

L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION CIVILO- MILITAIRE DES CRISES

ANALYSE CRITIQUE ET PROSPECTIVE DU CONCEPT

DR. CÉCILE WENDLING, IRSEM



THE COMPREHENSIVE APPROACH TO CIVIL-MILITARY CRISIS MANAGEMENT

A CRITICAL ANALYSIS AND PERSPECTIVE

DR. CÉCILE WENDLING, IRSEM





L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION CIVILO-MILITAIRE DES CRISES

ANALYSE CRITIQUE ET PROSPECTIVE DU CONCEPT

DR. CÉCILE WENDLING, IRSEM

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

CAHIERS DE L'IRSEM DÉJÀ PARUS :

- 1 – ACTION EXTÉRIEURE ET DÉFENSE : L'INFLUENCE FRANÇAISE À BRUXELLES**
- 2 – L'AXE DU MOINDRE MAL : LE PLAN OBAMA-McCHRISTAL POUR L'AFGHANISTAN**
- 3 – STRATÉGIE OPÉRATIONNELLE ET ASPECTS CIVILS DE LA GESTION DES CRISES : QUELLE «DOCTRINE» POUR LE VOLET CIVIL DE LA PESD ?**
- 4 – LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PSDC**
- 5 – QUELLE STRATÉGIE D'INFLUENCE EN APPUI AUX OPÉRATIONS MILITAIRES ?**
- 6 – L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION CIVILO-MILITAIRE DES CRISES**

LES CAHIERS DE L'IRSEM

L'Irsem déploie son activité dans le champ de la pensée stratégique afin de renouveler approches et grilles d'analyse nécessaires au renouvellement de la pensée stratégique. Il s'agit de rendre intelligibles les principaux enjeux stratégiques contemporains qui intéressent la France tout en offrant des réflexions originales sur ces mêmes enjeux.

L'Irsem couvre huit domaines d'études : étude des nouveaux conflits, pensée stratégique et nouveaux concepts, armement et prolifération, sécurité européenne et transatlantique, sécurités régionales comparées, défense et société, histoire de la défense et de l'armement, enjeux juridiques de défense.

SOMMAIRE

Sommaire.....	1
Synthèse.....	5
L'auteur.....	5
Liste des abréviations.....	7
Introduction.....	11
Aux origines du concept d'approche globale.....	15
Au niveau théorique.....	16
L'approche holistique et l'approche systémique aux sources de l'approche globale.....	16
La sécurité humaine et la sécurité sociétale.....	17
Les liens entre civils et militaires.....	18
Les questions organisationnelles dans les politiques publiques.....	19
Le " <i>peacebuilding</i> " et le " <i>peacekeeping</i> ".....	20
Le " <i>Nation building</i> " ou la « stabilisation ».....	20
Les études néo-institutionnalistes sur les organisations internationales et leurs interactions - les enjeux de " <i>task sharing</i> ".....	21
Au niveau historique.....	23
Quelques tendances historiques.....	23
Des crises comme catalyseurs.....	24
Les réformes comme accélérateurs.....	25
Le rôle des <i>Multinational Experiments</i> (MNE).....	25
Au niveau militaire.....	26
Des origines dans les doctrines américaines et anglaises : les liens avec l' <i>Effects based operation</i> (EBO) et l' <i>Effects based approach to operation</i> (EBAO).....	26
Des origines dans la conception militaire française : le concept de manœuvre globale et la tradition militaire de Lyautey.....	28
Au niveau politique et institutionnel.....	29
Au niveau technologique.....	30
Conclusion sur les origines du concept d'approche globale.....	31

Panorama de l'utilisation de l'approche globale par les organisations internationales	33
L'utilisation de l'approche globale par l'Union européenne.....	34
La mise en place du concept.....	34
Le concept européen de Civil Military Coordination (CMCO).....	36
Le rôle du service européen de l'action extérieure (SEAE) et de son <i>Crisis Management and Planning Directorate</i> (CMPD).....	38
Les capacités de la Commission concernant l'approche globale...	40
L'approche globale de l'Union européenne en tant que coordination avec d'autres acteurs extérieurs à l'Union.....	41
L'approche globale de l'Union européenne sur le terrain : l'exemple d'Atalante.....	43
Les enjeux.....	45
L'utilisation de l'approche globale par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan).....	49
La mise en place du concept	49
Le manque de consensus sur l'approche globale au sein de l'Otan.....	51
La relation difficile entre l'Otan et l'Onu.....	52
L'approche globale Otan sur le terrain : l'exemple de l'Afghanistan.....	53
Les enjeux.....	55
L'utilisation de l'approche intégrée par les Nations Unies.....	60
La mise en place du concept onusien.....	61
Les changements organisationnels liés à la mise en place de l'approche intégrée.....	61
L'approche intégrée des Nations Unies et son ouverture vers d'autres acteurs internationaux.....	63
L'approche intégrée Onu sur le terrain : l'exemple du Libéria.....	64
Les enjeux.....	66
L'utilisation de l'approche globale dans d'autres organisations internationales.....	70
L'approche globale par l'Organisation pour la sécurité et la Coopération en Europe (OSCE).....	71

L'approche intégrée au sein de l'Union Africaine (UA).....	72
L'approche globale par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).....	73
Conclusion sur le positionnement des organisations internationales sur l'approche globale.....	75
L'utilisation de l'approche globale par des États : les cas de la France, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et des États-Unis.....	77
La réponse globale en France.....	79
Le concept français de gestion civilo-militaire des crises en approche globale.....	79
Quelques limites et critiques.....	81
L'absence de modèle français de <i>Provincial Reconstruction Teams</i>	83
La " <i>comprehensive approach</i> " au Royaume-Uni.....	84
Le concept britannique appuyé sur la Stabilisation unit.....	84
Quelques limites et critiques.....	86
Des PRT dans la tradition de Counterinsurgency à l'anglaise.....	87
L'approche globale en Allemagne.....	88
Le concept allemand centré sur les enjeux de reconstruction.....	88
Quelques limites et critiques.....	88
Des <i>Provincial reconstruction teams</i> axées sur le développement.....	89
La " <i>comprehensive approach</i> " par les États-Unis.....	90
Le concept américain avant tout en interne aux États-Unis.....	90
Quelques limites et critiques.....	90
Les américains à l'initiative de la mise en place des <i>Provincial Reconstruction Teams</i>	91
Conclusion sur le positionnement des États par rapport à l'approche globale.....	92
L'approche globale et les organisations non-gouvernementales..	95
Un positionnement critique par rapport à l'approche globale.....	95
Les principes humanitaires et leurs limites.....	95
Des positionnements différents par rapport à l'Onu, l'Otan et l'UE ?.....	97
Les conséquences de l'approche globale sur le terrain pour les ONG : une montée de l'insécurité ?.....	99

Certaines ONG plus exposées que d'autres.....	99
Un rapprochement humanitaire-militaire plus aisé en cas d'interventions lors de catastrophes naturelles.....	100
Conclusion sur le positionnement des Organisations non- gouvernementales.....	101
Les enjeux liés à l'utilisation de l'approche globale à l'avenir.....	103
Les changements organisationnels liés à l'approche globale.....	103
Les changements culturels liés à l'approche globale.....	105
Entre neutralité humanitaire et engagement armé.....	106
L'opposition des juges.....	107
Les enjeux de financement.....	108
Interopérabilité et partage d'information.....	110
L'utilisation de l'approche globale dans un État de culture non occidentale.....	111
Approche globale et influence.....	113
Approche globale et " <i>Global commons</i> ".....	114
Conclusion.....	115
Mieux identifier les dilemmes de l'approche globale.....	115
Anticiper les conséquences de l'approche globale.....	117
Qualifier la position française.....	119
Analyser l'impact opérationnel.....	120
Renforcer la réflexion académique.....	121
Bibliographie.....	124

SYNTHÈSE

Face à la récurrence de crises complexes nécessitant une meilleure coordination des acteurs civils et militaires, internationaux et locaux, le concept d'approche globale a émergé aussi bien au niveau des organisations internationales (Otan, EU, Onu, etc.) que des États (États-Unis, France, Angleterre, etc.). Il s'agit d'œuvrer à restaurer la sécurité, la gouvernance et le développement, par une approche inter-agence, interministérielle ou encore inter-organisationnelle.

Cette étude identifie les dilemmes de l'approche globale (neutralité des humanitaires *versus* engagement armé des États, coopérations affichées entre organisations internationales *versus* compétitions implicites, etc.). Elle anticipe les conséquences de l'approche globale, avec notamment une position renforcée pour l'Union européenne et l'Onu qui possèdent des compétences de gestion de crises civiles et militaires, et une quête de légitimité pour l'Otan et l'Union africaine. Elle qualifie la position française par rapport au concept. Elle analyse l'impact opérationnel de l'approche globale pour les militaires. Enfin, elle renforce la pensée académique sur l'approche globale et présente des nouvelles voies de recherche en *Security Studies*.

L'AUTEUR

Dr. Cécile Wendling est chargée d'études à l'Institut de recherche stratégique de l'école militaire. Avant de rejoindre l'Irsem, elle a été chercheuse invitée au Centre de Sociologie des Organisations (CNRS-Sciences Po Paris). Elle a également travaillé comme consultante pour de nombreux cabinets (McKinsey&Company, Inc. à Berlin, KPMG *secteur public* et CM *International* à Paris). Elle est docteure en sciences politiques et sociales de l'*Institut Universitaire Européen* (Florence). Elle est également diplômée du Master de l'*ESCP Europe* (Paris-Oxford-Berlin) et du Master Recherche « Sociétés et politiques comparées, spécialité Europe » de *Sciences Po* (Paris).

Autres publications du même auteur :

Wendling, C. (2010) : « L'incidence de la gestion de la crise Afghane sur l'avenir de l'Otan » in: Perruche, J.P. (ed.) (2010) : *Otan, continuité ou rupture ?*, Étude de l'Irsem n°4, octobre 2010.

Wendling, C. (2010) : "Explaining the Emergence of Different European Union Crisis and Emergency Management Structures" in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 18, No 2, June 2010.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

NB : Cette liste comprend des acronymes en français et en anglais car le Cahier comprend les versions originales en anglais des documents et entretiens en plus de leur traduction en français dans le corps du texte.

Ana	Armée nationale afghane
CA	Comprehensive approach
CICDE	Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations
Cimic	Coopération civilo-militaire
COSP	Comité politique et de sécurité
CMCO	Civil Military Cooperation
CMPD	Crisis Management Planning Directorate
CRCT	Crisis Response Coordination Team
Das	Délégation aux affaires stratégiques
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réintégration
DfID	Department for International Development (United Kingdom)
DG	Direction générale
DG ECHO	Office d'aide humanitaire de la Commission européenne
Dime	Diplomatic, informational, military and economic elements
Dimefil	Diplomatic, informational, military, economic, financial, intelligence, law enforcement elements
DPA	Department for political affairs
DPKO	Department for peacekeeping operations
EBAO	Effects based approach to operations
EBO	Effects based operation
EISF	European Interagency Security Forum
ESDP	European Security and Defence Policy
Eunavfor	European Union Naval Force Somalia
Fias	Force internationale d'assistance à la sécurité

FCO	British Foreign Commonwealth Office (United Kingdom)
HTT	Human Terrain Team
ICPF	International Community Planning Forum
MAEE	Ministère des affaires européennes et étrangères
Midlife	Military, intelligence, diplomatic, law enforcement, information, finance and economic
MNE	Multinational Experiment
MoD	Ministry of Defence (United Kingdom)
Monuc	Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo
MoU	Memorandum of understanding
MSF	Médecins sans frontière
Nac	North Atlantic Council
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non-gouvernementale
Onu	Organisation des Nations Unies
Otan	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PRT	Provincial reconstruction teams (équipes de reconstruction provinciales)
PCSD	Politique commune de sécurité et de défense
SEAE	Service européen des affaires extérieures
SGAE	Secrétariat général aux affaires européennes
SRSR	Special representative of the secretary general
SSR	Security sector reform
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNDP	United nations development programme
UNHCR	Haut commissariat aux réfugiés des Nations Unies

L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION CIVILO-MILITAIRE DES CRISES
ANALYSE CRITIQUE ET PROSPECTIVE DU CONCEPT

UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UN OCHA	Office for the coordination of humanitarian affairs
USJFCOM	United States Joint Forces Command
WGA	Whole of government approach
WHO	World health organization

L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION CIVILO-MILITAIRE DES CRISES
ANALYSE CRITIQUE ET PROSPECTIVE DU CONCEPT

INTRODUCTION

Aussi bien les États que les organisations internationales (Union européenne, Otan, Onu, Union africaine, etc.) font largement référence à « l'approche globale » et ce, depuis le début des années 2000, sous les appellations en anglais de "*comprehensive approach*", "*multidimensional approach*", ou encore "*integrated approach*", ces expressions se recoupant largement autour de l'idée d'une meilleure harmonisation et coordination des acteurs internationaux et locaux, civils et militaires, lors de crises. En parallèle, on entend aussi parler de "*whole of government approach* (WGA ou WHOGA)", de "*inter agency approach*", de "*networked security*", de "*multifunctional approach*", "*3D concept (diplomacy-development-defence)*" entre autres. Si l'on retrouve l'idée derrière toutes ces expressions qu'avoir une approche unidimensionnelle est contre-productive lorsqu'il s'agit de faire face à des crises complexes, il est bien difficile de trouver une définition

¹. DE CONING, Cedric, "Civil-military relations and UN peacekeeping operations", *World Politics Review*, 19 mai 2010, accessible en ligne : <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5553> , consulté le 8 juin 2010.

unique du concept d'approche globale. Par ailleurs, certains acronymes sont également utilisés comme par exemple "Dime" pour "*diplomatic, informational, military and economic elements*"² ou encore "Dimefil" (*diplomatic, informational, military, economic, financial, intelligence and law enforcement elements*) ou "Midlife" (pour "*military, intelligence, diplomatic, law enforcement, information, finance and economic*"³). Dans tous les cas il s'agit de combiner les efforts civils et militaires pour gérer au mieux une situation en incluant les acteurs internationaux et locaux. Cette multiplication de termes et d'acronymes pose des problèmes de compréhension, chaque acteur l'utilisant dans des acceptions différentes en fonction du contexte et de son histoire. En outre, certains acteurs de gestion de crises font parfois aussi de l'approche globale sans la nommer : « *Il n'existe pas un concept unique, cohérent et accepté par tous d'approche globale. De plus, certaines stratégies ou modèles signifient de facto approche globale sans en porter le nom. Cela rend très difficile la mise en place de comparaisons et crée des confusions au niveau de la terminologie. Par ailleurs, si la plupart des acteurs reconnaissent aujourd'hui un besoin de plus de coordination et de coopération, leurs approches divergent amplement en termes de priorités, de moyens et d'états finaux recherchés lors de crises*⁴ ».

Selon de Coning et Friis, il existe plusieurs raisons pour lesquelles de nombreux acteurs se penchent sur l'approche globale même s'ils utilisent des appellations différentes pour en rendre compte⁵. Parmi ces raisons, on trouve la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion des crises en période de restrictions budgétaires, une plus grande cohérence dans les actions des

². SCHNAUBELT, Christopher M., "Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments", dans SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, *Nato defense college, Research division*, June 2009, p. 7.

³. KERN, Jack, "Understanding the operational environment: the expansion of the Dime", *University of military intelligence*, accessible en ligne: <http://www.universityofmilitaryintelligence.us>, consulté le 18 juin 2010.

⁴. "There is no single, coherent, or commonly agreed CA model. Moreover, strategies and model scan signify de facto a comprehensive approach without using the term. This complicates comparisons and creates terminological confusion. Besides, while most actors today acknowledge the necessity for better coordination and cooperation, their approaches diverge significantly regarding priorities, means and suggested end-states of crisis management" in: MAJOR, Claudia, MOELLING, Christian, "More than wishful thinking? The EU, UN, Nato and the comprehensive approach to military crisis management", *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, No. 3, 2009, pp. 21-28.

⁵. DE CONING Cedric, FRIIS, Karsten, "How to conceptualize comprehensive approach" dans FRIIS, Karsten, JARMYR, Pia (ed.), *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, Nupi report, *Security in practice*, N°11, 2008, pp. 2-9.

uns et des autres sur le même terrain (d'autant plus que certaines crises posent des difficultés, comme l'Afghanistan, à l'heure actuelle), une meilleure légitimité d'action pour certains acteurs (comme l'Otan), la volonté de réduire le nombre d'États faillis (comme par exemple la Somalie) qui représentent une menace sécuritaire dans le monde aujourd'hui, et l'urgence politique d'un règlement des conflits, liée au fait que les citoyens sont de moins en moins à même d'accepter des pertes militaires sur de longues durées.

Un débat existe sur les fondements historiques de l'expression. Certains situent l'origine du terme à la rédaction de documents onusiens lors de la fin des années 1990 et présentent Kofi Annan comme l'un de ses premiers promoteurs⁶. D'autres évoquent une influence danoise auprès de l'Otan, qu'ils présentent comme l'organisation ayant défini l'expression, notamment lors du sommet de Bucarest en 2008⁷. Pour certains militaires interrogés mais aussi certains acteurs humanitaires⁸, il s'agit d'un nouveau label à la mode pour qualifier les liens entre civils et militaires qui ont toujours existé. On trouve par exemple des références historiques à « *l'action d'ensemble* » ou à « *la manœuvre globale* », comme source du concept d'approche globale. Pour d'autres, c'est un nouvel élément qu'il faut encore conceptualiser pour le faire entrer dans le corps de doctrine. Ce processus est en cours en France cette année au sein du *Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations* (CICDE) pour proposer un concept à l'état-major des armées mais aussi au ministère des affaires étrangères, où une *task force* est dédiée à la mise en place d'une « réponse globale » par la France lors de gestion de crises complexes. Ce qui surprend lorsqu'on se penche sur ces concepts suscitant un débat au sein des ministères dans les États et au sein des institutions internationales, c'est le peu de publications

⁶. Colloque : *L'approche globale, un outil conceptuel en construction*, École militaire, Paris, le 6 mai 2010.

⁷. Voir : http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm, consulté le 4 juin 2010.

⁸. Voir par exemple le mémorandum de *Care International UK*, accessible en ligne : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we17.htm>, consulté le 27 mai 2010.

académiques traitant directement du sujet. Si les *think-thanks*⁹, les ONG¹⁰, etc. travaillent à développer leur vision de l'approche globale, peu d'ouvrages et d'articles d'universitaires¹¹ analysent ce qui se joue aujourd'hui autour de cette notion à la mode du côté de la pratique. Il semble donc important d'approfondir cette question.

Cette étude est structurée en cinq parties. La première interroge les fondements de l'approche globale. Elle aborde la question des origines du concept sous l'angle théorique, historique mais aussi doctrinal, politique et technologique. La deuxième partie se penche sur les organisations internationales et leur usage du concept (UE, Otan, Onu, OSCE, UA, OCDE). Elle souligne que l'Union européenne et l'Onu sont les seules organisations à pouvoir s'appuyer sur une double compétence de gestion de crises, civiles et militaires. La troisième partie présente l'utilisation de l'approche globale par les États en s'appuyant sur quatre exemples : France, Royaume-Uni, Allemagne et États-Unis. Elle met l'accent sur les disparités dans l'institutionnalisation du concept. Le positionnement critique des ONG par rapport à la mise en place de l'approche globale fait l'objet de la partie 4. Enfin, l'étude conclura en partie 5 sur les enjeux liés à cette nouvelle approche, aussi bien politiques, organisationnels, que culturels, et tentera d'émettre des recommandations utiles dans l'utilisation de l'approche globale dans la gestion des crises à l'avenir.

⁹. Notamment le *Nato defense college* en Italie ou le Nupi en Norvège.

¹⁰. Notamment Oxfam international, Care international.

¹¹. Un numéro de *Studia Diplomatica* a abordé la question de l'approche globale sous l'angle des aspects inter-organisationnels mais aucun autre journal académique n'a consacré d'articles à la question à ce jour. Le département Unisci de *Complutense* université à Madrid a publié des articles sur l'approche globale dans ses publications sur la situation en Afghanistan, mais peu d'autres structures universitaires se sont positionnées sur le sujet.

AUX ORIGINES DU CONCEPT D'APPROCHE GLOBALE

Il n'existe pas un concept universel d'approche globale. Il est donc important de retracer les origines de l'approche globale pour comprendre d'où vient ce flou persistant et les différents positionnements des acteurs concernés. Afin de retracer les origines du concept d'approche globale, plusieurs aspects seront pris en compte : les origines théoriques, les origines historiques (avec l'analyse des événements passés qui ont pu déclencher un attrait pour le concept), les origines liées à la doctrine militaire (EBAO, manœuvre globale), et enfin les origines au niveau des conceptions plus politiques de l'approche ("*whole of government approach*"), et des conceptions plus technologiques (systèmes informatiques intégrés avec couche et filtre). Cela permet alors en conclusion de cette partie 1

de donner une définition de l'approche globale dans le cadre de cette étude.

Au niveau théorique

Une revue de la littérature montre qu'il est difficile de trouver des textes académiques sur l'approche globale, alors même que les ministères, les organisations internationales et les *think-tanks* sont très actifs sur la question. Néanmoins, l'approche globale renvoie à de nombreux champs connexes de la littérature qu'il semble important d'évoquer ici avant d'examiner les autres origines théoriques du concept d'approche globale.

L'approche holistique et l'approche systémique aux sources de l'approche globale

Les documents qui présentent une approche théorique du concept d'approche globale sous la forme chronologique le font parfois remonter à la mise en place de l'approche holistique (notamment en sociologie, représentée par Durkheim en France) et de l'approche systémique (essentiellement dans les années 1950 aux États-Unis, en économie, management, etc.). En outre, l'apparition du terme d'approche globale dans le domaine des sciences dures est parfois mentionnée, notamment dans le champ de l'écologie dès les années 1980¹². Il ne s'agit pas ici de remonter aussi loin pour tracer les origines du concept, ni d'inclure les sciences dures dans l'historique du concept, mais bien de se centrer sur l'utilisation du concept dans la gestion des crises, au sens de conflit dans des États instables, catastrophes majeures – naturelles ou industrielles – voire attaques terroristes. Si certains acteurs (par exemple en France) souhaitent limiter les enjeux d'approche globale aux crises dans des États faillis, d'autres voient en l'approche globale un outil qui peut aussi être utilisé dans les crises telles que les catastrophes majeures (Onu), ou dans le domaine du terrorisme (OSCE).

¹². CHATRE, Baptiste, *Approche globale – évolution d'un concept*, Note, IHEDN, Paris, 2010.

La sécurité humaine et la sécurité sociétale

Au niveau théorique, si l'on considère le champ de la gestion des crises, il existe tout d'abord un lien entre l'approche globale et le développement du concept de sécurité humaine ("*human security*"¹³). En effet, avec le changement de paradigme sécuritaire et la naissance du *continuum* sécurité-défense, la gestion des crises n'est plus vue comme une lutte à mort pour conquérir un territoire mais comme la confrontation de partenaires-adversaires qui doivent trouver le moyen de mettre en place un retour à la paix. Pour cela, il n'est pas question d'intervenir uniquement sur le cessez-le-feu, il faut aussi intégrer des aspects humains permettant le retour d'une bonne gouvernance, d'une administration, de structures de police, mais également d'assurer le développement économique. Il y a donc un lien entre le concept de sécurité humaine et la mise en place de l'approche globale¹⁴.

Dans ce contexte, on peut aussi s'interroger sur les liens entre sécurité sociétale ("*societal security*") et approche globale. Il semble en effet que l'approche globale puisse être vue comme une forme de « sécurisation » de la phase de rétablissement d'institutions politiques et de retour à un niveau adéquat de développement, au-delà du seul aspect cessez-le-feu de la gestion de la crise. En intégrant la pauvreté, ou l'absence de justice, dans les menaces dites sociétales, les États et les institutions internationales qui ont recours à l'approche globale sécurisent (au sens de l'École de Copenhague¹⁵) des dimensions de la crise qui jusque-là n'étaient que politisées¹⁶. C'est-à-dire qu'ils font entrer dans l'agenda sécuritaire des enjeux qui autrefois figuraient dans d'autres programmes politiques. Cela

¹³ GLASIUS, Marlies, KALDOR, Mary, *A human security doctrine for Europe, project, principles, practicalities*, Routledge, 2006.

¹⁴ Sur le concept de « sécurité humaine », voir la bibliographie du *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* mise en ligne sur internet : <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/bibliography.pdf>, consulté le 3 octobre 2010.

¹⁵ L'école de Copenhague est un courant de pensée qui s'est développé autour d'auteurs tels que Buzan et Weaver. Elle se concentre sur les enjeux de sécurité sous une approche constructiviste.

¹⁶ Sur le concept de « sécurité sociétale » et de « sécurisation », voir : BUZAN, B., WEAVER, O., *Regions and Power: The structure of international security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

peut être interprété comme une main mise de certains États ou organisations internationales sur de nouvelles dimensions d'actions qui par leur « sécuritisation » obtiennent plus d'attention sur l'arène publique et donc plus de financements publics. Cela peut aussi être une façon pour ces acteurs de légitimer leurs existences, nous le verrons.

Les liens entre civils et militaires

Un autre lien théorique peut être fait avec la littérature abordant la question des rapports entre civils et militaires. Cependant, elle traite souvent davantage des questions civilo-militaires au sens de Cimic plus que d'approche globale¹⁷. Or, il ne faut pas confondre les aspects Cimic, plus limités au cadre opérationnel de la gestion de la crise, et l'approche globale, philosophie plus large et plus récente. Correspond à l'appellation Cimic le dispositif mis en place par les forces armées pour obtenir la neutralité des populations sur un terrain de crise. C'est donc, avant tout, faire le nécessaire du côté militaire pour que l'interaction se passe au mieux. À l'inverse, l'approche globale est beaucoup plus proactive et ne concerne pas uniquement le théâtre d'opération. Elle ne vise pas seulement la neutralité des populations mais elle cherche bien à *gagner les cœurs et les esprits* des habitants du théâtre. Il s'agit d'opérations de séduction vers les populations locales par la reconstruction et la restauration de la gouvernance. Par ailleurs, il s'agit en amont dans les capitales ou dans les structures internationales de concevoir des logiques inter-agences, interministérielles ou inter-organisationnelles pour gérer au mieux les crises lorsqu'elles surgissent. La littérature sur les questions organisationnelles sera donc prise en compte pour comprendre les enjeux liés à l'approche globale (voir plus bas).

¹⁷. Sur le concept de "Cimic", voir notamment : ROLLINS, J.W. "Civil-military cooperation (Cimic) in crisis response operations: the implications for Nato", *International peacekeeping*, Vol. 8, N°1, printemps 2001, pp. 122-129 ; GORDON, Stuart, "Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (Cimic)", *The Journal of Humanitarian assistance*, 2001, accessible en ligne : <http://www.jha.ac/articles/a068.htm>, consulté le 1^{er} juillet 2010.

Si l'approche globale s'éloigne donc des approches dites purement Cimic, on peut toutefois retirer un enseignement important de la littérature sur les aspects Cimic, à savoir ce qu'elle a produit sur les problèmes pouvant exister entre civils et militaires pour travailler ensemble. Une des difficultés majeures évoquée dans la littérature sur les liens entre civils et militaires est que les militaires sont souvent déconcertés devant la multitude d'interlocuteurs envisageables chez les civils, tandis qu'ils ont l'habitude de lignes hiérarchiques claires et précises. Cela rend les échanges entre civils et militaires très complexes et donc la mise en place de l'approche globale très tortueuse¹⁸. Un autre aspect de la littérature Cimic qui certainement peut s'appliquer pour l'approche globale est la question des différences de culture entre acteurs du monde civil et ceux du monde militaire.

Les questions organisationnelles dans les politiques publiques

Les questions organisationnelles liées à l'approche globale sont reprises partiellement par la littérature des politiques publiques sur les enjeux de coordination. En effet, il existe des liens entre les travaux de politiques publiques sur la coordination inter-service ou inter-ministérielle et l'optique de "*whole of government approach*", "*d'inter-agency*", ou "*d'inter-organisational aspects*", concepts plus restreints mais très présents lorsque les aspects organisationnels de l'approche globale sont abordés¹⁹. Souvent, l'approche globale se heurte à des rivalités entre services. Christian Schnaubelt écrit à ce sujet dans son chapitre sur les défis d'opérationnalisation de l'approche globale : « *Des batailles visant à protéger des prérogatives personnelles ou organisationnelles mais aussi des différences politiques légitimes au niveau des stratégies nationales, expliquent sûrement en grande partie les rivalités bureaucratiques ob-*

¹⁸. "Insights and best practices: interagency, intergovernmental and nongovernmental coordination", *Focus paper*, N°3, juillet 2007, accessible en ligne : <http://iko.cmil.org/interagency-intergovernmental-nongovernmental-coordination-paper-3-july-2007>, consulté le 11 juillet 2010.

¹⁹. Sur les questions d'inter-agence, d'inter-ministériel, voir notamment : HUDSON, Bob, HARDY, Brian, HENWOOD, Melanie, WISTOW, Gerald, "In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector: What is the contribution of theory and research?", *Public Management Review*, Vol. 1, N°2, 1999, pp. 235-260.

*servées*²⁰ ». Des études de cas ont été conduites à l'échelle d'un ministère ou d'un cabinet pour comprendre les problèmes liés à la mise en place de l'approche globale au niveau organisationnel et inter-organisationnel²¹. Nous aurons ici un positionnement non plus « micro » – comme c'est le cas dans ces études – mais « macro » du phénomène.

Le "*peacebuilding*" et le "*peacekeeping*"

Il est possible aussi de faire un lien au niveau théorique avec les publications traitant des questions de "*peacebuilding*" et "*peacekeeping*", mais ce champ là va bien au-delà des enjeux strictement d'approche globale, en abordant des questions telles que l'efficacité de telles opérations. Toutefois, parmi les critères identifiés par ce type de littérature, on peut trouver la volonté d'avoir une « *vision globale* » et une « *évaluation globale* », ce qui peut être interprété comme des prémisses de l'approche globale²². En outre, il semble que l'approche globale révolutionne aussi le domaine car avec ce nouveau concept, il n'existe plus de séparation stricte entre "*peacekeeping*" et "*peacebuilding*" comme l'avait souvent opérée la littérature de ce champ. De même, l'approche globale rend très floue la distinction entre les actions de gestion du conflit et de gestion post-conflit²³.

Le "*Nation building*" ou la "*stabilisation*"

Un autre concept qu'il est difficile de laisser de côté lorsqu'on parle d'approche globale est celui de la "*stabilisation*", concept qui est apparu dans le prolongement de la littérature sur le "*Nation build-*

²⁰. "Turf battles and protection of personal and organizational prerogatives, as well as legitimate policy differences at the national and grand strategic levels, are certainly part of the explanation for the bureaucratic wrangling". In: SCHNAUBELT, Christopher M., "The challenges to operationalizing a comprehensive approach", dans SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009, p.36.

²¹. C'est le cas d'une étude sur le US National Security Council: SAID, Sami, HOLT, Cameron, "A time for action: the case for interagency deliberate planning", *Strategic studies quarterly*, Fall 2008, accessible en ligne : <http://www.au.af.mil/au/ssq/2008/Fall/said&holt.pdf>, consulté le 11 juillet 2010.

²². FAST, Larissa A., NEUFELD, Reina C., "Envisioning success: building blocks for strategic and comprehensive peacebuilding impact evaluation", *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 2, N°2, 2005, p. 33.

²³. Entretien téléphonique avec Oliver BEHN, *European Interagency security forum (EISF)*, Paris, le 30 juin 2010.

ding²⁴ ". Les études sont menées en s'appuyant essentiellement sur les cas de l'Irak et de l'Afghanistan, et en essayant de trouver les facteurs de succès et d'échecs²⁵. Or, parmi les facteurs-clés de succès, on trouve à nouveau l'unité d'efforts entre acteurs civils et acteurs militaires, la mise sur place d'actions multilatérales rapprochant différents acteurs internationaux et locaux, les opérations de reconstruction, ainsi que les opérations de formation des locaux (police, etc.). Il y a donc un lien direct entre les travaux sur le concept de stabilisation et la mise en place de l'approche globale. Pour cette raison, cette littérature sera plus abondamment utilisée comme référence dans cette étude que d'autres.

Les études néo-institutionnalistes sur les organisations internationales et leurs interactions - les enjeux de "task sharing"

Certains éléments de la littérature sur les organisations internationales et leur rôle dans la gestion des crises peuvent être aussi pris en compte lorsqu'ils étudient les enjeux inter-organisationnels et les questions liées à l'effectivité du multilatéralisme²⁶. En effet, comme l'approche globale a pour but de réunir différents acteurs autour d'un même objectif de management de crise complexe, l'approche globale pose la question des liens entre les organisations internationales lorsqu'elles interviennent sur le même terrain, comme en Afghanistan où l'Otan, l'Onu et l'UE sont présents côte à côte. Parmi le courant institutionnaliste en relations internationales, on peut trouver plusieurs auteurs ayant écrit sur les liens entre l'Onu, l'UE et Otan dans la mise en place de l'approche globale comme

²⁴ DOBBINS, James, MCGINN, John G., CRANE, Keith, JONES Seth G., LAL Rollie, RATHMELL, Andrew, SWANGER Rachel M., TIMILSINA, Anga R., *America's role in nation building*, RAND, 2009.

²⁵ Voir par exemple : CARAFANO, James Jay, *Principles for stability operations and state-building*, Heritage Lectures No. 1067, The Heritage Foundation, Washington DC, 2008; VAN DER MEER, Sico, *Factors for the success or failure of stabilization operations*, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael" May 2009;

²⁶ Voir par exemple : KOOPS, Joachim A., "Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management", *Focus* 01/2010, accessible en ligne : www.effective-multilateralism.info, consulté le 30 juin 2010 ; TARDY, Thierry, "Building peace in post-conflict environments : why and how the UN and the EU interact", paper presented at the workshop « *improving effectiveness of peace-building and state-building through EU-UN cooperation* », organized by the Department of Political Science, Institute of Social Sciences, University of Kiel, on 29-30th March 2010, in Berlin.

Biermann ou encore Hofmann²⁷. La littérature est plus développée sur les questions de lien Onu-UE que sur les questions de lien Otan-Onu par exemple, cela reflétant le niveau de collaboration actuelle entre ces organisations. Ce champ théorique des relations internationales sera aussi mobilisé dans le cadre de cette étude, afin de permettre une étude à l'échelle macro incorporant non seulement le positionnement des acteurs pris individuellement, mais aussi les interactions entre eux sur la scène internationale.

En outre, ces questions d'interactions entre organisations internationales renvoient aux enjeux de "*Task sharing*" dans un contexte de gouvernance globalisée²⁸. Étant donné que de nombreux acteurs se positionnent sur la question du *peacekeeping* et du *peacemaking*, l'enjeu est de trouver quel acteur est le mieux à même d'être en position de *leadership* pour gérer une crise complexe, mais aussi comment les rôles doivent se répartir entre acteurs pour assurer une plus grande efficacité sur le terrain. Comment doit se faire la coordination entre acteurs ? Cela implique de prendre en considération les aspects financiers mais aussi techniques et logistiques (sur les questions d'interopérabilité).

En conclusion, il n'existe pas un domaine théorique académique unique dédié à l'approche globale, mais le concept se trouve à la croisée des chemins de plusieurs champs d'étude, qu'il nous faudra considérer dans ce *Cahier de l'Irsem*. La partie qui suit va maintenant préciser le contexte historique d'émergence du concept d'approche globale.

²⁷. BIERMANN, Rafael, "Towards a theory of inter-organizational networking. The Euro-Atlantic security institutions inter-acting", *The Review of International Organizations*, Vol. 3, N° 2, 2008, pp. 151-177. BIERMANN, Rafael, HOFMANN, Stephanie, *Cooperation among international organizations – a catalyst for agency slack?*, Papier présenté au Congrès annuel de l'Association américaine de science politique, 29 août 2008.

²⁸. McFarlane, Neil, S., Weiss, Thomas, G., "The United Nations, regional organizations and human security: building theory in central America", *Third world Quarterly*, Vol. 15, N°2, 1994.

Au niveau historique

Au niveau historique, des origines peuvent être retracées avec les premiers liens développés entre diplomates et militaires, puis au XX^e siècle, avec dans certains États la fin de la conscription, après la guerre froide. De plus, certaines crises majeures ont catalysé la mise en place de l'approche globale (Bosnie, Kosovo). Enfin, le contexte actuel de mise en place de réformes – suite au traité de Lisbonne et avec le nouveau concept stratégique de l'Otan – renforce la mise en place de l'approche globale dans les textes officiels, dans les nouvelles structures créées et sur le terrain, lors de crises.

Quelques tendances historiques

Certains auteurs comme Schnaubelt font remonter la naissance historique de l'approche globale à la mise en place de liens entre militaires et diplomates, et ce dès la fin du XVII^e siècle²⁹. Ils voient dans ces échanges et dans la prise en compte d'aspects économiques les débuts d'une approche intégrée lors de campagnes militaires. D'autres préfèrent citer Clausewitz qui bien plus tôt évoquait déjà l'importance de la trinité gouvernement, militaire et population³⁰.

Sans vouloir remonter aussi loin, parmi les éléments du contexte historique plus rapproché qui sont évoqués par les personnes interviewées lors de cette étude apparaît avant tout la fin de la conscription³¹. Avec le début d'une perception de partenaire-adversaire, les armées ont dû re-conceptualiser leurs liens avec les acteurs civils, et cela d'autant plus qu'avec la fin de la conscription, elles n'étaient plus composées d'acteurs civils aux compétences multiples, mais de militaires professionnels ayant besoin de nouer des liens avec des

²⁹. SCHNAUBELT, Christopher M., "Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments", dans, SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009, p. 8.

³⁰. CLAUSEWITZ, Carl von, *De la guerre*, Les éditions de minuit, 1959 et en anglais : CLAUSEWITZ, Carl von, *On war*, London, 1873.

³¹. Entretien, ministère de la défense, Paris, mai 2010.

acteurs civils aux compétences diverses. C'est en tout cas le constat fait par les militaires d'active français. Quant aux réservistes, ils voient en l'approche globale un moyen de pouvoir être utiles aux armées en leur faisant bénéficier de leur double compétence civile et militaire.

Des crises comme catalyseurs

Parmi les crises marquantes ayant contribué à la mise en place de l'approche globale, c'est souvent la crise du Kosovo qui est évoquée par les personnes interrogées. Lors de cette crise, l'Otan a à la fois organisé des bombardements du territoire et la gestion de camps de réfugiés, ce qui était une grande première pour les acteurs humanitaires qui se voyaient en quelque sorte dépossédés d'une de leurs fonctions habituelles³². Pour la première fois, l'Otan et les ONG étaient opérationnelles sur des champs d'action similaires. Se posait alors la question de leur possible coordination. De plus, la crise du Kosovo a été l'occasion de la publication de textes officiels faisant directement mention de l'approche globale. C'est par exemple le cas de la résolution 1244 des Nations Unies adoptée le 10 Juin 1999 (article 17). Il s'agissait avant tout de mettre en place un plus grand degré de coordination entre l'Onu, l'Otan, l'UE et l'OSCE.

D'autres crises sont évoquées également, notamment la Bosnie, mais aussi l'Angola, la Somalie et le Mozambique, qui auraient contribué dans la fin des années 1990 à une prise de conscience au sein de l'Onu de la nécessité de concevoir une approche intégrée³³.

Par la suite, le 11 septembre 2001 a aussi joué un rôle, car il a accéléré la perception par les militaires que les ONG occidentales pouvaient être des outils pour œuvrer à la sécurité dans le monde

³². Entretien téléphonique avec Oliver BEHN, EISF, Paris, 30 juin 2010.

³³. EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT, Randolphe, von HIPPEL, Karen, "Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations", *Independent study for the expanded UN ECHA core group*, May 2005, p. 10.

et à la guerre contre le terrorisme. De nombreux financements américains sont allés vers des actions humanitaires en complément de leurs actions militaires. De fait, les ONG se sont alors mises à répondre de façon intensive à des appels d'offre de gouvernements (américain entre autres) et d'institutions internationales pour réaliser des missions envisagées pour lutter contre le développement du terrorisme dans des zones instables. S'est alors de plus en plus posée la question de l'interaction entre acteurs de la sécurité, du développement et de la bonne gouvernance dans les États faillis ou instables³⁴.

Les réformes comme accélérateurs

Des réformes internes à certaines organisations autour de textes clés comme récemment le traité de Lisbonne pour l'UE signé en 2007 et comme le nouveau concept stratégique de l'Otan (novembre 2010) ont catalysé la mise en place de l'approche globale dans des textes officiels. En parallèle, les États eux-mêmes se sont mis à faire entrer le concept d'approche globale dans leur corps de doctrine. Le concept semble voyager d'un État à un autre, d'une institution internationale à une autre. Déjà présent dans les textes onusiens dès la fin des années 1990, il apparaît à l'Otan et à l'UE. On observe alors un va-et-vient, on le verra, entre des tentatives *ad hoc* sur le terrain d'utilisation de l'approche globale lors de crises (au Libéria pour l'Onu, en Afghanistan pour l'Otan) et des tentatives doctrinales de mise en forme du concept dans des documents validés par les sièges des organisations internationales ou par les gouvernements des États.

Le rôle des Multinational Experiments (MNE)

Les expérimentations internationales ayant cours au sein des MNE ont joué un rôle au milieu des années 2000. Par ce lieu d'échange, on a pu voir une diffusion du concept d'approche globale

³⁴. Entretien téléphonique avec Oliver BEHN, Paris, le 30 juillet 2010.

vers de nombreux acteurs de l'Alliance atlantique. C'est un des constats de l'étude conduite par la FRS et l'US CREST sur les nouveaux concepts militaires³⁵. Elle souligne la naissance d'une communauté d'intérêt autour de l'approche globale.

En conclusion, historiquement parlant, il y a eu la convergence de plusieurs phénomènes : la fin de la conscription d'une part, les leçons tirées de crises majeures d'autre part (Kosovo, Mozambique). Cela a donné lieu à des réformes au sein des institutions internationales (EU, Otan) et à de nouveaux concepts mis peu à peu en place au sein des États (notamment aux États-Unis et dans les pays européens). Les MNE ont certainement participé à la naissance d'un forum d'échange sur le concept d'approche globale, ainsi qu'à l'émergence d'une communauté d'intérêt. La prochaine partie détaille les origines doctrinales militaires du concept d'approche globale dans les pays anglo-saxons avec l'EBO et l'EBAO et en France à travers l'expérience coloniale.

Au niveau militaire

Des origines de l'approche globale peuvent être trouvées au niveau doctrinal et militaire d'une part à travers l'*Effects based operation* (EBO) et l'*Effects based approach to operation* (EBAO) essentiellement développées aux États-Unis et au Royaume-Uni, et d'autre part à travers la « *manœuvre globale* » essentiellement développée en France dans le contexte de la colonisation.

Des origines dans les doctrines américaines et anglaises : les liens avec l'Effects based operation (EBO) et l'Effects based approach to operation (EBAO)

Au niveau doctrinal et militaire, certains travaux font le lien entre l'*Effects based operation* (EBO³⁶) développée aux États-Unis avec des

³⁵. GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, « Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits », Rapport final, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010.

analyses de systèmes, l'*Effects based approach to operation* (EBAO³⁷) développée au Royaume-Uni et par l'Otan, et l'approche globale telle qu'évoquée par les États-Unis, le Royaume-Uni, ou l'Otan³⁸. En effet, aussi bien l'EBO, l'EBAO que l'approche globale s'appuient sur des méthodes d'analyses systémiques tentant d'intégrer au mieux la complexité dans la gestion de la crise. Si l'on se réfère par exemple à la définition officielle de l'EBAO au sein de l'Otan telle qu'elle figure dans le *Military Committee's position paper* de juin 2006, on peut trouver des liens de proximité assez forts avec les définitions actuelles d'approche globale : « L'EBAO consiste en une application cohérente et globale des différents instruments de l'Alliance, combinée avec des coopérations pratiques avec des acteurs non otaniens, afin de créer les effets nécessaires à l'obtention des objectifs et donc de l'état final recherché par l'Otan³⁹ ». En plus, en distinguant les aspects « cinétiques » des aspects « non-cinétiques », tout en les regroupant dans les textes conceptualisant l'EBO et l'EBAO, on a peu à peu vu se dégager en arrière-plan la nécessité d'une meilleure coopération entre civils et militaires, qui se répartissent les actions « cinétiques » pour les militaires et « non-cinétiques » pour les civils. Un exemple de ce lien entre EBO, EBAO et approche globale peut se retrouver aussi dans de nombreux documents présentant l'approche globale. Par exemple, la conception finnoise de l'approche globale est présentée en lien direct avec l'EBAO⁴⁰. Il semble donc que l'utilisation de l'EBO et de l'EBAO ait contribué à lancer l'approche globale au niveau doctrinal et militaire⁴¹. Mais si

³⁶. Le concept d'EBO signifie « opérations basées sur les effets ». Initié par l'US Air Force au début des années 1990, il vise à faire un meilleur ciblage pour plus de résultats lors d'opérations. Ce concept est rapidement devenu interarmées et développé alors par l'USJFCOM, sous l'influence de Warden et Deputula.

³⁷. Le concept d'EBAO pour « opérations basées sur les effets lors d'opération » consiste à identifier et à traiter de façon appropriée les capacités essentielles et critiques de l'adversaire, de la façon la plus efficace possible, en vue de produire un effet conforme aux objectifs définis par l'autorité politique pour l'opération ou la campagne entreprise, définition de COQUET, Philippe, « *Opérations basées sur les effets, rationalité et réalité* », Focus stratégique n°1 1, Ifri, 2007.

³⁸. DEMORTIER, Marie-Christine, « Débats intellectuels et enjeux politiques autour du concept d'approche globale de crise », Note d'étape n°3, ministère de la défense, 13 décembre 2009.

³⁹. « *The Effects Based Approach to Operations is the coherent and comprehensive application of various instruments of the Alliance combined with the practical cooperation with involved non-Nato actors, to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately the Nato end-state* ». In: "Military committee position on an effects based approach to operations", MCM 0052-2006, 6 juin 2006.

⁴⁰. PIETILAINEN, Kari, *EBAO The finish approach*, accessible en ligne : <http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/97044/ichaptersection.../en/3.pdf>, consulté le 8 juin 2010.

⁴¹. Voir *memorandum* du Professeur Theo FARRELL, *Department of War Studies*, King's College London, accessible en ligne : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmsselect/cmdfence/224/224we20.htm>, consulté le 27 mai 2010.

l'EBAO est vue comme un outil, l'approche globale est d'avantage présentée comme une philosophie aussi bien dans les documents par le Collège de défense de l'Otan, que dans les *memorandums* anglais sur la question⁴². À noter enfin, que si l'EBO et l'EBAO sont présentées comme à l'origine de l'approche globale, ces concepts sont en revanche plutôt sur le déclin⁴³.

Des origines dans la conception militaire française : le concept de manœuvre globale et la tradition militaire de Lyautey

Dans le contexte français, un premier parallèle peut être fait au niveau doctrinal et militaire entre le concept de « *manœuvre globale* » et celui d'« *approche globale* ». L'expression de manœuvre globale existe au niveau tactique. Il s'agit de concevoir l'opération sur le terrain lors d'une crise en liaison avec les organismes civils présents. Il s'agit aussi d'entretenir de bonnes relations avec les autorités locales. À la différence de la manœuvre dite « *classique* », la manœuvre dite « *globale* » tente d'intégrer des actions plus immatérielles telles que des actions d'influences⁴⁴. Les officiers de l'armée de terre établissent souvent un lien entre l'approche globale et le type d'approche que pratiquait le général Lyautey⁴⁵ qui a été conceptualisée sous la forme de « *manœuvre globale* ». On peut citer ici les écrits du maréchal Lyautey consacrés à son opération des années 1903 à 1906 : « *Il faut que très prochainement toute la région se sente dans nos mains matériellement et moralement ; matériellement par l'action rayonnante de nos forces mobiles, moralement par l'acceptation de notre domination de la part de tous les groupements qui ont à y venir*⁴⁶ ». Le général Lyautey liste alors des activités comme l'approvisionnement des populations locales en semence, la réinstallation de marchés, la mise en place d'écoles,

⁴². *Memorandum du ministry of defence, the Foreign and Commonwealth Office and the Department for International Development*, accessible en ligne : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we03.htm>, consulté le 27 mai 2010.

⁴³. L'EBO a été abandonnée par les américains dès 2005.

⁴⁴. Article collectif du CDEF, « Au niveau tactique, la manœuvre globale : agir tous en cohérence, viser le même objectif et appliquer des effets », *Doctrines tactiques, Revue d'études générales*, ministère de la défense, armée de terre, N°19, 2010, pp. 8-10.

⁴⁵. Par ailleurs, les militaires interrogés expliquent qu'au-delà des apports du Maréchal LYAUTEY, l'expérience des Français lors de la colonisation était très proche de celle que l'on peut retrouver aujourd'hui sous le label d'approche globale.

⁴⁶. LYAUTEY Maréchal, « Vers le Maroc, lettres du sud oranais », 1903 à 1906.

etc. Les officiers français interrogés évoquent le Cimic comme ayant pris naissance dans ce contexte colonial⁴⁷, et se retrouvant aujourd'hui démultiplié avec le concept d'approche globale, comme dans l'exemple afghan actuel. Enfin, les militaires français font souvent le lien entre l'approche globale telle que développée aujourd'hui et les approches inter-armes, inter-armées, interalliées, inter-agences, qui ont peu à peu vu le jour lors des dernières décennies. Par exemple, la France a développé depuis le début des années 2000 un groupement inter-armées dit « *d'actions civilo-militaires* ». Basé à Lyon, la spécificité de ce groupement est de pouvoir mettre en place des équipes pluridisciplinaires pour intervenir en lien étroit avec les populations locales d'un terrain de crise.

Au niveau de la conception militaire, deux courants se distinguent à l'origine de l'approche globale, celui anglo-saxon appuyé sur l'EBO et l'EBAO et celui français faisant référence au général Lyautey et à la manœuvre globale. Cela permet aussi bien aux acteurs anglo-saxons qu'aux acteurs français de légitimer leur positionnement actuel en se présentant comme étant à l'origine de l'approche globale.

Au niveau politique et institutionnel

Au niveau national, on parle de "*whole of government approach*" (WGA) pour un État, et de "*whole of organisation approach*" pour une organisation comme l'Union européenne. Dans les deux cas, il s'agit d'éviter les duplications au sein d'un gouvernement ou d'une institution entre les différents services ou ministères qui le composent, contribuant à l'approche globale au niveau politique. Il s'agit aussi d'augmenter la fréquence des échanges d'informations entre les différents acteurs, civils et militaires, pour qu'ils travaillent plus en synergie lors de gestions de crises (typiquement cela concerne le

⁴⁷. Les britanniques évoquent aussi parmi les sources de leur approche globale le rôle joué par leur expérience en Malaisie de 1948 à 1960. L'héritage colonial des britanniques les a donc eux aussi confrontés à réfléchir aux liens entre civils et militaires (voir notamment les réflexions de Robert Thomson et Frank Kistson présentées dans l'ouvrage suivant : VALEYRE, Bertrand, *Gagner les cœurs et les esprits, origine historique du concept et application actuelle en Afghanistan*, CDEF, 2010.)

ministère des affaires étrangères, le ministère de la défense et le ministère en charge du développement, leurs noms diffèrent en fonction des pays étudiés). Il s'agit enfin pour tous les acteurs concernés de se concentrer sur les objectifs et l'état final recherché, et cela implique des liens entre acteurs civils et militaires. Ce concept a surtout été développé par l'OCDE⁴⁸. Le concept de WGA est utilisé dans le cadre des SSR (*Security Sector Reform*). Mais on retrouve aussi peu à peu le concept dans les textes sur l'approche globale notamment au niveau européen.

Au niveau technologique

Les aspects technologiques ne doivent pas être négligés lorsque l'on veut comprendre les évolutions au niveau des stratégies militaires, car le progrès technique qui les affecte modifie l'organisation, la composition des forces, etc.⁴⁹. Or, de fait, certaines publications voient dans les évolutions technologiques récentes une des origines de l'approche globale, car elles permettent un plus grand partage de l'information entre acteurs sur un terrain de crise. Pouvoir mettre en place des outils informatiques collaboratifs poussés a été une des clés pour voir l'approche globale se concrétiser, et auparavant l'EBO et l'EBAO⁵⁰. Les nouveaux outils de gestion des systèmes d'information (notamment ceux qui rendent possible l'inclusion de diverses couches de données) permettent à différents acteurs, civils ou militaires, d'accéder aux données, tout en rendant possible la confidentialité de certaines informations sensibles par l'usage de filtres.

⁴⁸. OECD, "Whole of Government Approaches to Fragile States", *DAC Guidelines and reference series, A DAC reference document*, OECD, 2006.

⁴⁹. VENNESSON, Pascal, *Les chevaliers de l'air. Aviation et conflits au XXI^e siècle*, Paris, Presses de Sciences Po, Fondation pour les Études de défense, 1997, pp. 26-27.

⁵⁰. Voir par exemple sur ce sujet : HUNERWADEL, J.P., "The effect based approach to operations: questions and answers", *Air and space power journal*, Printemps 2006, accessible en ligne : <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj06/spr06/hunerwadel.html>, consulté le 27 juillet 2010.

Conclusion sur les origines du concept d'approche globale

Le concept d'approche globale est un concept qui « *voyage* » beaucoup, au sens de Sartori⁵¹. Sa signification est si large, les origines du concept si diverses et les acceptions si variées qu'il existe un risque à vouloir comparer l'utilisation du concept au sens large, sans faire bien attention à la spécificité du contexte de sa mise en œuvre. Pour éviter les risques liés au « *concept stretching* » au sens de Sartori, il semble donc important dans chacun des cas qui vont suivre de bien s'attacher aux singularités des concepts européens, otaniens et onusiens, de même qu'à celles des concepts nationaux. En ce sens, plus qu'une étude comparative, il s'agira de dresser un panorama des différents sens donnés au concept par les acteurs internationaux, mais aussi des différentes façons qu'ils ont de l'utiliser pour se positionner les uns par rapport aux autres sur la scène internationale. En résumé, nous étudierons ici comment les organisations internationales, les États mais aussi les ONG ont recours à un positionnement contre l'approche globale au sens **d'effort de mise en place d'une plus grande coordination entre acteurs internationaux et locaux, militaires ou civils, afin d'œuvrer à une meilleure efficacité de leur action lors de crises en combinant les trois leviers : sécurité, gouvernance et développement**. Il s'agira d'identifier comment les différents acteurs ont pu mobiliser le concept à leur fin, mais aussi d'analyser quels sont les problèmes posés par la mise en place de l'approche globale. L'étude combinera une analyse de l'émergence et de l'utilisation du concept au sein des organisations mais aussi dans leurs relations bilatérales. La question de l'incidence du concept au niveau des sièges et du terrain sera au centre des études de cas.

⁵¹. SARTORI, Giovanni, "Concept misformation in comparative politics", *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4., Décembre 1970, pp. 1033-1053.

L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION CIVILO-MILITAIRE DES CRISES
ANALYSE CRITIQUE ET PROSPECTIVE DU CONCEPT

PANORAMA DE L'UTILISATION DE L'APPROCHE GLOBALE PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Si l'approche globale consiste à rapprocher des militaires et des civils dans la gestion des crises, chaque organisation internationale, chaque État, chaque ONG concerné développe sa propre acception du terme. Derrière les différents positionnements des acteurs sur l'approche globale se cachent des enjeux politiques stratégiques qu'il conviendra d'analyser. Dans cette partie, l'approche globale de différentes organisations internationales sera présentée, avec les cas de l'Union européenne, de l'Otan, de l'Onu, de l'OSCE, de l'UA et de l'OCDE.

L'utilisation de l'approche globale par l'Union européenne

L'Union européenne est souvent présentée comme l'acteur le plus à même de voir se développer et s'appliquer l'approche globale. En effet, l'Union européenne associe la composante militaire et la composante civile de gestion de crises avec la possibilité d'interventions militaires de gestion de crises depuis le Conseil européen de Cologne en 1999⁵², et la possibilité de missions civiles de gestion de crises (de police, de justice, d'administration civile et de protection civile) adoptées au Conseil de Feira en 2000⁵³. En outre, c'est un lieu d'échanges existant entre États, mais aussi avec les ONG comme par exemple à travers l'action de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (DG ECHO) et avec d'autres organisations internationales positionnées sur ce sujet (Onu, Otan).

La mise en place du concept

Historiquement, le concept européen d'approche globale ("*comprehensive approach*") se serait répandu sous la présidence Britannique en 2005, même si dès 2003 la question d'une meilleure coopération entre civils et militaires dans les actions de l'UE avait été évoquée sous la forme du CMCO pour la coopération civilo-militaire⁵⁴. Bien qu'il n'y ait pas en soi de définition officielle donnée par l'Union européenne de l'approche globale, il semble qu'il y ait un consensus sur l'explicitation suivante du concept : « *L'approche globale implique la poursuite d'une méthodologie visant à mettre en place des principes partagés et des processus collaboratifs qui augmentent la perspective de résultats favorables et persistants sur le long terme dans les domaines de la politique, de la diplomatie, de la sécurité, de l'économie, du développement, de la justice et des droits de l'homme, et ce, dans la poursuite d'objectifs communs au sein et au-delà de l'UE*⁵⁵ ». Après s'être entretenu avec des personnes travaillant sur ces

⁵². European Council, "Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence", Cologne, 1999.

⁵³. European Council, "Conclusions of the Presidency", Feira, 2000.

⁵⁴. GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, COSTE, Frédéric, KLEIN Michel (ed.) : *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*, rapport de la fondation de recherche stratégique, 2010, p. 126.

⁵⁵. "It (the CA) implies the pursuit of a methodology aimed at commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favorable and enduring outcomes in the political, diplomatic, security,

questions au sein du secrétariat du Conseil, on peut voir que l'UE s'appuie sur le concept de trois D lorsqu'elle tente d'explicitier l'approche globale : défense, développement et diplomatie (et avec pour la diplomatie les trois C : "*common strategy*", "*common mission statement*", "*common understanding of the strategy, mission statement and modus operandi*"). Les principes qui sont dit centraux pour l'approche globale européenne sont : le développement de capacités locales dans l'État failli ("*strengthening local ownership*"), l'importance du politique pour garantir la paix ("*political primacy*"), la légitimité, l'unité d'effort ("*unity of effort*"), la sécurité, la transformation du conflit et l'engagement régional.

En outre, si l'on étudie les textes promus par l'Union européenne récemment, on peut noter une large référence à l'approche globale et ce dans plusieurs domaines. C'est le cas des textes législatifs émanant de la Commission, concernant les migrations⁵⁶, ou ceux concernant la lutte contre la drogue⁵⁷, à titre d'exemple. C'est aussi le cas des textes issus du Conseil, comme celui de mars 2010 intitulé "*Towards a comprehensive approach – the operating implications*⁵⁸", qui fait suite aux deux premiers textes conceptualisant l'approche globale de l'UE : "*Military implications of a comprehensive approach*" (Mica) et "*Operating implications of a comprehensive approach*" (OICA), tout en les consolidant⁵⁹. Cette situation de présence de plus en plus forte du concept d'approche globale au niveau de l'Union européenne, aussi bien au niveau de la Commission que du Conseil, est aujourd'hui renforcée avec l'adoption du traité de Lisbonne qui voit la création du Service européen des affaires extérieures et de son *Crisis Management Plan-*

economic, development, rule of law and human rights dimensions of international engagements in pursuit of a common goal both within and beyond the EU". Définition communiquée par un officiel du secrétariat du Conseil de l'Union européenne et figurant selon lui dans les documents de travail utilisés en interne pour expliciter ce que l'UE entend par approche globale.

⁵⁶. Voir par exemple : communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 octobre 2008 – *Renforcer l'approche globale de la question des migrations: accroître la coordination, la cohérence et les synergies* [COM(2008) 611 final – Non publiée au Journal Officiel].

⁵⁷. Voir par exemple : *Le développement d'une approche globale pour lutter contre la drogue au niveau européen*, texte disponible en ligne : http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/fsj_drugs_intro_fr.htm, consulté le 4 juin 2010.

⁵⁸. Council of the European Union, "Towards a Comprehensive Approach – the operational implications, EUMS paper for the EUMC", Brussels, 9 mars 2010.

⁵⁹. Ces textes ayant une diffusion restreinte, ils ne figurent pas en bibliographie.

ning Directorate (CMPD), institutions qui unissent étroitement en leur sein les deux composantes civiles et militaires autour du concept de CMCO pour "*Civil-military coordination*". Le CMCO semble être une des matérialisations les plus visibles de la volonté de développer une approche globale au sein des institutions européennes.

Le concept européen de Civil Military Coordination (CMCO)

Dans le contexte de l'Union européenne, il est fait référence aux efforts institutionnels qui visent à voir collaborer étroitement civils et militaires sous l'appellation de CMCO, pour « *Civil-military coordination* ». La définition officielle est la suivante : « *La coordination civilo-militaire dans le contexte de la PESD et ESDP traite les besoins de coordination effective de tous les acteurs européens engagés dans la planification et la mise en place d'une réponse de l'UE aux crises*⁶⁰ ». L'appellation de CMCO s'est répandue lors de la présidence danoise et de la présidence grecque, et l'importance du développement du CMCO a été soulignée dans le papier du 6 novembre 2003⁶¹. L'objectif était de mettre en place les réformes institutionnelles nécessaires au sein de l'UE pour permettre une vraie coordination entre les acteurs civils et les acteurs militaires. De plus, le « papier » soulignait l'importance de la culture de coordination, devant créer une nouvelle routine organisationnelle de coordination. Le CMCO par son impact institutionnel et culturel était présenté comme un pré-requis à la mise en place d'une gestion de crise à l'européenne, sous la direction du Comité politique et de sécurité (Cops). En effet, c'est le Cops qui peut réfléchir au moment de la crise à toutes les options européennes disponibles (civiles et militaires) pour (au besoin) les coordonner de façon appropriée. C'est à travers le "*crisis management concept*" puis « *l'action commune* » que le Cops fixe alors le cadre de la mission de façon cohérente et coordonnée. En 2003, le traité de Lisbonne n'avait pas été mis en place, mais on parlait de la possibilité de voir

⁶⁰. "Civil Military Co-ordination in the context of CFSP/ESDP addresses the need for effective co-ordination of the actions of all relevant EU actors involved in the planning and subsequent implementation of EU's response to the crisis" in: "Civil Military Co-ordination", *EU Military Staff*, Doc. 14457/03, 2003.

⁶¹. Council of the European Union, "Civil Military Co-ordination (CMCO)", Brussels, 7 novembre 2003.

naître une "Crisis Response co-ordinating Team (CRCT)" pour justement mettre en place l'approche globale dans la gestion des crises par l'UE. De la même façon, dès 2003, on envisageait qu'un représentant spécial pourrait coordonner les actions de l'UE pour qu'elles soient menées de façon globale. L'opération Artémis⁶² de 2003 en a d'ailleurs confirmé le besoin.

À côté du concept de CMCO, expression propre au contexte politique institutionnel européen, on retrouve aussi dans les textes bruxellois le terme de Cimic, expression qui existe couramment chez les militaires pour qualifier les liens entre civils et militaires sur le terrain⁶³. Au niveau européen, la définition du Cimic est la suivante : « Cimic est un acronyme qui fait référence aux activités civiles de soutien aux missions militaires sur le terrain⁶⁴ ». Comment comprendre alors les liens entre CMCO et Cimic au niveau de l'UE ? Le terme de Cimic, qui existait comme appellation au niveau des États pour qualifier les liens entre les militaires et les civils pour soutenir l'action des opérations militaires en cours, a aussi été utilisé à Bruxelles pour parler des liens entre civils et militaires lors de crises gérées par l'Union européenne, dans un cadre *opérationnel*. Il s'agit exclusivement des liens tissés par les militaires sur le terrain avec des acteurs civils. Si le Cimic n'adresse donc que les questions *opérationnelles* et *tactiques de soutien*, le CMCO concerne lui les liens entre civils et militaires au niveau *politique* et *stratégique*, c'est-à-dire au sein des institutions de l'Union européenne, à Bruxelles, avec les implications que cela peut avoir lors de crises. Le CMCO inclut la coopération entre civils et militaires au sein de la politique commune de sécurité et de défense mais aussi les liens entre les outils communautaires de gestion de crises et les outils intergouvernementaux, ces liens étant renforcés avec la mise en place du SEAE depuis le traité

⁶². Opération militaire ayant eu lieu du 6 juin au 6 septembre 2003 en République démocratique du Congo.

⁶³. GEBHARD, Carmen, *Civil-Military Coordination and Cooperation in the Context of the EU's Crisis Management CMCO versus Cimic Conceptual and Terminological Clarifications*, National Defence Academy, Institute for peace support and conflict management, Vienne, Mars 2008, accessible en ligne : http://www.bmlv.gv.at/pdf/publikationen/info_akt_01_08_cimic_vers_cmco_cg.pdf, consulté le 4 juin 2010.

⁶⁴. "Cimic is referring to a support function to military mission" in: Présentation power point de Di Cameranna, EUMS, accessible en ligne : https://cei.mors.si/esdc_oc/.../CMCO_DI_CAMERANA.ppt, consulté le 4 juin 2010.

de Lisbonne. L'idée est d'avoir une coordination des acteurs civils et militaires dans toutes les phases de la gestion de crises, et en particulier dès la phase de planification stratégique où l'on définit le rôle des différents instruments. Le concept concerne aussi bien Bruxelles que le théâtre ainsi que le lien entre Bruxelles et le théâtre. Il s'agit donc bien ici d'étudier le CMCO qui est le concept-clé de l'approche globale européenne et non de parler au sens restreint de UE Cimic. Et pour cela il semble important de comprendre en quoi le CMCO est incarné aujourd'hui par les nouveaux acteurs mis en place par le traité de Lisbonne dans le contexte de développement de l'approche globale européenne : le service européen de l'action extérieure (SEAE) et son *Crisis Management Planning Directorate* (CMPD).

Le rôle du service européen de l'action extérieure (SEAE) et de son Crisis Management and Planning Directorate (CMPD)

Dans le cadre de la PCSD, l'approche globale s'exprimait de façon *ad hoc*, avant même les premiers textes de conceptualisation. Cela est rappelé par Frédéric Ramel, qui précise que dès 2001 la communication de l'UE relative à la prévention des conflits avait évoqué la nécessité de combiner un large spectre d'interventions dans des domaines complémentaires tels que le développement de la démocratie, le retour à la sécurité, etc.⁶⁵. Plus précisément, il existe trois types de cas où l'approche globale a pu s'exprimer de façon *ad hoc*. Premièrement, on peut retrouver de l'approche globale européenne *ad hoc* dans les opérations militaires dans le cadre des "*expanded Petersberg tasks*", telles que validées récemment par le traité de Lisbonne. À l'origine, les tâches dites de Petersberg ont été définies par l'UEO en juin 1992, puis incorporées dans le traité de l'Union européenne au sommet d'Amsterdam en 1997⁶⁶, afin d'inclure un volet *peacemaking* et *peakeeping*. Deuxièmement, l'approche

⁶⁵. RAMEL, Frédéric, « L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », dans : ALIGSAKIS Maximos (ed.), *Europe et sortie des conflits*, Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 2005, pp. 25-58.

⁶⁶. Article 17 du Titre V.

globale s'est exprimée de façon *ad hoc* dans les missions de gestion de crises civiles suite au sommet de Feira : cela concerne avant tout la restauration de la police, de la justice, de l'administration, et dans quelques cas rares de la protection civile. Enfin, on peut aussi le trouver dans les opérations civilo-militaires, comme dans le cas de l'*Aceh Monitoring Mission*. On retrouve ces trois possibilités dans le texte de référence qui a formalisé l'approche globale de l'Union européenne : "*Towards a comprehensive approach*". Il est en effet mentionné que : « *Lorsque cela peut s'avérer approprié, l'UE peut déployer une mission civile, avec aide des militaires, ou une opération militaire avec participation et soutien des composantes civiles. Dans un scénario complexe, l'UE peut choisir de déployer une mission civile et une opération militaire simultanément, rendant ainsi disponible un large éventail d'instruments, et ce pour une période étendue*⁶⁷ ». Jusqu'en 2007, la plupart des missions civiles ont été planifiées par ou avec l'aide des militaires, comme lors d'Aceh, une intervention très largement planifiée par les militaires.

La structure nouvelle qui incarne le CMCO aujourd'hui est le CMPD, *Crisis Management Planning Directorate*, département du nouveau Service européen de l'action extérieure. L'objectif est d'intégrer civils et militaires dans les différentes phases de la gestion de crise, depuis la planification stratégique jusqu'à la gestion de crise, en incluant les formations et les exercices. Il existe des documents sur lesquels acteurs civils et militaires peuvent s'appuyer lors d'une crise, et notamment : le *Crisis Management concept* (CMC), le *Crisis management procedure* (CMP), les *Guidelines for joint fact finding missions* et les *Guidelines for EU crisis response information activities*⁶⁸. Ces documents servent de base aux civils et militaires et sont actualisés régulièrement pour incorporer toutes données importantes à la gestion globale des crises. Avant la création du CMPD, la CRCT n'a jamais vrai-

⁶⁷. "When appropriate the EU may deploy a civilian mission, with assistance from the military, or a military operation with participation or assistance from the civilian components. In a complex scenario, the EU may choose to deploy both a civilian mission and-or a military operation where a wide range of instruments are available, possibly for an extended period". In: Council of the European Union, "Towards a Comprehensive Approach – the operational implications", EUMS paper for the EUMC, Brussels, 9 mars 2010.

⁶⁸. Documents ne figurant pas en bibliographie car à diffusion restreinte.

ment fonctionné à cause de la difficulté institutionnelle et humaine de faire travailler ensemble les divers organismes concernés (militaires et civils du secrétariat du Conseil et représentant de la Commission européenne). La "*civil military cell*" du "*Operation centre*" créée en 2005 au sein de l'état-major de l'UE n'a jamais reçu le soutien nécessaire de la DGE du Conseil et de la Commission.

Les capacités de la Commission concernant l'approche globale

Au-delà du CMCO employé dans le cadre de la politique commune de sécurité et de défense au sein du SEAE, on trouve aussi l'approche globale au sein des services de la Commission européenne. Cela a donné lieu à des débats sur la bonne localisation de la dimension civile de la gestion des crises au sein des institutions européennes, entre Conseil et Commission⁶⁹. Parmi les instruments de la Commission européenne qui peuvent contribuer à l'approche globale on trouve en effet : l'instrument de stabilité, l'aide humanitaire, le mécanisme communautaire de protection civile, les programmes d'aide à la reconstruction et au développement, des mesures économiques d'appui, et tout ce qui est de l'ordre de la reconstruction d'institution sur place (*capacity building*) (notamment avec le rôle que peut jouer la DG justice et affaires intérieures).

Cela dit, les documents présentant l'approche globale issus du comité militaire de l'Union européenne n'incluent pas les aspects humanitaires et d'aide au développement gérés par la Commission européenne dans leurs actions. En effet, les aspects humanitaires mis en œuvre essentiellement par les ONG sont gérés distinctement des aspects militaires pour ne pas nuire à leur principe d'indépendance, de neutralité et d'autonomie. Cette séparation des questions humanitaires et de développement, des questions de sécurité et de gouvernance au sein des institutions européennes pose la question de la limite de l'approche globale européenne. En effet,

⁶⁹. Voir : PFISTER, Stéphane, « Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïtés et potentialités du concept de "gestion civile des crises" », *Politique européenne*, Vol. 3, N° 22, 2007, pp. 175-195.

l'Onu par exemple inclut les trois piliers dans son approche intégrée. On peut se demander si cette distinction européenne va persister ou peu à peu s'effacer au sein du Service européen de l'action extérieure. Cela dit cette distinction européenne est précieuse pour sauvegarder la mise en place des principes humanitaires. Ce constat ressort des entretiens conduits avec des membres d'ONG. Ceux-ci craignent le rapprochement de la DG ECHO avec le SEAE par exemple.

L'approche globale de l'Union européenne en tant que coordination avec d'autres acteurs extérieurs à l'Union

L'approche globale se traduit aussi pour l'Union européenne par la mise en place de partenariats et d'accords avec d'autres acteurs internationaux. Dès la stratégie de sécurité de 2003⁷⁰, l'Union européenne a souligné l'importance de développer un multilatéralisme efficace et efficient, cela incluant une meilleure collaboration avec l'Onu, l'Union africaine, l'Otan, etc.

Pour ce qui est des liens UE-Onu, on peut mentionner les deux "*Joint Declaration*" (2003 et 2007) et la mise en place du "*UN-EU Steering Committee*". Par ailleurs, la Commission européenne a signé des "*partnership agreements*" avec des agences de l'Onu (UNDP, WHO, UNHCR, etc.). En outre, lors de certaines opérations, comme au Kosovo, l'UE a été en charge de certains aspects de l'approche intégrée Onu, comme le rapporte Cédric de Coning⁷¹. Enfin et surtout, la Commission européenne finance de nombreux acteurs onusiens. Entre 2001 et 2008, 37 % de l'aide européenne dédiée au maintien de la paix a été transférée vers des programmes onusiens. Parallèlement, un tiers de l'instrument de stabilité européen finance des actions de l'Onu. À travers ces différentes interactions, on voit s'établir une institutionnalisation du partenariat UE-Onu, autour de la gestion

⁷⁰. European Council, *A secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 2003.

⁷¹. DE CONING, Cédric, "Implications of a Comprehensive or Integrated Approach for Training in United Nations and African Union Peace Operations" *NUPI Working Paper 766, Security in Practice 6*, 2009, p. 11.

civile des crises. Il reste à voir si cela pourrait s'étendre à des partenariats incluant des aspects militaires, dans le cadre de l'approche globale. Des tentatives ont eu lieu comme par exemple avec Eufor Tchad. Mais on peut sentir en parlant avec les acteurs du terrain que des réticences politiques plus fortes existent lorsque les militaires sont engagés. Cela semble rendre la coopération UE-Onu plus délicate⁷². À cela s'ajoute le fait que l'Onu ne peut pas conduire des opérations militaires de coercition. Il semble que plus les deux institutions tentent de formaliser leur partenariat, plus cela pose des problèmes de coordination ; c'est un élément expliqué par Joachim Koops, qui montre que la mise en place du EU-UN *Steering Committee* n'a pas permis une meilleure coordination par son institutionnalisation⁷³.

Pour ce qui est de la coordination UE-Otan, on peut évoquer le rôle joué par les arrangements *Berlin plus*⁷⁴. Mais là aussi l'institutionnalisation du partenariat n'a pas permis de simplifier complètement l'interaction entre les deux institutions selon Koops, au contraire. Par ailleurs, la situation est politiquement bloquée, ce qui empêche au niveau stratégique une vraie utilisation de l'approche globale qui capitaliserait sur la composante civile de l'UE et les moyens militaires plus développés de l'Otan. En effet, le conflit entre la République de Chypre et la Turquie nuit à l'existence d'un dialogue stratégique de fond entre les deux organisations, la Turquie refusant que la République de Chypre participe aux réunions entre Cops et Nac et entre les comités militaires respectifs⁷⁵. Au-delà de cette question Turco-Chyprite, une forte concurrence existe entre l'UE et l'Otan dans la gestion des crises comme on peut le voir par des exemples concrets. L'Otan s'est engagée au Darfour un an après

⁷². Entretien, ministère de la défense, Paris, juin 2010.

⁷³. KOOPS, Joachim A., "Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management", *Focus* 01/2010, accessible en ligne : www.effectivemultilateralism.info, consulté le 30 juin 2010, p.3.

⁷⁴. Les accords dits de *Berlin plus* adoptés lors du sommet de Washington en 1999 régissent la mise à disposition de moyens et de capacités de l'Otan lors d'opérations de l'Union européenne lors desquelles l'Alliance ne serait pas directement impliquée.

⁷⁵. Voir pour plus de détails sur le conflit turco-chyprite et son impact sur les liens UE-Otan : REYNAUD, Oriane, « L'impact du différent turco-chyprite sur l'avenir de la relation UE-Otan », *Cahier de l'Irsem n°3 – Otan continuité ou rupture*, septembre 2010.

l'UE ; lorsque l'UE a pris la relève de l'Otan en Bosnie, l'Otan est restée sur place ; l'Otan s'est engagée contre la piraterie au large de la Somalie alors que l'UE était déjà présente. Pourtant le partenariat UE-Otan aurait des bonnes chances de se développer au-delà de ce conflit géopolitique, car l'Otan et l'UE sont dans un contexte de ressources « *asymétriques* », notamment sur les ressources civiles de gestion de crise. Or, d'après Koops, plus les ressources sont asymétriques entre les organisations internationales, plus la coopération est claire et simple⁷⁶.

Enfin, il existe aussi un *partenariat Union africaine-Union européenne*. L'Union européenne soutien Amis⁷⁷, EURO-RECAMP⁷⁸, *African Peace Facility*⁷⁹, entre autres. Il faut souligner ici que l'UE est surtout en lien avec d'autres organisations internationales comme l'Union africaine en tant que financeur principal. La question se pose alors du positionnement de l'Union européenne par rapport à ces institutions. Comment développer la collaboration au-delà des enjeux financiers pour développer l'approche globale européenne ? Quelle influence l'Union européenne peut exercer par le biais financier ? Quels sont les intérêts poursuivis par l'UE dans ce genre d'accord de partenariat ?

L'approche globale de l'Union européenne sur le terrain : l'exemple d'Atalante

Lancée en décembre 2008, l'opération *Atalante-Eunavfor Somalie* contribue à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie⁸⁰. Cette opération s'inscrit dans le cadre de l'approche glo-

⁷⁶. KOOPS, Joachim A., "Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management", *Focus* 01/2010, accessible en ligne : www.effective-multilateralism.info, consulté le 30 juin 2010, p. 2.

⁷⁷. African Union Mission in Sudan.

⁷⁸. Initiative européenne d'origine française, il s'agit d'un instrument de la PESD au service de l'Afrique, sous le contrôle du Cops.

⁷⁹. Fonds européen alloué dans le cadre du partenariat EU-UA.

⁸⁰. Union européenne, opération navale de l'UE contre la piraterie, Factsheet, juin 2010, accessible en ligne : [Uhttp://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100614%20Factsheet%20E%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%2019_FR.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100614%20Factsheet%20E%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%2019_FR.pdf), consulté le 10 juillet 2010.

bale de l'Union européenne, car elle inclut des composantes militaires, sécuritaires, humanitaires et politiques. En effet, l'UE déploie sur place 1800 militaires, avec avant tout une dimension navale. Au niveau de la sécurité, l'UE a mis en place des accords de transfert afin que les prisonniers capturés par les militaires puissent être remis aux autorités de justice par exemple au Kenya ou aux Seychelles. L'UE travaille à la mise en place de solutions de justice durables. Au niveau du développement, le document de stratégie pour la Somalie concernant la période 2008-2013 prévoit l'allocation de 215,8 millions d'euros au titre du 10^e fonds européen de développement. Cela concerne trois secteurs de coopération principaux : la gouvernance, l'éducation et le développement rural. Ainsi, l'UE espère œuvrer à la stabilisation de la région sur le long terme. L'UE a contribué politiquement à la mise en place d'un gouvernement avec l'élection de Cheikh Sharif Cheikh Ahmed. Celui-ci doit se charger d'instaurer des institutions politiques élues démocratiquement d'ici août 2011.

Atalante est un des premiers exemples officiels d'utilisation de l'approche globale par l'Union européenne dans une zone d'instabilité. Il est difficile de tirer un bilan exhaustif à ce jour. Pourtant, on peut noter après discussions avec des personnes de retour du terrain que des obstacles et des difficultés subsistent⁸¹. Par exemple, les coopérations régionales mises en place notamment au niveau judiciaire restent fragiles. Certaines prisons, comme aux Seychelles, sont saturées de pirates. Il semble donc que l'approche globale crée certaines difficultés de gestion à court terme sur le terrain entre les acteurs de l'UE et les acteurs locaux. En outre, il existe assez peu de communication de l'UE sur cette intervention, ce qui rend l'approche globale de l'UE peu connue de ses concitoyens et peu visible politiquement. De plus, l'intervention Atalante n'a pas forcément tiré les leçons des précédentes opérations menées en Bosnie et en République démocratique du Congo. À cette époque,

⁸¹. Discussion avec les membres du groupe de travail Piraterie, à l'Irsem.

l'expression d'approche globale n'était pas employée, mais déjà l'UE tentait de rapprocher la composante civile et la composante militaire lors d'opérations de gestion de crises de façon *ad hoc*. Les études qui ont été publiées sur la question sont assez critiques sur la mise en place sur le terrain d'une bonne coordination entre acteurs civils et militaires⁸². Parmi les difficultés sont mentionnées dans ces deux exemples le peu d'échange entre la Commission et le Conseil pour faciliter au niveau politique la coordination civilo-militaire, les différences culturelles entre les militaires et les policiers sur le terrain, et la complexité dans la mise en place d'un *leadership* local. Marco Overhaus souligne que l'addition de compétences civiles et militaires ne veut pas dire coordination. Enfin, une dernière limite d'Atalante est qu'elle se concentre sur les conséquences plus que sur les sources de la piraterie⁸³.

Dans la partie qui suit, les enjeux de la mise en place de l'approche globale par l'UE vont être présentés.

Les enjeux

Après avoir présenté le concept européen d'approche globale, il semble important de présenter les enjeux et difficultés majeures qui y sont liés.

⁸². Voir par exemple : ASSEBURG, Muriel, KEMPIN, Ronja, (ed.), « Schlussfolgerungen und Empfehlungen », *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Eine systematische Bestandaufnahme von ESYP-missionen und -operationen*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009, p. 165 et OVERHAUS, Marco, « Zivil-militarisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Operative Erfahrungen, Defizite, Entwicklungsmöglichkeiten », *SWP Studie*, Berlin, mai 2010, p. 25.

⁸³. Au-delà d'*Atalante*, l'opération *Eufor Tchad* (mars 2008-mars 2009) est aussi présentée comme un exemple d'approche globale par l'UE. Un effort d'intégration multidimensionnelle avait été effectué dans le but de mieux intégrer les acteurs civils et humanitaires. Cela avait donné naissance à une polémique sur une possible manipulation politique de l'aide apportée. Au final, l'opération s'est concentrée sur la protection des civils (avec notamment des opérations de police). De nombreuses études ont été publiées sur la question, voir notamment : POUYE, Raphaël, « Eufor Tchad et la protection des civils », disponible en ligne : http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI_2010_-_Pouye.pdf, consulté le 5 octobre 2010 ; POUYE Raphaël, « L'Eufor Tchad-RCA, une opération européenne de protection à l'épreuve du politique », in : COULON, Jocelyn (ed.) *Guide du maintien de la Paix*, Athena Editions, Montréal, 2009 ; SEIBERT, Björn H., « African adventure ? Assessing the European Union's military intervention in Chad and Central African Republic », MIT Security Studies Program Working Paper, 2007 ; MATTELAER, Alexander, "The strategic planning of EU military operations – The case of Eufor Tchad-RCA", *IES Working Paper*, n°5, 2008 ; HELLY, Damien "Eufor Tchad/RCA", in *European Security and Defence Policy : the First 10 Years (1999-2009)*. ISS Book, 2009.

Comité civil et comité militaire : des désaccords à Bruxelles

Faire travailler ensemble les deux comités civil et militaire au sein du Conseil reste délicat. Par exemple, il y a eu des désaccords sur le texte adopté récemment sur l'approche globale, à commencer par un débat sur les termes à utiliser⁸⁴. Certains souhaitent voir le mot de « *mission* » et d'autres celui d'« *opération* ». Le premier ayant une connotation civile et le deuxième militaire. Les négociations sur les textes montrent combien il est complexe de faire travailler ensemble les civils et les militaires, chacun ayant peur d'être mis sous la tutelle de l'autre. Pourtant, l'idée au niveau européen serait d'avoir une unité dans la direction politique des interventions de l'UE avec militaires et civils. Derrière cette unité de *leadership* se pose alors la question des modes organisationnels les plus adaptés (par exemple organisation matricielle, *network management*, mise en place d'un *coordination board* ?), mais aussi la révision des documents de planification opérationnelle qui suivent la mise en place du concept stratégique par le *leadership* politique.

La contribution des États-membres à l'approche globale ?

Un deuxième enjeu de taille est de savoir si les États-membres vont ou non adopter une "*whole of government approach*", et s'ils vont se préparer à contribuer à l'approche globale de l'UE. Certains États de l'UE ont mis en place ou réfléchissent à la mise en place d'une "*whole of government approach*", en développant des modes de fonctionnement inter-agences ou inter-ministériel dans la gestion des crises. Mais ce n'est pas le cas de tous. Il y a donc des décalages au niveau national. En outre, si l'UE veut institutionnaliser une approche globale européenne, il faut aussi que les États-membres puissent y contribuer, par exemple en mettant à disposition du personnel civil. Là aussi se pose la question de la réactivité des États pour donner les moyens à l'UE de développer son approche globale. En résumé, il est donc difficile d'établir une connexion entre les systèmes inter-

⁸⁴. Entretien téléphonique, Conseil de l'Union européenne, juin 2010.

gouvernementaux nationaux et les organisations multinationales telles que l'UE.

La mise en place d'une réserve civile européenne ?

Un troisième enjeu est donc d'avoir une réserve suffisante de civils mise à disposition pour les missions avec les compétences nécessaires. Comment mettre à disposition ces ressources complémentaires qui sont nécessaires pour la mise en œuvre de l'approche globale, sur le terrain et dans les OHQ ? En ce moment, une base de données d'experts mobilisables est en cours d'élaboration au niveau de l'UE. Chaque État doit y indiquer des noms d'experts. Cependant, la tendance générale est au manque de personnel civil déployable. Ou si ces experts figurent dans la base de données UE, ils sont souvent aussi listés dans la base de données Otan. *Quid* alors de leur déployabilité en cas de crises où l'EU et l'Otan seraient mobilisées ? S'il est par exemple difficile pour les États de mettre à disposition du personnel, l'UE devrait-elle s'en doter sur ses budgets ?

Le financement de l'approche globale de l'Union européenne

Derrière cette question se pose bien sûr la question plus large du financement de l'approche globale : est-ce que ce sont les États ou le budget UE qui vont porter la charge budgétaire supplémentaire⁸⁵ ? Et à quelle hauteur ? Comment vont se répartir les fonds entre les différents acteurs européens ? Mais aussi entre les différents terrains de crise ? Sur quels critères ? Suite aux entretiens menés, il ressort que les acteurs nationaux comptent sur des financements européens pour développer l'approche globale et que les acteurs européens comptent sur un financement par les États membres. Les besoins de financement sont donc très grands de tous côtés, alors même que le contexte de restriction budgétaire a

⁸⁵. Entretien téléphonique, Conseil de l'Union européenne, juin 2010.

pour conséquence l'absence de ligne budgétaire dédiée à l'approche globale dans de nombreux États, dont la France.

La création d'un hub européen de gestion globale des crises sur le terrain ?

Afin d'optimiser l'harmonisation des planifications des acteurs civils et des acteurs militaires sur place sur le théâtre, l'idée circule de mettre sur place une forme de *hub* européen sur le théâtre de la crise. Ce *hub* pourrait servir de point focal pour la planification des opérations, mais aussi éventuellement pour leur conduite ou pour les fonctions support et logistique. Cela permettrait aussi de pallier le manque de continuité sur le théâtre, dû aux roulements de personnels surtout militaires. Le problème de ces roulements incessants s'est accentué dans les zones où une bonne connaissance de la culture locale est nécessaire pour être opérationnel dans l'approche globale. Le *hub* pourrait enfin être utilisé pour améliorer la gestion des personnels sur le théâtre en permettant à long terme la mise en place d'un système commun pour civils et militaires.

La question du partage de l'information au niveau européen

Se pose aussi la question d'un système informatique commun aux acteurs européens civils et militaires, mais aussi la question de l'information et de son partage sur place. L'approche globale rend nécessaire le développement d'outils informatiques pour la servir : des outils qui pourraient intégrer la diversité des utilisateurs, militaires et civils (exemple : "*network enabled capabilities, computer network defence*" et son équivalent civil, etc.). *Quid* du type d'outils qui vont être utilisés au niveau européen et de leur interopérabilité avec les outils Otan ou avec les différents outils nationaux.

Ayant cerné les enjeux liés au développement de l'approche globale par l'Union européenne, tournons-nous maintenant vers une

autre organisation qui cherche à se positionner par rapport à l'approche globale : l'Otan.

L'utilisation de l'approche globale par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan)

Il est plus difficile pour l'Otan que pour l'UE de se positionner par rapport à l'approche globale, d'une part car l'Otan ne dispose pas de moyens civils à déployer, d'autre part car il n'existe pas encore de consensus sur la façon avec laquelle l'Otan devrait aborder ce nouveau concept. La situation en Afghanistan est révélatrice de ce double constat.

La mise en place du concept

Une des difficultés de l'Otan réside dans le fait que l'Alliance ne bénéficie pas en interne de capacités civiles à déployer à proprement parler. De même, la culture de l'organisation, les procédures et les doctrines sont avant tout militaires et ne laissent que peu de place à une approche civile des questions à ce jour. Cela rend les coopérations avec des institutions de nature civile plus difficiles, de par le choc culturel qui peut exister entre les habitudes militaires des acteurs de l'Otan et les pratiques d'autres acteurs. Pourtant, dès le sommet de Riga de 2006, l'Otan s'est posé la question de son recours à l'approche globale. D'après Brooke Smith-Windsor⁸⁶, ce sont les Danois qui sont à l'origine de l'entrée du concept dans le vocabulaire otanien dès le printemps 2006⁸⁷. Sept pays auraient alors présenté un "*non-paper*" sur l'interaction civilo-militaire, pour optimiser la planification et la conduite des opérations de gestion de crise de l'Otan : Danemark, Canada, Hongrie, Norvège, Pays-Bas, République Tchèque et Slovaquie⁸⁸. Ils auraient été rejoints par la suite

⁸⁶. SMITH-WINDSOR, Brooke, "Hasten slowly Nato's effects based and comprehensive approach to operations, making sense of the past and future prospects", *Research Paper*, Nato Defense college, Rome, N°38, juillet 2008, p. 5.

⁸⁷. À l'origine l'expression employée était celle de CPA pour "*Concerted Planning and Action*". Il s'agissait pour le Danemark de promouvoir une meilleure cohérence entre civils et militaires dans la gestion des crises et post conflit.

⁸⁸. GROS, Philippe, VILBOUX Nicole, COSTE Frédéric, KLEIN Michel (ed.), *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*, Rapport final, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, 2010, p. 127.

par les États-Unis et le Royaume-Uni, qui œuvraient à la promotion du concept au sein d'exercices internationaux comme les MNE5 et 6, dans le cadre d'un programme expérimental mis sur pied par l'USJFCOM⁸⁹. Ces exercices ont servi de plateforme pour développer le concept à l'échelle transatlantique, notamment en contribuant au développement d'un vocabulaire commun⁹⁰. Depuis avril 2008 et le sommet de Bucarest, les alliés se sont mis d'accord sur un plan d'action avec des propositions pour une *contribution* de l'Otan à l'approche globale. Le terme souligne donc que l'Otan, n'ayant pas de capacités civiles à déployer, n'est pas en elle-même le porteur de l'approche globale ; en revanche l'organisation souhaite y contribuer en œuvrant à une meilleure coordination entre acteurs civils et acteurs militaires. L'idée est d'améliorer les liens entre l'Otan et les autres organisations qui l'entourent lors de gestions de crises. Cette position de l'Otan a été réaffirmée lors du sommet de Strasbourg Kehl de 2009⁹¹ : *« Les expériences des Balkans et de l'Afghanistan ont montré que les défis sécuritaires d'aujourd'hui nécessitent la mise en place d'une approche globale par la communauté internationale, combinant des mesures civiles et militaires et les coordonnant. Sa mise en place effective nécessite une contribution de tous les acteurs d'une manière concertée, dans un esprit d'ouverture et de détermination, en prenant en compte leurs forces et mandats respectifs. Nous nous réjouissons des progrès significatifs réalisés, dans la droite ligne du plan d'action validé à Bucarest, visant une amélioration de la contribution otannienne à une approche globale, en incluant la possibilité de combiner les moyens militaires avec ceux des civils. Les progrès incluent la promotion d'un dialogue avec les différents acteurs concernés lors d'opérations ; le développement d'une base de données d'experts nationaux de la reconstruction et de la stabilisation pour porter conseil aux forces de l'Otan ; et l'ouverture des exercices de gestion de crises de l'Otan à des organisations internationales appropriées sélectionnées⁹² »*. L'objectif affi-

⁸⁹ U.S. Joint Forces Command (USJFCOM) est un des dix commandements combattants du ministère de la défense des États-Unis et a joué un rôle-clé dans la transformation des activités militaires américaines.

⁹⁰ DEMORTIER, Marie-Christine, Débats intellectuels et enjeux politiques autour du concept d'approche globale de crise, Note 3, 13 décembre 2009, pp.7-9.

⁹¹ Otan, "Proposal on a way ahead on comprehensive approach", C-M(2008)0029-CORI, 2 avril 2008 et Otan, "Implementation of the action plan on proposals to develop and implement Nato's contribution to a comprehensive approach", AC/119-WP(2008)0009(SPC), 4 juin 2008.

⁹² "Experience in the Balkans and Afghanistan demonstrates that today's security challenges require a comprehensive approach by the international community, combining civil and military measures and coordination. Its effective

ché par l'Otan est d'œuvrer à une meilleure planification et conduite d'opérations en prenant mieux en compte l'interface avec les acteurs civils opérant sur le même théâtre lors d'opérations de gestion de crise. Pour renforcer la coopération avec d'autres partenaires, différents domaines sont identifiés, dont celui des retours d'expérience, celui des *trainings*, exercices et formation, et celui de l'information-communication.

Le manque de consensus sur l'approche globale au sein de l'Otan

Depuis que le concept d'approche globale a été évoqué à l'Otan, on peut noter qu'il n'existe pas encore de consensus au sein de l'Alliance sur ce sujet. Parmi les sujets de dissension se trouve tout d'abord la question de la compétence civile. L'Otan va-t-elle trop loin en cherchant à mieux intégrer les aspects civils aux aspects militaires ? Sort-elle du cadre de ses compétences ? Pour certains alliés, il est nécessaire de se centrer sur les missions fondamentales de l'Alliance et de ne pas chercher à s'éparpiller comme le concept d'approche globale pourrait le laisser croire. Pour certains alliés, membres de l'Otan et de l'UE, le partage des rôles doit également rester clair entre ces deux organisations. Cela implique que l'Otan n'empiète pas sur les thématiques civiles de gestion de crises jusqu'alors gérées avant tout par l'UE, qui elle, a des capacités civiles de gestion de crise déjà institutionnalisées en son sein. Un deuxième point de discordance au sein de l'Otan lié à l'utilisation de l'approche globale (notamment en Afghanistan) reste la question du financement⁹³. Avoir recours à l'approche globale a fait très sérieusement augmenter les budgets de l'Otan. En construisant des routes, des hôpitaux, etc., l'Otan finance des activités de reconstruction très

implementation requires all international actors to contribute in a concerted effort, in a shared sense of openness and determination, taking into account their respective strengths and mandates. We welcome the significant progress achieved, in line with the Action Plan agreed at Bucharest, to improve Nato's own contribution to such a comprehensive approach, including through a more coherent application of its crisis management instruments and efforts to associate its military capabilities with civilian means. Progress includes Nato's active promotion of dialogue with relevant players on operations; the development of a database of national experts in reconstruction and stabilisation to advise Nato forces; and the involvement of selected international organisations, as appropriate, in Nato crisis management exercises".

⁹³. Entretien, ministère de la défense, Paris, mai 2010.

onéreuses, dans un contexte de crise financière interne. Il existe aussi des débats sur la façon de positionner l'EBAO par rapport à l'approche globale. Si le secrétaire général tend à voir en l'approche globale un concept englobant et politiquement stratégique, d'autres tentent de garder une distinction plus nette entre d'un côté EBAO et de l'autre approche globale, en ayant l'EBAO comme concept interne à l'Otan et l'approche globale comme un concept international auquel l'Otan peut contribuer. En évoquant ce point, Brooke Smith-Windsor parle à demi-mot de manipulation du concept par les acteurs étatiques concernés au sein de l'Otan pour tenter d'influencer l'évolution de l'Alliance dans un sens satisfaisant leurs intérêts⁹⁴.

La relation difficile entre l'Otan et l'Onu

Si l'Otan développe son approche globale, son secrétaire général déplore le manque de coordination avec l'Onu sur ces questions⁹⁵. Cela est dû en partie au fait que certains États comme la Chine ou la Russie, membres permanents du Conseil de sécurité de l'Onu, voient d'un mauvais œil le rapprochement de l'Onu avec une Alliance qui leur semble servir les intérêts américains plus que les leurs. Un épisode illustre cette position : lors de la signature de la déclaration conjointe Onu-Otan le 23 septembre 2008, on a dû repousser plusieurs fois la cérémonie officielle et faire cela loin des caméras, car la Russie trouvait que le Secrétaire général de l'Onu outrepassait ses droits en signant une telle déclaration⁹⁶. À cela s'ajoutent des tensions apparues entre l'Otan et l'Onu suite aux interventions de l'Otan en absence de mandat onusien. Enfin, une certaine défiance existe au sein de l'Onu par rapport à l'Otan, qui est vue comme un acteur pouvant à terme marginaliser l'Onu dans la gestion des crises tout en imposant une vision américano-centrée du monde. Une des voies possibles d'amélioration des liens Otan-

⁹⁴. SMITH-WINDSOR, Brooke, "Hasten slowly Nato's effects based and comprehensive approach to operations, making sense of the past and future prospects", Research Paper, Nato Defense college, Rome, N°38, juillet 2008, p. 6.

⁹⁵. Cf. discours du secrétaire général de l'Otan à l'université de Chicago, 8 avril 2010, disponible en ligne : http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm, consulté le 20 avril 2010.

⁹⁶. VIGGO JAKOBSEN, Peter, "Right strategy, wrong place – why Nato's comprehensive approach will fail in Afghanistan?", *UNICSI Discussion Papers*, N°22, janvier 2010, p. 87.

Onu dans le cadre de l'approche globale serait sûrement d'œuvrer à une meilleure connaissance mutuelle de part et d'autre. En outre, l'Otan et l'Onu pourraient envisager de travailler conjointement à des "pre-assesment". Cela signifie qu'ils pourraient échanger en amont sur les questions de planification pour mieux cerner sur quels terrains ils pourraient être amenés à intervenir et réfléchir dès lors au partage de leur vision de la situation dans ces zones sensibles⁹⁷. Toutefois, ces voies possibles d'amélioration restent à ce jour difficilement envisageables car les acteurs de l'Onu ne souhaitent pas être vus comme confortant les analyses de l'Otan et son approche.

L'approche globale Otan sur le terrain : l'exemple de l'Afghanistan

Les coopérations entre les différents acteurs civils et militaires sont souvent plus présentes au niveau opérationnel sur le terrain que dans les quartiers généraux des organisations. Il semble donc pertinent d'analyser les conséquences du recours à l'approche globale par l'Otan lors des opérations de gestion de crises. L'exemple choisi est celui de l'Afghanistan.

Tout d'abord, l'intégration des acteurs internationaux et des acteurs locaux pour la mise en place de l'approche globale passe par des activités de formation, surtout dans le domaine de la police et des troupes de l'armée afghane. L'objectif était fixé au 3 février 2010 à 134 000 soldats de l'armée nationale afghane (Ana) et 82 000 policiers afghans formés par l'Alliance⁹⁸. Il semble que ces chiffres aient été réévalués, certaines sources indiquant jusqu'à 240 000 militaires formés comme objectif pour l'Afghanistan en 2014⁹⁹. Dans ce cadre, l'Otan fournit un support en termes d'équipements à l'Ana. Concer-

⁹⁷. WENDLING, Cecile, "UN-Nato collaboration in times of crises: Could the comprehensive/integrated approach be a way to bring the two organizations closer together?", Paper submitted for the International Research Symposium "The UN and Nato: Forward from the Joint Declaration" – New York, USA, 21 October 2010.

⁹⁸. TAYLOR, Claire, "Military campaign in Afghanistan", House of Commons Library, international affairs and defence section, SN/IA/5227, 3 février 2010.

⁹⁹. GIUSTOZZI, Antonio, "The Afghan national army, unwarranted hope?", *The RUSI Journal*, Vol. 154, N°6, décembre 2009, pp. 36-42.

nant les difficultés liées à la formation d'acteurs locaux, il faut signaler que de lourds problèmes de corruption demeurent¹⁰⁰. Il existe aussi des problèmes liés à la consommation de drogue et à l'illettrisme des personnes à former.

Ensuite, la contribution de l'Otan à l'approche globale en Afghanistan se concrétise par les *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Mises sur pied initialement par les États-Unis dans le but d'entreprendre des activités civilo-militaires de reconstruction dans des environnements non sécurisés dès 2002¹⁰¹, elles ont peu à peu été adoptées par les autres pays assurant les missions de la Fias en Afghanistan. En effet, en prenant le commandement de la Fias, l'Otan s'est retrouvée en charge d'un nombre de plus en plus élevé de PRTs. L'Allemagne, le Canada, l'Espagne, la Hollande, la Hongrie, l'Italie, le Royaume-Uni, etc. ont par exemple été conduits à piloter des PRTs sur le terrain¹⁰². En juillet 2009, on décomptait 26 PRTs sous juridiction de la Fias¹⁰³. Un des problèmes est qu'il n'existe aucun modèle de PRT « normalisé » Otan : « *Il n'y a toujours pas de modèle établi pour les PRTs ; certaines sont contrôlées par des civils, d'autres sont gérées par des militaires, mais toutes ont pour objectif de répondre au mandat de l'Onu. La plupart des PRTs américaines sont composées de 50 à 100 militaires, membres civils du gouvernement (américains et afghans) et beaucoup comprennent du personnel présent sur place pour former les forces de sécurité afghanes*¹⁰⁴ ». Les PRTs sont présentées par l'Otan et la Fias dans leur *Afghanistan reports* de 2009 comme ayant des activités très diverses, allant du développement agricole, à des démarches d'éducation et de formation, en passant par le rétablissement de polices locales. Souvent, les PRTs ont eu

¹⁰⁰. HOUSTON, Andrew Scott, "A new strategy for afghan policy reform", *RUSI newsbrief*, 13 mai 2009.

¹⁰¹. RINGSMORE, Jens, DAHL THRUENSEN, Peter, "Nato's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", *UNISCI Discussion Papers*, N°22, janvier 2010, p.68.

¹⁰². GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*, Rapport intermédiaire, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010.

¹⁰³. SLOAN, David S., "Nato in Afghanistan", *UNISCI Discussion Papers*, n°22 (January 2010), pp. 34-55.

¹⁰⁴. "There is still no established model for PRTs, some were civilian controlled, others military-run, but all were attempting to fulfill the goals of the UN mandate. Most US PRTs were composed of 50-100 military personnel, civilian government officials (both American and Afghan) and many had staff to train Afghan security forces" In: SLOAN, David S., "Nato in Afghanistan", *UNISCI Discussion Papers*, N°22, janvier 2010, p. 37.

des actions très localisées, laissant d'autres zones sans assistance¹⁰⁵. Cela a contribué à renforcer les disparités régionales. De plus, en parallèle des PRTs qui sont gérées par l'Otan (par le PRT *executive steering committee*), d'autres actions civiles ont lieu sur le terrain, ce qui ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble et un pilotage précis des priorités civilo-militaires des forces en Afghanistan. Même s'il existe maintenant un *Handbook* de l'Otan sur les PRT, ce n'est pas encore un concept intégré dans la doctrine de l'Alliance.

De nouvelles structures ont vu le jour en Afghanistan du fait du recours de l'Otan à l'approche globale. Par exemple, pour la première fois depuis qu'a été créée l'Otan, un haut représentant des questions civiles a été nommé en Afghanistan en parallèle du commandement militaire¹⁰⁶. C'est actuellement l'ambassadeur Mark Sedwill du Royaume-Uni qui occupe la fonction. Cela fait suite à l'action du Secrétaire général Rasmussen qui voulait avoir sur place un de ses représentants. Peu à peu, celui-ci a pris en charge le suivi de l'approche globale. Il est en charge de faire le lien entre l'Otan et les autres acteurs locaux ou internationaux présents en Afghanistan (en particulier l'UE et l'Onu). Il informe alors le siège de l'Otan et peut émettre des recommandations¹⁰⁷. Or, de nombreux alliés sont contre la mise en place d'un tel commandement civil, notamment car cela pourrait créer selon eux des risques de duplication entre Otan et UE. Pour toutes ces raisons, l'Afghanistan illustre la difficulté du positionnement de l'Otan par rapport à l'approche globale.

Les enjeux

En résumé, quels sont donc les enjeux liés au recours à l'approche globale par l'Otan ?

¹⁰⁵. CORDESMAN, Anthony : "Sanctum Fata", *The National Interest*, N°101, mai-juin 2009, p. 31, également accessible en ligne : <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=21292>, consulté le 19 avril 2010.

¹⁰⁶. La nomination a eu lieu en octobre 2003.

¹⁰⁷. Voir à ce sujet : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_50096.htm, consulté le 1^{er} octobre 2010.

Les enjeux de transformation des activités militaires face au recours croissant à l'approche globale

Un des enjeux pour l'Otan est de savoir comment les militaires doivent s'intégrer à l'approche globale. Doivent-ils uniquement faire cesser le feu pour que les civils travaillent ? Ou doivent-ils par exemple eux aussi contribuer à des opérations de reconstruction ? Ce type d'opération est déjà mis en place afin d'avoir un impact psychologique positif sur les populations, ou parce que les reconstructions sont nécessaires à la bonne réalisation de leur travail sur place. Mais doivent-ils en faire plus, comme c'est le cas par exemple en Afghanistan avec les PRTs ? Il faudrait peut-être prévoir un cadrage en amont de ce que l'Otan peut inclure dans son approche globale et de ce qu'elle doit exclure, et mieux cerner les limites entre civils et militaires qui doivent être préservées. Une autre alternative est de fonctionner au cas par cas en fonction des opérations, mais cela peut raviver des tensions lors d'interventions en cours et donc freiner le bon déroulement des opérations entre alliés.

En outre, se pose la question de l'intégration de structures civiles nouvelles au sein de l'Otan dans le cadre du développement du recours à l'approche globale. David McGregor Pursley envisage par exemple d'instaurer un comité de sécurité civile¹⁰⁸. Christa Meindersma évoque la possibilité de mettre en place de façon institutionnalisée des acteurs civils de reconstruction au sein de l'Otan ou bien d'avoir recours à des arrangements avec l'Union européenne de type *Berlin plus* inversé. Ainsi, l'Otan pourrait au besoin utiliser le personnel civil de l'UE dans la gestion de crises complexes¹⁰⁹. La France n'est pas favorable au développement de capacités civiles à proprement parler au sein de l'Otan car elle ne souhaite pas que

¹⁰⁸. MCGREGOR PURSLEY, David, "Nato's organizational evolution: the case for a Civil Security Committee", *Nato Defense College, Research division*, November 2008.

¹⁰⁹. MEINDERSMA, Christa, "A Comprehensive Approach to State Building" in: Gelijs Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 181-205.

l'Otan se développe au détriment ou en duplication de l'Union européenne. Pourtant, elle ne peut occulter que la question de l'expertise civile au sein de l'Otan devient très importante dans le contexte d'opération de stabilisation et de reconstruction comme en Afghanistan. D'après le ministère de la défense, il semble que la France souhaite se positionner en faveur d'une capacité civile de planification au sein de l'Otan, mais très limitée et qui pourrait être mobilisée de façon exceptionnelle si les autres acteurs ne se trouvaient pas en position d'agir compte-tenu d'un environnement trop hostile. Les experts civils seraient ainsi intégrés au siège de l'Otan par exemple, afin que le Conseil de l'Atlantique Nord soit mieux tenu au courant des actions des autres acteurs civils présents sur le théâtre d'une opération. Une petite *task force* pourrait ainsi œuvrer au niveau politique pour apporter leurs expériences et leurs contacts. De même, la France serait prête à envisager la présence d'un conseiller auprès de Saceur entouré d'une dizaine d'experts civils pour aider les militaires à prendre en compte les enjeux des civils en phase de planification. Enfin, lors d'une opération, un commandement de force pourrait aussi être appuyé par une équipe restreinte sur les aspects civils de la planification. L'idée serait d'échanger sur les bonnes pratiques des PRTs par exemple et de mieux synchroniser les activités Otan avec celles des autres acteurs présents.

La question est également celle de la mise en place d'une doctrine Otan autour de son recours à l'approche globale. Pour l'instant, le recours à l'approche globale par l'Otan n'apparaît que dans les textes issus des sommets mais n'est pas traduite par une doctrine officielle qui spécifierait les termes des conséquences sur la planification et la conduite des opérations, les ressources humaines, etc. Il est difficile de dire si les PRTs et le recours à l'approche globale vont être amenés à perdurer ou si leur utilisation n'est que provisoire.

Enfin, mener des opérations de reconstruction et contrôler leur efficacité veut aussi dire pour les militaires de l'Otan assister à un grand nombre de réunions avec des civils, remplir de nombreux documents d'évaluation des opérations d'aides et de reconstruction, etc. Il ne faut donc pas négliger le coût d'opportunité de l'approche globale. C'est-à-dire tout ce que les militaires n'ont plus le temps de faire lorsqu'ils investissent de leur temps dans le cadre du développement d'une approche globale.

L'interaction de l'Otan avec des organisations civiles (ONG, ...)

La question de l'interaction de l'Otan avec des organisations civiles se pose avec le recours à l'approche globale. Faut-il par exemple que l'Otan organise des *joint-training* ou *joint-lessons learnt* avec des acteurs civils comme des membres d'ONG ? Cela pourrait en effet contribuer à des échanges de bonnes pratiques sur les interactions rapprochées et longues avec des populations locales. Cela pourrait aussi augmenter le niveau de confiance entre les acteurs civils et l'Otan, en créant des liens interpersonnels et une meilleure connaissance réciproque. Cela pourrait créer un sens de l'effort commun. En revanche, il y aurait un risque que cela soit perçu comme une volonté de main mise de l'Otan sur l'action des ONG. Quel degré d'interaction développer pour encourager des synergies et du respect mutuels ? C'est sûrement une des questions auxquelles l'Otan devra faire face si le recours à l'approche globale s'amplifie. Jusqu'à présent, les ONG soulignaient qu'elles appréciaient l'Otan parce qu'elle ne faisait que du militaire. Ce rapport risque de changer avec une possible avancée de l'Otan vers plus d'actions de l'ordre du civil.

Quel partage des tâches Otan-Onu ?

Un autre enjeu à l'avenir à travers le recours de l'Otan à l'approche globale est celui du lien entre l'Otan et l'Onu. En effet, l'Onu a développé « *l'approche intégrée* » et elle est souvent présente sur les

mêmes théâtres d'opération que l'Otan. Dans le cas de l'Afghanistan, deux structures de coordination des actions d'approche globale ont vu le jour en incluant les deux organisations : le PRT *Executive Steering Committee* et le *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB). Dans les deux cas, des actions otaniennes et des acteurs onusiens étaient présents. Pourtant, le bilan de la coordination entre les deux organisations est assez limité comme le souligne William Butcher¹¹⁰. En outre se pose la question du *leadership*. Pour améliorer l'efficacité dans la mise en place de l'approche globale, faudrait-il qu'une des deux organisations prenne en quelque sorte le *leadership* sur les opérations ? Cela reste pour l'instant une question délicate car l'Onu tient à garder une distance par rapport à une alliance militaire qui tend à investir son périmètre de compétence.

Les États alliés et leur engagement dans l'utilisation de l'approche globale

Enfin, la mise en place de l'approche globale a aussi été source de divergences au sein des alliés en Afghanistan. Un exemple typique concerne le positionnement à adopter par rapport au trafic de drogue. « *La coalition peine à agir dans ce domaine tant les approches diffèrent entre les nations. Nombre d'entre elles jugent en effet qu'il n'appartient pas à la Fias de conduire ou de participer à des opérations de lutte contre les cultures*¹¹¹ ». Donc, utiliser l'approche globale peut être une façon pertinente d'envisager une issue au conflit armé, mais cela peut aussi créer des tensions inattendues au sein des alliés, notamment concernant les domaines à inclure ou à exclure de l'approche globale (adoption ou non des PRTs, mise en place ou non d'une lutte contre le trafic de drogue intégrée aux opérations militaires, etc.). Cela peut aussi renforcer des disparités géographiques entre zones d'engagement. Or, comme l'a rappelé le secrétaire général de l'Otan Rasmussen à Chi-

¹¹⁰. BUTCHER, William C. "The incomprehensive approach, adding structure to international cooperation in Afghanistan", in : SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009, pp. 151-171.

¹¹¹. Assemblée Nationale, *Rapport parlementaire de la mission d'information sur la situation en Afghanistan* des messieurs Lamy et Lellouche, 29 octobre 2008.

ago, l'Alliance a besoin d'une approche globale dans le futur pas uniquement en Afghanistan mais aussi dans seize autres conflits dans laquelle l'Alliance est impliquée. « Nous avons besoin de ce qu'on appelle une approche globale. Et c'est la première leçon de cette mission (en Afghanistan). L'époque où les militaires seuls pouvaient venir à bout de l'ennemi, passer le relais aux civils et rentrer à la maison est finie. Et le cas afghan n'est pas unique. Il y a aujourd'hui 16 conflits majeurs en cours. Et tous ont lieu au sein d'un État et non entre États. Dans beaucoup de cas, ce sont les piliers fondamentaux de la société qui ont besoin d'être reconstruits. Cela veut dire que militaires et civils doivent travailler ensemble, encore plus étroitement que par le passé¹¹² ».

On peut donc souligner le flou existant au sein de l'Otan aujourd'hui sur le positionnement à adopter sur l'approche globale. Il est donc important que l'Otan saisisse l'occasion du nouveau concept stratégique pour clarifier comment elle souhaite contribuer à la mise en place du concept. Est-ce que l'Alliance doit rester exclusivement concentrée sur les aspects de sécurité militaire ? Est-ce qu'elle doit au contraire développer les liens civilo-militaires en son sein et vers l'extérieur (notamment avec l'Onu) ? À ce jour, l'Otan a avancé sur les questions de recours à l'approche globale en opération (PRT, etc.) et dans ses liens avec d'autres organisations (par exemple l'Onu). En revanche, l'Otan n'a pas encore développé de stratégie de *training* propre à l'approche globale.

L'utilisation de l'approche intégrée par les Nations Unies

Comme l'Union européenne, l'Onu par nature englobe les aspects militaires mais aussi civils de la gestion des crises. Pour cette raison, elle fut une des premières organisations à conceptualiser une approche multidimensionnelle autour du concept d'approche intégrée.

¹¹². "We need what we call a comprehensive approach. And that is the first lesson of this mission (in Afghanistan). The days when the military could defeat the enemy, then hand the baton off to the civilians and go home, are past us. And Afghanistan is not unique. There are 16 major armed conflicts underway today. All of them are within, rather than between states. In many cases, it is the basic pillars of society that need to be rebuilt. This means that the military and civilians need to work much more closely than they have in the past". In: discours du Secrétaire général de l'Otan à l'université de Chicago, 8 avril 2010, disponible en ligne : http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm, consulté le 20 avril 2010.

La mise en place du concept onusien

Dans le cadre des opérations de *peacebuilding* et *peacekeeping*, les Nations Unies avancent vers la mise en place d'une approche intégrée. Elles utilisent dans leur vocabulaire officiel les expressions « *d'approche intégrée* », de « *missions intégrées* », notamment en se référant aux exemples issus du contexte africain. Il s'agit avant tout d'avoir des « *évaluations partagées* » et des « *programmes partagés* » comme l'a expliqué Kofi Annan : « *L'approche intégrée s'appuie sur un plan stratégique commun et une compréhension commune des priorités et des types d'intervention programmés qui doivent être réalisés à différents moments d'un processus de reconstruction. À travers son approche intégrée, le système onusien cherche à maximiser sa cohérence dans des États fragiles venant d'affronter des conflits et cela en mutualisant les différents moyens engagés d'une façon cohérente*¹¹³ ». Un des premiers textes à officialiser une approche de « *missions intégrées* » est le rapport de l'Onu intitulé "Report of the panel on United Nations peacekeeping", plus connu sous le nom de *Rapport Brahimi* (nom du diplomate dirigeant le panel), commandité après les échecs et difficultés rencontrés en Bosnie et au Rwanda, et rendu officiel le 20 août 2000. Le rapport mentionne le besoin de créer une "*integrated mission taskforce*" afin d'avoir une vision globale des actions menées par l'Onu lors d'une crise. Derrière ce rapport, on voit naître la volonté d'éviter les frictions au sein des différents services de l'Onu et d'augmenter, par la coordination, leur efficacité.

Les changements organisationnels liés à la mise en place de l'approche intégrée

Depuis les années 1990 et la mise en place de l'approche intégrée, l'Onu a étendu son champ d'action lors de crises, et a changé sa structure organisationnelle en conséquence. D'une approche essentiellement centrée sur le cessez-le-feu maintenu par les casques

¹¹³. "An integrated mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programmed interventions that need to be undertaken at various stages of the recovery process. Through this integrated process, the UN system seeks to maximize its contribution towards countries emerging from conflict by engaging its different capabilities in a coherent and mutually supportive manner", in: UN Secretary-General's Note of Guidance on Integrated Missions, 2000.

bleus, l'Onu est passée à une approche intégrant de nouvelles tâches dont celles liées à la réforme du système de sécurité (SSR), au désarmement, à la démobilisation et à la réintégration (DDR), à la surveillance d'élection, au suivi du respect des droits de l'homme, entre autres. Toutes ces nouvelles fonctions assurées par l'Onu ont engendré des changements organisationnels, notamment la création de nouvelles unités ou fonctions, de nouvelles procédures, de nouvelles formation pour le personnel. Au niveau des fonctions, lors d'une mission intégrée, le *leadership* est dans les mains du SRSG, *Special Representative of the Secretary General*, assisté d'un vice SRSG, *Deputy Special Representative of the Secretary General*, qui, élément nouveau, est le responsable commun pour des fonctions qui jusqu'alors était gérées séparément par le HC, *Humanitarian Coordinator*, pour les aspects humanitaires et par le RC, *Resident Coordinator*, pour les aspects liés au développement. Parallèlement, l'approche intégrée va de pair avec la mise en place d'une planification intégrée confiée à une structure unique, the *integrated mission planning process*. D'après le *Department for peacekeeping operation* (DPKO), cette structure regroupe tous les acteurs concernés par une crise, aussi bien au niveau local qu'au niveau du siège de l'Onu. Cette structure s'appuie en pratique sur deux piliers : "*the integrated mission task force*" telle que recommandée par le rapport Brahimi et l'"*integrated missions planning team*". Des *Memorandums of Understanding* (MoU) ont été signés entre différentes entités du système onusien pour leur permettre de travailler ensemble d'une façon plus systématique et cohérente. C'est par exemple le cas du mémorandum signé entre l'*Office of the High Commissioner for Human Rights* et le DPKO. De nouveaux documents de *Guidelines* ont été rédigés pour permettre la mise en place de procédures d'approche intégrée en interne, par exemple the DPKO's *integrated mission guidelines*. Pour mettre en place l'approche intégrée, l'Onu a surtout mis en avant son personnel *senior* expérimenté à des approches multidimensionnelles¹¹⁴. Des nouveaux types de mo-

¹¹⁴. EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT Randolph, VON HIPPEL Karen, *Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations*, independent study for the expanded UN ÉCHA core group, May 2005.

dules de formation ont été proposés. Au niveau du siège des institutions du système onusien, on peut donc dire que l'approche intégrée a été institutionnalisée peu à peu au cours des années 2000.

L'approche intégrée des Nations Unies et son ouverture vers d'autres acteurs internationaux

L'Onu travaille avec de nombreuses institutions dans le cadre de son approche intégrée, qui elles-mêmes développent leur propre approche globale. L'idée est d'avoir une approche plus cohérente pour éviter des duplications inutiles entre les institutions internationales impliquées. Au-delà, il s'agit de reconnaître que les questions de sécurité, de développement et de bonne gouvernance étant intimement mêlées lors d'opérations de résolution de conflits, il n'est pas possible de séparer le traitement de ces trois aspects tout en espérant avoir des résultats efficaces dans le retour et le maintien de la paix. La question des liens UE-Onu et Otan-Onu a déjà été abordée dans les parties précédentes consacrées respectivement à l'UE et à l'Otan. Elle ne sera donc pas reprise ici, mais il est important de prendre en compte que ces liens participent de la mise en place de l'approche intégrée de l'Onu.

Élément-clé dans l'ouverture de l'Onu à des acteurs internationaux dans son approche intégrée : la volonté de s'appuyer sur des entités régionales sur la base du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Or, cela n'est pas sans poser des difficultés, notamment pour savoir quel type d'organisation est à inclure ou à exclure des entités régionales éligibles pour une collaboration rapprochée sur la base du chapitre VIII. Autre élément primordial : l'Onu n'utilise pas le concept d'approche globale mais celui d'approche intégrée. Il s'agit avant tout de se distinguer de l'Otan et de s'affirmer comme offrant une approche multidimensionnelle unique, par le nombre d'acteurs qu'elle englobe. L'Onu s'ouvre donc à des acteurs internationaux, mais reste méfiante vis-à-vis de l'Otan.

L'approche intégrée Onu sur le terrain : l'exemple du Libéria

L'Onu est l'organisation internationale qui a la plus longue expérience de l'approche multidimensionnelle à travers son approche intégrée. Les premières leçons de son utilisation ont été tirées après son intervention au Libéria en 2003. Cette opération a été de large ampleur avec 16 000 intervenants civils et militaires. Au Libéria, l'Onu a pour la première fois fusionné sous un même *leadership* politique toutes ses branches d'action, à savoir le volet humanitaire et le volet politico-militaire. En conséquence, l'Onu a pu diriger au plus près l'action menée au Libéria, en ciblant tous les programmes menés sur place en fonction des objectifs politiques fixés. Concrètement, sur le terrain, ce changement a entraîné la fermeture d'UN-OCHA, et un *leadership* assumé par l'UNMIL. Cela n'a pas été sans créer une levée de bouclier du côté des ONG qui ont vu dans la mise en place de cette approche intégrée des risques d'injustice dans le traitement des différentes zones du pays en termes d'actions humanitaires. Elles craignaient que certaines zones ne soient délaissées ou au contraire fortement soutenues en fonction d'intérêts politiques et non de besoins humanitaires¹¹⁵. De même, la fermeture d'UN-OCHA a déstabilisé les liens qu'entretenait cette organisation sur place avec les acteurs locaux.

¹¹⁵. Entretien téléphonique avec Oliver Behn, EISF, Paris, 30 juin 2010.

Voici comment l'approche intégrée s'est traduite en termes d'organigramme au Libéria :



Illustration : L'organigramme de la mission de l'Onu au Libéria

Source: HULL, Cecilia, Integrated missions: a Liberia case study, FOI, Swedish research defence agency, août 2008

Comme on peut le voir sur ce schéma, les militaires sont complètement intégrés. Il n'existe donc plus en tant que telle une unité pour gérer les liens entre civils et militaires mais on observe bien une structure globale où les différentes fonctions (humanitaires, de développement, etc.) sont intégrées, comme le souligne Cecilia Hull. Par ailleurs, il existe un service unique de logistique pour servir les acteurs civils et militaires. De la même façon, il existe une cellule qui intègre les renseignements venant des militaires et des civils – police, etc. Enfin, on peut aussi noter que l'approche intégrée a essayé au Liberia d'être au plus près des populations avec la mise en place de *County Support Teams* (CSTs).

La mise en place de l'approche intégrée a suivi un processus où des actions *ad hoc* se sont formalisées pour permettre une plus grande coopération entre civils et militaires. Parallèlement, les nombreux concepts mis au point par l'Onu au niveau du siège n'ont pas toujours pu être vraiment appliqués sur le terrain. Cela ressort nettement du rapport de Cecilia Hull : « *L'expérience de l'UNMIL montre que si l'intégration au niveau du terrain a été soit institutionnalisée, soit improvisée d'une façon informelle, elle a été au contraire quasi absente au niveau du siège et de la planification. À ce niveau, l'Onu s'est appuyée sur une stratégie de repli sur ses approches traditionnelles, pas toujours compatibles avec la stratégie d'approche intégrée. Au niveau stratégique, l'approche intégrée a échoué dans sa tentative de capitaliser sur le potentiel large des Nations Unies, créant un décalage entre le concept théorique de l'approche intégrée et sa mise en application dans la pratique*¹¹⁶ ». On peut donc observer un décalage entre les théories élaborées en interne et leur application sur le terrain. Par ailleurs, sur le terrain, certaines ONG ont marqué leur opposition à la mise en place de l'approche intégrée. Elles avaient l'impression que cela voulait dire intégrer toutes les actions au niveau du DPKO et non traiter toutes les entités onusiennes faisant de l'approche globale sur un pied d'égalité.

Les enjeux

Les tensions en interne au sein de l'Onu

Un premier rapport d'évaluation publié en 2005 fait état d'une acceptation en interne des changements survenus pour permettre la mise en place de l'approche intégrée¹¹⁷. Pourtant, avec la mise en place de l'approche globale, des tensions se font sentir en interne entre deux départements : le *Department for political affairs* (DPA) et le

¹¹⁶. "The experience of UNMIL shows that while integration at field-level has either been institutionalized or informally improvised, it has at the headquarters and planning level mainly been absent. At this level, when theory has proven impractical the UN has relied on fall-back strategies and traditional approaches not always consistent with the IM concept. At the strategic level the implementation of IM has so far failed to capitalize on the potential of the United Nations as a broad and inclusive wide-ranging organization in creating a fully comprehensive peace operation, leaving a great divide between the Integrated Missions concept and practice" in: HULL, Cécilia, *Integrated missions: a Liberia case study*, FOI, Swedish Research Defence Agency, août 2008, p. 8.

¹¹⁷. EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT Randolph, VON HIPPEL Karen, *Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations*, independent study for the expanded UN ECHA core group, May 2005, p. 16.

Department for peacekeeping operations (DPKO). Chacune des deux entités souhaite prendre le contrôle des missions intégrées dans le cadre de la mise en place de l'approche globale¹¹⁸.

Sur le terrain, des tensions apparaissent aussi entre l'*UN country team* et les envoyés du DPKO. Les personnes du DPKO qui arrivent prennent le contrôle des opérations sous les auspices du SRSG, tandis que les personnes de l'*UN country team* sur place depuis longtemps se sentent exclues de la mise en place de la planification de la mission intégrée. À l'inverse, les personnels du DPKO dépêchés sur place ont l'impression que les personnes locales de l'UN ne s'adaptent pas aux nouvelles procédures liées à l'approche intégrée¹¹⁹.

Les chaînes de décision onusiennes

L'Onu rencontre quelques obstacles dans la mise en place de l'approche intégrée du fait des chaînes de décisions qui la caractérisent. Par exemple, une fois les décisions prises au Conseil, après de longues négociations, le siège de l'Onu ne commande pas, en tant que tel, les opérations menées sur le terrain de la crise. Les liens entre le théâtre et le siège de l'Onu sont rares. C'est le SRSG qui, sur place, est l'interlocuteur pour coordonner les aspects civils et militaires. Cela signifie que l'approche intégrée de l'Onu est plus une approche intégrée au niveau opérationnel qu'au niveau stratégique au siège, les liens entre le DPKO et le SRSG étant plus d'ordre technique. À cela s'ajoute le fait que nombre des agences onusiennes sont indépendantes, ce qui empêche le secrétariat général de l'Onu de contrôler leurs activités lors d'une crise complexe.

¹¹⁸. MAJOR, Claudia, MOELLING, Christian, "More than wishful thinking? The EU, UN, Nato and the comprehensive approach to military crisis management", *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, N°3, 2009, p. 24.

¹¹⁹. EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT Randolph, VON HIPPEL Karen, *Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations*, independent study for the expanded UN ÉCHA core group, May 2005, p. 18.

Le lien entre les acteurs de l'Onu et les humanitaires non-onusiens

L'intégration totale des acteurs onusiens conduit les acteurs humanitaires de l'Onu à servir avant tout les intérêts politiques de l'organisation, et non les intérêts propres aux humanitaires et aux principes les guidant (neutralité, autonomie, indépendance). Cela ressort très nettement des discours critiques tenus par les représentants d'ONG. Au-delà des différences culturelles entre militaires et civils qui ne facilitent pas la coordination, c'est bien aussi entre acteurs civils pro-Onu et acteurs civils humanitaires autres que se jouent de fortes tensions.

Le rôle de l'Onu dans l'encadrement du rapprochement civilo-militaire lors de catastrophes

L'Onu, à travers son office pour la coordination des affaires humanitaires (UN-OCHA), a participé à la mise en place des *Oslo guidelines* concernant les liens entre civils et militaires lors de catastrophes. Le texte date de 1994 et a été successivement amendé en 2001 et en 2004. Il a été complété par un autre texte de référence, *Civil-military relations in complex emergencies*. À travers ces textes, l'Onu s'est positionnée sur la scène internationale en imposant un vocabulaire particulier : on parle alors de *Civil-military coordination* sous le label CMCoord. Les textes évoqués ci-dessus règlent la coordination civilo-militaire sur des points précis, notamment l'usage des escortes militaires et l'usage des moyens de défense lors de catastrophes majeures. On voit donc que l'approche intégrée s'applique aussi dans le cas de catastrophes naturelles, lorsque l'on fait face à un risque (catastrophe naturelle, industrielle) et plus à une menace intentionnelle (cas de conflits armés). Cette première nuance est importante à souligner car, dans certains cas, le concept d'approche globale n'est mis en place que pour gérer des crises dans des États faibles ou faillis, et non pour répondre à une catastrophe. C'est par exemple le cas dans l'approche française du concept. Par ailleurs, les textes soulignent que l'aide humanitaire est neutre et impartiale,

mais surtout que les militaires ne peuvent intervenir qu'en cas de dernier recours, quand toutes les autres options ne sont pas suffisantes pour gérer la catastrophe. Ce texte n'a pas été sans susciter des débats houleux sur ce point. Par exemple, la Commission européenne intervient lors de catastrophes majeures à travers l'envoi de troupes de protection civile. Ces troupes étant parfois militaires (en fonction des États d'origine), le texte d'UN-OCHA conduisait à leur exclusion des opérations d'assistance en cas de catastrophes, alors même que c'est la fonction première de ces équipes de secours de la protection civile. Des discussions intenses ont eu lieu entre les officiels de la Commission européenne travaillant à l'unité de protection civile lors des négociations du texte. Cela illustre les tensions qui peuvent exister dans la définition des acteurs dits civils et des acteurs dits militaires. L'exemple des forces de protection civile non armées mais sous statut militaire montre combien les limites sont parfois floues et complexifient les situations. Si les *Oslo guidelines* traitent des interactions entre civils et militaires lors de catastrophes, aucun texte ne règle la question des interactions entre civils et militaires lors d'opération de *peacekeeping*. Cette situation est caractéristique du flou qui entoure cette question, mais aussi des tensions entre acteurs militaires et acteurs humanitaires lors de la gestion de crise dans des États faibles ou faillis.

Le rôle de l'Onu dans l'encadrement du rapprochement civilo-militaire lors de conflits

L'Onu se positionne comme comptant sur l'émergence d'organisations régionales sur lesquelles elle pourrait s'appuyer pour gérer au mieux les conflits et le retour à la paix. Parmi elles, l'Onu compte avant tout sur l'Union Africaine, l'Union Européenne, ou encore l'OSCE. En s'appuyant directement sur ces organisations et non plus sur les États, l'Onu change la donne en misant sur des interactions plus rapprochées directement au niveau des organisations, et non

plus de leurs membres¹²⁰. Cela n'est pas sans poser de difficultés. En effet, l'Onu se positionne comme acteur global s'appuyant sur des instances régionales, alors que celles-ci ne se considèrent pas toujours comme des acteurs strictement régionaux au sens onusien. En parlant d'approche intégrée, l'Onu se positionne au-dessus de la mêlée, en intégrant l'action d'acteurs régionaux, alors que ces acteurs ne sont pas forcément prêts à se voir soumis à cet arrangement. Eux-mêmes développent leurs propres documents et tentent de conceptualiser ce que devrait être leur lien avec l'Onu. Par exemple, l'UE a défini quatre grands principes sur lesquels elle s'appuie dans ses relations avec les autres organisations internationales : valeur-ajoutée, interopérabilité, visibilité, et autonomie dans la prise de décision. Pour l'UE, il n'y a pas une seule façon d'interagir avec d'autres acteurs dans la gestion des crises, mais plusieurs configurations sont envisageables en fonction des situations. L'Otan tente de faire de même en conceptualisant en ce moment sa contribution à l'approche globale.

L'utilisation de l'approche globale dans d'autres organisations internationales

Dans le cadre de cette étude, il n'est pas possible d'avoir une approche exhaustive de la question de l'utilisation de l'approche globale dans toutes les organisations internationales concernées. Cela dit, afin de donner une image plus complète, et non limitée à l'EU, l'Otan et l'Onu, quelques données sont rassemblées ici sur l'OSCE, l'Union Africaine, et l'OCDE. Auraient pu être inclus aussi d'autres acteurs internationaux comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, etc. Ils ne le sont pas car ils sont davantage des financeurs que des acteurs politiques au sens des organisations internationales évoquées ici.

¹²⁰. TARDY, Thierry, "Building peace in post-conflict environments : why and how the UN and the EU interact", paper presented at the workshop "improving effectiveness of peacebuilding and state-building through EU-UN cooperation", organisée par le département de sciences politiques, Institute of Social Sciences, University of Kiel, Berlin, 29 et 30 mars 2010.

L'approche globale par l'Organisation pour la sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)

L'OSCE s'est développée historiquement sur le concept de « *comprehensive security*¹²¹ ». Elle est concernée par « l'approche globale » à travers trois axes majeurs : l'approche politico-militaire, l'approche humaine mais aussi l'approche économique-environnementale. « L'approche globale » propre à l'OSCE est donc plus large que les approches UE, Otan ou Onu car elle inclut les enjeux environnementaux. Dans le document de référence *Stratégie de l'OSCE visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XX^e siècle*¹²², l'approche globale apparaît à travers l'expression de « *sécurité globale* », c'est-à-dire que l'OSCE s'appuie sur un concept très large de sécurité incluant le respect des libertés fondamentales, la primauté du droit, la mise en place d'institutions démocratiques mais aussi des facteurs socio-économiques et environnementaux. Une des spécificités de l'OSCE est de présenter avant tout l'approche globale comme un levier pour affronter la menace terroriste et ce, depuis 2001, mais aussi la corruption au sens large. L'objectif est de réunir les États de l'OSCE pour avoir une forme d'unité d'action contre la montée du terrorisme et de la corruption. Deuxième spécificité : L'OSCE promeut une approche globale qui permettrait non seulement d'œuvrer à la résolution des conflits mais aussi de les anticiper avec un système d'alerte précoce.

L'OSCE a joué un rôle moteur dans la mise en place d'une réflexion sur « l'approche globale » au sein des États qui la composent et cela par exemple en organisant de nombreux colloques comme celui sur *l'approche globale et la cyber-sécurité* tenu en avril 2010 à Lille en lien avec la lutte contre le terrorisme. En outre, l'OSCE travaille en partenariat avec d'autres institutions pour mettre en place « l'approche globale ». L'OSCE coopère avant tout avec l'Onu. Ce fut le

¹²¹. Échange d'emails, OSCE, août 2010.

¹²². Document accessible en ligne : http://www.osce.org/documents/mcs/2003/12/17499_fr.pdf consulté le 3 août 2010.

cas avec les opérations de maintien de la paix en Géorgie (MONUG) et au Tadjikistan (MONUT). C'est avec l'Onu que la coopération est la plus développée et la plus constante aussi bien en matière d'intervention que d'échange d'idées et de points de vue au niveau institutionnel¹²³. Il existe par ailleurs un partenariat OSCE-Otan. Sur le plan opérationnel, la coopération entre l'OSCE et l'Otan se fait surtout en matière de prévention des conflits, de gestion des crises et de relèvement post-conflit. Elle est particulièrement dynamique dans les Balkans occidentaux. En outre, en novembre 2007, l'OSCE a pris la décision de s'engager en Afghanistan lors de sa réunion ministérielle tenue à Madrid. Cela ouvre la voie à une nouvelle forme de collaboration avec les acteurs internationaux engagés en Afghanistan, dans le cadre d'une approche globale, dont l'Otan¹²⁴. L'OSCE a également un lien avec l'Otan au sens où l'Alliance adopte certains de ses concepts inspirés des normes de l'OSCE¹²⁵.

L'approche intégrée au sein de l'Union Africaine (UA)

L'Union Africaine intègre les dimensions suivantes dans son approche globale : la sécurité, l'assistance humanitaire, la gouvernance politique, la reconstruction socio-économique et le développement, les droits de l'homme et la justice, les questions de genre. L'UA parle d'un processus multidimensionnel de résolution des conflits, et s'appuie avant tout sur les concepts de sécurité humaine et de développement durable¹²⁶. L'Union Africaine a adopté la même terminologie que l'Onu dans le cadre de son *African Standby Force Doctrine*, à savoir celle « d'approche intégrée »¹²⁷. Il semble que l'UA tente de se positionner dans la lignée des tentatives onusiennes de

¹²³. NOVOSSOFF, Alexandra. « La coopération entre l'organisation des Nations-Unies et les institutions européennes de sécurité : principes et perspectives », dans : *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, 2001, pages 594-612.

¹²⁴. « Les relations Otan et OSCE », document accessible en ligne sur le site de l'Otan : http://www.nato.int/cps/fr/SID-82AB1637-111FD560/natolive/topics_49911.htm, consulté le 3 août 2010.

¹²⁵. GRAEGER, Nina, NOVOSSOFF, Alexandra, "The role of the OSCE and the EU", manuscrit remis lors de l'entretien avec Alexandra NOVOSSOFF.

¹²⁶. Parmi les documents qui décrivent la conception de l'union africaine, voir par exemple : AFRICAN UNION, *Report on the realization of a framework document on post conflict reconstruction and development, 2006*; AFRICAN UNION, *Protocol relating to the establishment of the peace and security council of the African Union*, 2003.

¹²⁷. *L'African standby force* (« Force africaine en attente ») est une force permanente constituée de cinq brigades régionales multidimensionnelles comprenant des composantes militaires, civiles et de police.

développer l'approche globale sur le terrain lors de crises. Il y aurait un intérêt stratégique pour elle donc, à reprendre le vocabulaire Onusien¹²⁸.

Si le vocabulaire vient de l'Onu, l'UA s'appuie avant tout sur l'UE pour le financement de la gestion de crises complexes. En outre, un instrument de sécurité et de développement a été mis en place entre l'UE et l'UA à travers le *joint Au-European commission monitoring mechanism*, renforcé par la nouvelle stratégie de l'UE pour l'Afrique adoptée par le Conseil en décembre 2005. Une nouvelle étape a été franchie en 2007 avec l'idée de dépasser le seul lien financeur-financé entre l'UE et l'UA et de mettre en place un projet commun alliant les questions de sécurité, de gouvernance et de développement. Huit programmes de partenariat ont alors vu le jour liant sécurité et développement¹²⁹.

On peut donc voir se former un trio Onu-UE-UA sur le long terme pour une meilleure gestion des conflits en Afrique. On peut observer de nombreux processus d'imitations entre l'UE et l'UA sur les questions d'approche globale notamment au niveau des structures.

L'approche globale par l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE)

Par rapport à l'approche globale, l'OCDE s'est avant tout positionnée sur les questions de *Whole of government approach* (WGA ou WHOGA) dans les États faillis, à travers son international network on *Conflict and fragility*, qui rassemble le *Network on Conflict, Peace and Development Co-operation* (CPDC) et son *Fragile States Group* (FSG)¹³⁰. Il s'agit d'inclure les acteurs étatiques travaillant sur les questions de sécurité et de développement afin d'assurer une bonne cohérence dans

¹²⁸. Entretien, ministère de la défense, Paris, juillet 2010.

¹²⁹. Council Conclusions on « One year after Lisbon: The AU-UE Partnership at work », <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-AfricaDialogue103904.pdf>, consulté le 3 août 2010.

¹³⁰. OECD, "Whole of government approaches to fragile states", 2006, accessible en ligne: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf> consulté le 4 août 2010.

l'utilisation des fonds alloués pour la reconstruction d'États faillis. L'OCDE a pris un positionnement propre à travers ce concept, mais travaille en collaboration avec l'Otan et l'Onu pour sa mise en place.

Conclusion sur le positionnement des organisations internationales sur l'approche globale

À travers l'étude de l'utilisation du concept d'approche globale par les organisations internationales, on voit qu'il existe une sorte de lutte en leur sein pour imposer leur propre discours et, au-delà, leur propre norme de gestion de crises. Chacune des institutions internationales étudiées produit un grand nombre de documents officiels accessibles en ligne pour promouvoir son modèle d'approche globale, à savoir au final sa conception de la sécurité humaine post-guerre froide. De même, de nombreux colloques ou conférences sont organisés à cette fin¹³¹. Il s'agit d'utiliser son acception pour influencer les autres, ou encore pour se rapprocher des autres. Typiquement, le fait que l'Union africaine reprenne le vocabulaire onusien est une façon pour elle de se positionner comme une forme d'Onu en Afrique, par exemple.

Il est avant tout question de se rendre légitime¹³² dans de nouveaux domaines d'intervention. Par exemple, pour l'Otan, il existe une tendance à chercher à se rendre légitime dans des actions plus civiles que militaires. Par l'approche globale, l'Otan peut justifier son rôle dans la lutte contre la piraterie. Elle peut aussi légitimer sa présence en Afghanistan en ne se positionnant pas comme occupant mais comme constructeur. Ensuite il s'agit de convaincre des catégories d'acteurs différents. Par exemple, l'Otan peut éviter certains rejets de l'intervention en Afghanistan au sein des opinions publiques, des médias et des parlementaires, en utilisant le levier

¹³¹. Ainsi l'Otan organise en 2010 plusieurs colloques et conférences sur l'approche globale : c'est le thème de la Conférence interalliée des officiers de réserve à Stavanger en août, c'est aussi le thème d'un *symposium* de recherche à New York en octobre.

¹³². Le terme est employé ici au sens de Keohane, dans : KEOHANE, R.O. « The Contingent Legitimacy of Multilateralism » GARNET Working Paper: No: 09/06, September 2006, accessible en ligne : http://www.garnet.eu.org/fileadmin/documents/working_papers/0906.pdf, consulté le 5 août 2010.

de son recours à l'approche globale. Elle peut aussi se faire plus accepter par les populations locales. L'approche globale contribue en effet au fameux *win hearts and minds*. Au-delà, l'approche globale pourrait permettre à l'Otan d'envoyer un signal à des États qui ne pourraient que faiblement contribuer en nombre de troupes, mais qui pourraient à l'inverse contribuer en termes de financements ou de mise à disposition de personnels civils dans le cadre d'actions de restauration de la gouvernance ou d'actions de développement.

Une question stratégique pour l'avenir de l'approche globale est de savoir si les différentes institutions internationales concernées présentées ici (UE, Otan, Onu, Osce, etc.) vont parvenir à développer des synergies au-delà de leurs différences. Une suggestion est étudiée en ce moment à savoir la mise en place d'un forum international à Bruxelles (*International Community Planning Forum*, ICPF) qui permettrait aux experts des différentes organisations concernées par l'approche globale de se réunir pour se familiariser avec les modes de gestion de crises des uns et des autres. Ce forum permettrait par exemple la mise en place d'échange de bonnes pratiques et de retour d'expériences¹³³. Cette initiative portée par les américains dans le cadre d'un rapprochement Otan-UE est soutenue par ceux qui y voient une opportunité pour l'Otan de se rapprocher par ce biais de l'Onu et d'autres acteurs qui sont par nature moins opposés à un rapprochement UE que purement Otan. A l'inverse, les ONG sont très critiques vis-à-vis de l'initiative. Quant aux militaires, certains craignent que le cercle élargi du forum ne permettent que des discussions très limitées, comme on peut le voir actuellement dans le cadre du *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) en Afghanistan. Ce forum est si large en termes de participants qu'il est présenté comme un "*talk shop*" peu efficace sur les questions afghanes. L'ICPF court certainement le même risque.

¹³³. MICHEL, Leo, *Nato and the EU : Achieving unity of effort in a comprehensive approach*, publié sur le site de l'Atlantic Council, <http://www.acus.org>, consulté le 28 septembre 2010.

Dans tous les cas, il est important d'avoir un double regard sur la mise en place de l'approche globale au sein des organisations internationales : un regard sur la conceptualisation au sein des secrétariats généraux et un regard sur l'opérationnalisation du concept lors de crises. Parfois il semble que la théorie du siège n'est pas traduite en effet sur le terrain. A l'inverse, certaines pratiques à la base de l'approche globale se développent de façon *ad hoc* sur le théâtre de crise, c'est ce qu'ont montré les trois exemples de crise évoqués (Somalie, Afghanistan, Libéria).

On peut enfin souligner que l'étude du concept d'approche globale au sein des organisations internationales révèle que certains acteurs étatiques ont pu jouer un rôle déterminant dans la façon dont certaines organisations internationales se sont positionnées : par exemple le Danemark est présenté comme l'acteur ayant donné une impulsion vers la prise en compte de l'approche globale par l'Otan. Il faut donc prendre en compte le jeu des États dans le positionnement des organisations internationales sur le concept d'approche globale. Pour cette raison, la partie suivante s'intéresse à la mise en place du concept d'approche globale à l'échelle nationale, avec quatre études de cas.

L'UTILISATION DE L'APPROCHE GLOBALE PAR DES ÉTATS : LES CAS DE LA FRANCE, DU ROYAUME-UNI, DE L'ALLEMAGNE ET DES ÉTATS-UNIS

De nombreux États travaillent à la mise en place d'une approche globale. Cela se manifeste de façons diverses : il s'agit parfois, comme dans le cas anglais, de la mise en commun d'un fond pour gérer la crise entre acteurs civils et militaires, et de la mise en place d'une équipe d'experts civils rapidement déployable dans les lieux où les militaires ont besoin de leur soutien. Dans d'autres cas, cela

inclut la mise en place de retours d'expérience communs voire de séminaires de formation communs. En Allemagne, cela a donné naissance au *Zentrum für internationale Friedeneinsätze* (centre pour les actions internationales de maintien de la paix). Parfois, il s'agit juste de réunions interministérielles organisées pour que les acteurs se tiennent mutuellement informés, comme en Suède. Au Japon, un système de gestion des ressources humaines a été élaboré pour faciliter la mise en place de l'approche globale. Au Canada et en Norvège, un système a été mis au point pour essayer de mieux lier les ressources mises à disposition par rapport aux besoins. Et la liste pourrait être longue. Afin de présenter la diversité des approches globales nationales, quatre études de cas seront présentées : la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis. Ces pays ont été sélectionnés pour plusieurs raisons. D'une part, cette étude étant publiée en France, il semblait important d'analyser le cas français. Quant au Royaume-Uni et à l'Allemagne, ils sont inclus car ils ont joué un rôle d'initiateurs de l'approche globale en Europe, chacun présentant néanmoins un modèle différent. La présentation de ces trois exemples est là pour permettre quelques comparaisons dans les modes d'institutionnalisation de l'approche globale à l'échelle nationale entre différents pays de l'UE. Enfin, l'exemple américain semblait primordial à ajouter, cet État ayant été *leader* dans le développement du concept, même s'il l'était avant tout en interne plus qu' à l'échelle multinationale. Trois aspects seront comparés dans ces quatre études de cas : la mise en place du concept à l'échelle nationale, quelques limites ou critiques, et enfin la question des *Provincial reconstruction teams* (équipes de reconstruction provinciales) dans le contexte afghan. Les PRTs sont des structures alliant civils et militaires sur le théâtre d'opération comme en Afghanistan ou en Irak. Cela permet de comparer la mise en place de l'approche globale à la fois au niveau doctrinal politique et au niveau opérationnel sur le terrain à travers la présence de ces quatre pays en Afghanistan bien que faisant de l'approche globale

différemment – absence de PRT françaises, PRT anglaises et allemandes très différentes, et PRT américaines ayant servi de modèle.

La réponse globale en France

Le concept français de gestion civilo-militaire des crises en approche globale

Plusieurs acteurs français sont en charge de la mise en place de l'approche globale dont notamment le ministère de la défense et le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE). Pour comprendre l'approche française, ces deux acteurs ont été consultés sous la forme d'entretiens et les documents produits par les deux institutions sur le sujet ont été étudiés.

Le Centre Interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentation (CICDE) est l'organisme en charge de conceptualiser pour la France l'approche globale au sein du ministère de la défense. Son travail fait suite aux rapports du préfet Jean Dussourd, qui soulignait le manque de coordination dans la gestion civile des crises. En outre, il inscrit son travail dans le cadre de la volonté du président Sarkozy exprimée dans le *Livre blanc sur la sécurité et la défense* de 2008 de voir évoluer la défense française pour intégrer d'avantage les enjeux liés à la globalisation et aux nouveaux types de conflits. « *La complexité des crises internationales oblige à définir des stratégies réunissant l'ensemble des instruments diplomatiques, financiers, civils, culturels et militaires, aussi bien dans les phases de prévention et de gestion des crises proprement dites, que dans les séquences de stabilisation et de reconstruction post-conflit*¹³⁴ ».

Le concept français développé par le CICDE s'appuie sur le constat que l'action des militaires seuls ne permet pas de rétablir la paix¹³⁵. Il ne concerne que les crises à gérer dans les États faibles ou

¹³⁴. *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, juin 2008*, p. 58, accessible en ligne : http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/index.html, consulté le 28 juillet 2010.

¹³⁵. La présentation du concept français d'approche globale s'appuie sur les entretiens menés au CICDE en avril et mai 2010.

faillis. Il consiste en la réalisation de trois actions conjointes : rétablir la gouvernance, la sécurité et le développement dans la zone affectée. Pour se faire trois modalités de l'approche globale sont identifiées : surveiller, contenir, intervenir. La surveillance consiste à partager les informations entre acteurs concernés lors d'une crise. Cela veut dire mettre en place une structure de surveillance qui serait interministérielle et permettrait le partage d'une expertise et d'une vision commune entre acteurs. Pour contenir, il s'agit d'avoir là aussi une action de prévention élargie qui inclut, au-delà de la sécurité, les enjeux de gouvernance et de développement. Enfin, lors de l'intervention, les militaires sont là pour faire taire les armes, mais en parallèle, des civils doivent pouvoir former des acteurs locaux à la sécurisation, remettre en place un système de justice, œuvrer au développement pour que les sociétés affectées puissent se remettre au mieux de la crise. L'approche globale doit permettre de répondre au besoin légitime des populations. Au niveau international, elle doit aussi renforcer les coopérations entre organisations internationales, alliances militaires, États et ONG. La définition du concept que l'on peut trouver dans les documents du CICDE est la suivante : « *L'approche globale vise à la prévention ou au règlement durable et rapide d'une crise par la synergie des actions réalisées par les différents intervenants dans les domaines de la gouvernance, de la sécurité et du développement économique et social. Elle allie collaboration entre acteurs partageant une même vision finale et une coordination avec les autres acteurs présents sur le théâtre. Elle nécessite, dès que possible, une appropriation par la nation hôte ou les représentants locaux de la solution recherchée. Elle favorise les conditions permettant de satisfaire au plus vite les aspirations légitimes de la population. Enfin, elle cherche à associer les acteurs régionaux à cet effort.* » Les acteurs rencontrés au ministère de la défense n'hésitent pas à parler d'approche globale. Le terme se retrouve aussi dans les documents de travail.

Au ministère des affaires étrangères et européennes, le vocabulaire employé est différent. Seule l'expression de « *réponse globale* »¹³⁶

¹³⁶. Ou parfois de « démarche globale »

est acceptée (et non celle d'approche globale) et ce, afin de se distinguer des concepts Otaniens ou américains. Il semble même que l'expression de « *gestion civilo-militaire des crises extérieures* » puisse s'imposer à terme afin d'éviter tout lien trop direct avec l'approche globale. Pourtant ce sont les mêmes références que l'on retrouve dans le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, et la même idée d'un continuum sécurité, gouvernance, développement¹³⁷. Au-delà de cette référence, le MAEE s'appuie aussi sur le rapport du préfet Dussourd, pour souligner la nécessité de développer une démarche interministérielle. La structure en charge de la mise en place de la réponse globale est constituée d'une part d'un comité de pilotage qui se réunit à un haut niveau trois fois par an et une *Task Force*, qui est sa cheville ouvrière, placée sous une double tutelle, celle de la direction politique et celle du centre de crise du ministère des affaires étrangères et européennes. Son objectif est de développer une stratégie interministérielle de gestion des crises extérieures afin de permettre une réponse globale. Une des spécificités de la *Task Force* Française par rapport aux structures inter-ministérielles ou inter-agences que l'on peut trouver dans d'autres pays est l'inclusion du ministère des finances.

Quelques limites et critiques

Parmi les limites ou critiques que l'on peut trouver concernant le concept français, figure la difficulté de mettre en place une structure interministérielle adaptée. En effet, les différents ministères sont parfois en rivalité organisationnelle ce qui limite la mise en place structurelle de l'approche globale. On peut se demander à ce sujet pourquoi le SGDN n'a pas pu avoir un rôle de *leadership* sur les aspects interministériels.

Il semble que, de par leur inclusion dans les exercices internationaux, les militaires soient plus enclin à adopter un vocabulaire stan-

¹³⁷. Entretiens, ministère des affaires étrangères, Paris, juillet 2010.

dardisé Otan, UE sous la forme de l'expression « approche globale¹³⁸ ». À l'inverse et dans un but de non-influence anglaise ou américaine, le MAEE tente de garder une certaine distance en employant l'expression de « réponse globale ». L'institutionnalisation du concept au ministère de la défense semble se faire plus par imitation de normes internationales, tandis que le MAEE tente de s'en dégager. Suite aux entretiens menés, on peut souligner que le personnel militaire est convaincu du concept dans le respect de la chaîne de commandement des opérations militaires, à savoir président de la république, chef d'état-major des armées, Forces. La question est alors de savoir comment rendre cette chaîne de la défense compatible avec une meilleure coordination interministérielle dans la gestion des crises.

Un deuxième point délicat est la question des moyens. A ce jour, il n'existe pas de ligne budgétaire dédiée à la mise en place de l'approche globale. Pourtant l'inclusion dans la *task force* d'un représentant du ministère des finances pourrait laisser présager de la mise en place d'un outil de financement propre, au-delà de son rôle de recherche de financements européens et internationaux. Une des craintes des acteurs interrogés est qu'aucun fond dédié à l'approche globale ne soit créé, ce qui pourrait conduire à inclure le coût de l'approche globale à des lignes budgétaires existantes, comme par exemple au budget dédié aux opérations militaires extérieures (Opex). Cela risquerait de conduire à la réduction de la capacité d'action des forces françaises déployées dans leur champ propre d'action purement militaire. Une autre crainte est de voir apparaître un vide entre le financement de gestion de crises dans l'urgence proprement dite, et les fonds liés au développement sur le long terme. Entre les deux, il y a un besoin de fonds « post-crise » dans le cadre de l'approche globale que peu d'acteurs ne semblent prendre en compte¹³⁹.

¹³⁸. La conduite des Multinational Experiments 5 a donné lieu par exemple à la publication d'un document en septembre 2007 « l'approche globale : un cadre conceptuel pour les MNE5 ».

¹³⁹. Entretien, ministère de la défense, Paris, septembre 2010.

Enfin la question des ressources humaines est délicate. Il existe des craintes au ministère de la défense de voir les officiers de réserve déployés dans le cadre de l'approche globale et non plus directement au service des armées. Or, les militaires interrogés soulignent qu'il existe déjà des difficultés à couvrir tous les besoins du ministère de la défense à l'aide des réservistes en tant de crise. La position du ministère de la défense est donc que l'envoi de personnel civil est nécessaire (juges, etc) mais que cela ne doit pas se substituer à l'envoi de réservistes auprès des officiers en charge de gérer des crises complexes (exemple : conseillers juridiques au commandement des forces, etc). Quant au ministère de l'intérieur, les craintes concernent avant tout la sécurité du personnel déployé sur des terrains de crises complexes.

L'absence de modèle français de Provincial Reconstruction Teams

La France n'a pas développé de concept français de PRT bien que présente en Afghanistan et ayant sous son commandement une PRT américaine. Les personnes interrogées lors de cette étude laissent entendre que ce serait plus pour des raisons d'ordre politique que pour des raisons liées au terrain. La France n'a pas souhaité s'aligner sur le modèle américain ou Otanien. Elle aurait préféré souligner sa spécificité voire son engagement pour une Europe de la Défense plus forte avant tout. Ce constat se retrouve aussi dans le rapport de la Fondation pour la recherche stratégique, *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*¹⁴⁰.

Pourtant, même si la France ne compte pas de PRT à proprement parler, une réflexion est menée sur les liens entre approche globale et influence sur les terrains de crises. Les personnes interrogées soulignent qu'il est essentiel dans des crises complexes comme en Afghanistan d'articuler approche globale et influence dans la mise

¹⁴⁰. GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*, Rapport final, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010, pp. 115-116.

en place du concept. Cela peut s'appuyer sur des opérations de développement de programme radio par exemple. En outre, même sans la présence de PRT, l'Afghanistan est considéré comme un exemple réussi de mise en place de l'approche globale du côté français. Par exemple, c'est à ce jour un des terrains de crise où la coordination interministérielle est la plus aboutie. Les personnes interrogées dans les ministères en France soulignent que la cellule Afghanistan Pakistan pourrait avoir valeur de modèle à l'avenir pour la gestion d'autres crises complexes à l'échelle interministérielle. Sur le terrain, l'action de formation des forces françaises est reconnue en Kapisa et Surobi, et un envoi de gendarmes supplémentaires pourraient intervenir au profit d'un centre de formation sur place.

D'autres comme d'Amaury de Féligonde¹⁴¹ ont un point de vue plus nuancé. Si l'approche globale a permis à la France de mettre en place des distributions d'engrais, le lancement d'activités apicoles et piscicole, voire des coopératives agricoles sur le plus long terme, ou encore de former du personnel hospitalier, le développement de cette approche butte sur le manque de coopération interministérielle.

La "*comprehensive approach*" au Royaume-Uni

Le concept britannique appuyé sur la Stabilisation unit

Le concept de "*comprehensive approach*" est apparu en 2005 dans la doctrine militaire anglaise, et ce, autour des questions de prise de décision au plus haut niveau stratégique. L'approche globale s'est développée plus tôt outre manche qu'en France. Pour comprendre la position anglaise sur le concept d'approche globale, le *memorandum* mis en ligne sur le site du Parlement anglais a servi de source principale, étant un des documents les plus récents faisant le

¹⁴¹. DE FELIGONDE, Amaury, « La coopération civile en Afghanistan, une couteuse illusion? », *Focus stratégique*, n°24, août 2010.

point sur le concept outre Manche¹⁴². En outre, le rapport du comité de défense de la *House of lord* qui précise la position anglaise a aussi été utilisé pour cerner ce qui pouvait faire la spécificité de l'approche anglaise¹⁴³. Un entretien a été conduit avec un représentant anglais du FCO.

Pour les anglais, l'approche globale est « *une philosophie* », qui permet de donner un cadre adaptable aux situations rencontrées. L'approche globale ne définit pas des « *standards* » dans les modes d'action, elle n'homogénéise pas les modes opératoires des différents acteurs. Elle est plutôt un effort commun pour obtenir de meilleurs résultats par une plus grande mise en cohérence des actions des différents acteurs. Comme pour la France, le contexte d'utilisation de l'approche globale est celui de la stabilisation et de la prévention des conflits. Au lieu des trois phases françaises, les anglais en ont identifié quatre : *Engage, secure, hold and develop*. Depuis 2007, il existe une note de doctrine : *Countering Irregular Activity within a Comprehensive Approach* (JDN 2/07). Comme dans le cas du texte français proposé comme concept pour le CICDE, la première étape est une vision partagée de la situation. Entre les crises, des échanges doivent permettre de développer une meilleure compréhension des enjeux entre les différents acteurs. Ce qui doit rassembler les acteurs, c'est le sens de servir un objectif commun. L'idée est de développer un climat de confiance, par des échanges rapprochés et des mises en réseaux.

Au Royaume-Uni, l'approche globale concerne le ministère de la défense et l'armée ("*the MoD and the armed forces*"), le ministère des affaires étrangères ("*British foreign and Commonwealth office – FCO*") et le département pour le développement international (Department for international development –DFID). C'est le premier ministre qui dé-

¹⁴². Memorandum from the ministry of defence, *the Foreign and Commonwealth Office and the Department for International Development*, accessible en ligne : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we03.htm>, consulté le 27 mai 2010.

¹⁴³. HOUSE OF LORD Defence committee, *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*, Seventh report of the 2009-2010 session.

tient le *leadership* en matière d'approche globale et qui peut au besoin déléguer cet aspect à un des ministères en charge. A l'inverse, en France, la *task force interministérielle* est basée au ministère des affaires étrangères (même si initialement, il avait été envisagé de la placer au sein du SGAE). De même que le *Livre blanc* français avait souligné l'importance d'une approche multidimensionnelle interministérielle de la gestion des crises, l'actualisation de la *National security strategy* de juin 2009 au Royaume-Uni souligne la nécessité d'une "cross-governmental approach". À cette fin la "stabilisation unit" fait le lien au Royaume-Uni entre les différents ministères concernés par l'approche globale lors de la gestion de crises (DfID, FCO, MoD). Même si cette unité est basée au DfID, elle est sous la responsabilité des trois ministères. Le concept de « stabilisation » est très lié à l'approche globale puisqu'il inclut les domaines humanitaires, politiques, militaires et de développement¹⁴⁴.

Quelques limites et critiques

Parmi les critiques ou les limites que l'on peut identifier à l'égard du concept anglais, un premier point concerne le lien entre les objectifs nationaux et leur mise en place lors d'opérations. Certains disent qu'il est très difficile de décliner le concept jusqu'au niveau tactique et opérationnel, et que parfois le *continuum* peut être rompu¹⁴⁵.

Autre critique, la promotion du concept d'approche globale au Royaume-Uni a fait craindre aux acteurs civils une éventuelle tentative de main mise des militaires. Cela a donné lieu à des tensions bureaucratiques fortes au niveau national. Pour cette raison, la promotion de l'approche globale est passée par un processus non plus purement national mais international. Les Britanniques ont soutenu

¹⁴⁴. STABILISATION UNIT, *The UK approach to stabilization, stabilization unit guidance note*, 2008.

¹⁴⁵. ALDERSON, Alexander, « Comprehensive approaches : theories, strategies, plans and practice », dans: SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009, p. 14.

fortement le concept d'approche globale aussi bien à l'UE qu'à l'Otan¹⁴⁶.

Des PRTs dans la tradition de Counterinsurgency à l'anglaise

Les britanniques ont piloté trois PRTs en Afghanistan : à Mazar-e-Sharif, à Lashkar Gah et à Meymaneh. Les PRTs anglaises jouent un rôle de maintien du cessez-le feu, de surveillance et de reconstruction à travers la mise en place de projets civils. Elles ont joué un rôle-clé dans la mise en place de réformes de systèmes de sécurité. En outre, elles participent à la lutte contre le trafic de drogue.

Elles s'inscrivent dans le cadre de la tradition anglaise de *Counterinsurgency* et du développement de la *stabilisation unit*. C'est-à-dire qu'elles s'inscrivent dans un dispositif dense de liens entre civils et militaires. Elles sont en lien direct avec le modèle américain de PRTs, étant donné que les Anglais furent les premiers à reprendre une PRT américaine en 2003. Au cœur des PRTs anglaises on trouve les *Military Observation Teams* (MOTs) qui rassemblent les informations nécessaires à la mise en place de projets de reconstruction.

Un des problèmes principaux des PRTs anglaises consiste en leur positionnement difficile entre le pouvoir central et les chefs de guerre locaux¹⁴⁷. Une deuxième question soulevée par les ONG aussi bien pour les PRTs anglaises qu'américaines concerne la tenue des militaires intervenants dans des opérations civiles. Certaines ONG ont évoqué des cas où les militaires n'étaient pas en uniforme lors de certaines de leurs actions dans le cadre des PRT. Les ONG ont alors souligné leur opposition à ce genre de pratiques, qui selon elles créent une confusion entre les acteurs occidentaux civils et militaires sur place. Cela les mettrait en danger, étant accusés d'être eux-aussi au service de l'armée.

¹⁴⁶. GROS, Philippe, VILBOUX Nicole, COSTE Frédéric, KLEIN Michel (ed.), Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits, Rapport final, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, 2010, p.126.

¹⁴⁷. HETT, Julia, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan - Das amerikanische, britische und deutsche Modell*, Analyse 04-05, ZIF, avril 2005.

L'approche globale en Allemagne

Le concept allemand centré sur les enjeux de reconstruction

“Keine Sicherheit ohne Wiederaufbau und Entwicklung” (Pas de sécurité sans reconstruction et développement¹⁴⁸), c'est le leitmotiv allemand, notamment lors de son engagement en Afghanistan. L'Allemagne a limité ses opérations extérieures à des participations à des missions humanitaires de l'Onu suite à la deuxième guerre mondiale, jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 12 juillet 1994 qui autorisa des actions de l'Allemagne dans le cadre d'un système de sécurité mutuel collectif pour sauvegarder la paix, par exemple lorsqu'il s'agit d'appliquer une résolution des Nations Unies¹⁴⁹. De ce fait, l'opinion publique et la classe politique allemande sont très sensibles à la façon dont leurs troupes sont employées en Afghanistan. L'approche globale apparaît alors comme un moyen pour l'Allemagne d'exprimer son positionnement par rapport à son engagement militaire au plus près de ses principes fondateurs post deuxième guerre mondiale. Il s'agit avant tout de reconstruire plus que de faire la guerre. Dans le cadre de la mise en place de l'approche globale, le *Zentrum für internationale Friedeneinsätze* joue un rôle d'analyse et d'études. Pourtant, en prenant l'exemple de l'Afghanistan, on peut voir en quoi il peut être difficile pour l'Allemagne de mettre en place l'approche globale.

Quelques limites et critiques

Tout d'abord, l'approche globale se répartit au sein de trois ministères : le ministère pour la coopération économique et le développement (BZM) qui peut financer de larges opérations de reconstructions ; le ministère de l'intérieur au niveau fédéral et dans les Régions (*Länder*) qui est actif dans la mise en place de formations de la police dans des États faillis ; enfin le ministère de la défense qui

¹⁴⁸. BUNDESREGIERUNG, *Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung*, September 2008.

¹⁴⁹. Voir sur les restrictions constitutionnelles de l'utilisation de la *Bundeswehr* et ses conséquences sur les engagements de l'armée allemande: von BREDOW, Wilfried, *Militär und Demokratie in Deutschland*, Springer, 2009.

peut contribuer à la gestion de crises complexes en envoyant des troupes sous commandement de l'Otan ou de l'Onu¹⁵⁰. Deux difficultés sont alors combinées, celle de faire travailler ensemble ces trois ministères et celle de voir collaborer les deux niveaux régionaux et fédéraux.

Ensuite, il semble que ce soit avant tout les questions de développement qui prennent le dessus, avec en outre un déficit de compétence en terme de *contre-insurrection*. Cela rend difficile la mise en place de l'approche globale du fait de l'absence d'équilibre entre les trois dimensions sécurité-gouvernance-développement¹⁵¹.

Des Provincial reconstruction teams axées sur le développement

Les PRTs allemandes ont vu le jour par reprise d'une PRT américaine comme dans le cas anglais décrit précédemment. Par contre, les PRTs allemandes sont différentes des PRTs anglaises car elles ne s'inscrivent pas dans une logique de *Counterinsurgency*. Elles mènent avant tout des projets de développement et de restauration de la bonne gouvernance, bien que constituées en grande majorité d'acteurs militaires. Chaque ministère allemand concerné pour ces projets finance ses propres employés au sein des PRTs (surtout : ministère de la défense, ministère des affaires étrangères, ministère de l'intérieur, ministère de la coopération économique et du développement). Contrairement au modèle anglais, les PRTs allemandes ne participent pas à la lutte contre le trafic de drogue. En outre les PRTs allemandes ont un effectif plus nombreux que les britanniques pour ce qui est du nombre de personnels militaires et civils mobilisés. À la différence des PRTs anglaises, elles sont placées sous un double commandement militaire (ministère de la défense) et civil (souvent ministère des affaires étrangères). Comme pour le cas an-

¹⁵⁰. NOETZEL, Timo, RID, Thomas, « Germany's options in Afghanistan », *Survival*, Vol. 51, N°5, October-November 2009, pp. 71-90.

¹⁵¹. MAIER, Rolf, *Early recovery in post conflict countries, a conceptual study*, Dutch ministry of foreign affairs, 2009.

glais, la question du lien entre PRT et chefs de guerre locaux est problématique¹⁵².

La "*comprehensive approach*" par les États-Unis

Le concept américain avant tout en interne aux États-Unis

Les États-Unis ont été les premiers à s'intéresser au concept d'approche globale dès le début des années 2000. L'utilisation de l'approche globale aux États-Unis se caractérise par le développement de la coordination inter-agences, comme on peut le voir réaffirmé dans la "*National security strategy*" de mai 2010. Avec la mise en place de l'approche globale aux États-Unis, le département d'État s'est doté depuis 2004 d'un *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (S/CRS). Il s'agit avant tout au niveau national d'avoir un plus grand impact dans la gestion de crises complexes, et ce, par l'application d'un processus formalisé de coordination entre 7 départements (Department of State; U.S. Agency for International Development; and Departments of Agriculture, Commerce, Health and Human Services, Homeland Security, and Justice). Ce qui existait de façon *ad-hoc* a été institutionnalisé pour permettre une mise en synergie des expertises nécessaires sur les terrains de crises. En Afghanistan le S/CRS est présent ainsi que son corps de réponse civile (« *civilian response corps* ») et ils jouent un rôle de conseil auprès des *Isaf Regional Commands* et du *Senior Civilian Representative* de l'Otan sur place. Par ailleurs, les États-Unis ont développé un fond spécialement dédié au financement de l'approche globale lors de crises complexes, le *Section 1207 funds*.

Quelques limites et critiques

L'approche globale est devenue un maître mot aux États-Unis et ce, dans de nombreux domaines, comme la lutte contre le trafic de drogue, la protection des réfugiés, etc. Il y a à la fois une forme de

¹⁵². HETT, Julia, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan - Das amerikanische, britische und deutsche Modell*, Analyse 04-05, ZIF, avril 2005.

dilution du concept dans tous ces domaines en même temps qu'une standardisation de l'approche inter-agences. De ce fait, les attentes par rapport aux alliés et à leur utilisation de l'approche globale sont fortes, alors même que le concept est beaucoup moins institutionnalisé dans ces États qu'aux États-Unis aujourd'hui. Cela crée une frustration chez les acteurs américains concernés qui ont l'impression de ne pas assez pouvoir compter sur leurs alliés dans le cadre de l'Otan pour une opérationnalisation de l'approche globale sur le terrain.

Concernant les civils recrutés aux États-Unis pour participer à l'approche globale, de nombreuses difficultés sont apparues dont la question de leur formation et de leur entraînement. En outre, concernant le *Civilian Response corps*, il existe un décalage entre les chiffres au réel -1000 personnes depuis l'été 2010 - et ceux prévus pour permettre la mise en place de l'approche globale. De plus les chiffres incluent du personnel actif et du personnel en "*stand-by*", ce qui signifie qu'en pratique peu de personnel est déployé. On voit donc que bien que l'on avance sur l'approche globale, les américains rencontrent eux aussi le problème du manque d'experts civils déployables. Cela sera donc un enjeu fort à l'avenir de pouvoir déployer en masse et rapidement du personnel civil dans les théâtres de crise.

Les américains à l'initiative de la mise en place des Provincial Reconstruction Teams

À l'origine, le concept de PRT vient de l'expérience issue de la mise en place des "*Coalitions humanitarian liaison cells*" lors de l'opération *Enduring Freedom* en 2002. L'objectif était d'établir des liens avec l'UN AMA et avec les ONG sur place, et ce, en menant des projets de reconstruction restreints. Avec la montée en puissance des actions de ces cellules, les États-Unis sont passés au modèle de

PRT. Il existe un modèle standardisé de PRT américaine¹⁵³ avec un lieutenant colonel aidé de 82 soldats ou membres du personnel civil. A cela s'ajoute un membre du ministère de l'intérieur afghan et des interprètes afghans. Les civils présents au sein des PRTs viennent le plus souvent du département d'État, d'USAID et du ministère de l'agriculture. Les tentatives des PRTs de travailler en partenariat avec des *leaders* locaux ont souvent été difficiles. De ce fait les progrès en matière de gouvernance ont été plus lents que ceux en matière de reconstruction (construction d'hôpitaux, d'écoles, etc.). Du fait de financements conséquents mis à disposition, les PRTs ont pu peu à peu passer de projets à très court terme à des projets de plus long terme. Cela dit l'évaluation de l'impact des PRTs est délicate en l'absence d'indicateur standardisé de mesure de leur efficacité. En outre, comme certaines PRTs américaines sont ensuite passées sous le contrôle d'autres Nations par le biais de l'Isaf, il est difficile de distinguer précisément le rôle joué par le modèle américain du rôle joué par l'autre modèle suivi par la suite. Enfin, il est difficile d'évaluer l'impact des PRTs car souvent derrière l'effet bénéfique recherché des travaux entrepris, on peut observer des effets négatifs latents. Ainsi, la reconstruction de routes qui peut être bénéfique aux populations a parfois donné lieu à de nouveaux conflits en lien avec les expropriations, etc.¹⁵⁴

Conclusion sur le positionnement des États par rapport à l'approche globale

Il n'existe pas de consensus autour du concept d'approche globale. Le niveau d'intégration est différent d'un État à un autre comme on a pu le voir et la mise en application via les PRTs est très variée comme le souligne l'exemple afghan. L'étude de l'approche globale telle qu'elle est organisée au sein des États pose plus de questions qu'elle n'apporte de réponse. Chaque État met l'accent

¹⁵³. UNITED STATES INSTITUTE FOR PEACE, The US experience with provincial reconstruction teams in Afghanistan, accessible en ligne : <http://www.usip.org/files/resources/sr152.pdf> consulté le 20 septembre 2010.

¹⁵⁴. DE FELIGONDE, Amaury, "La coopération civile en Afghanistan, une coûteuse illusion?", Focus stratégique, n°24, août 2010, page 14.

sur des éléments différents (plus organisationnels ou plus culturels, plus au niveau des procédures bureaucratiques ou plus au niveau des moyens, etc.) Faudrait-il œuvrer à une plus grande normalisation du concept à l'échelle internationale ? Ou faut-il miser sur la valeur ajoutée apportée par les spécificités nationales ? Faudrait-il avant tout s'appuyer sur les expériences de terrain et la mise en place *ad hoc* de l'approche globale ou à l'inverse avoir une approche *top-down* qui s'attacherait à rendre opérationnels les concepts fraîchement écrits d'approche globale ?

À identifier pour l'avenir : la question de la mobilisation d'experts civils déployables sur les théâtres de crise va être stratégique. Derrière cette question, se pose aussi celle du recours à des entreprises privées dans le cadre de l'approche globale. Il semble que les américains et les britanniques aient su comment associer le secteur privé à leur approche globale. On peut se demander si la France n'aurait pas aussi intérêt à œuvrer à une réflexion stratégique sur le positionnement de ses entreprises dans le cadre de sa réponse globale.

Par ailleurs, d'autres questions concernent l'intégration au niveau national des acteurs autres qu'étatiques comme les ONG, qui elles aussi sont sur le terrain des crises. Afin de se pencher sur cette question, la partie qui suit va analyser le positionnement des ONG par rapport à l'approche globale.

L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION CIVILO-MILITAIRE DES CRISES
ANALYSE CRITIQUE ET PROSPECTIVE DU CONCEPT

L'APPROCHE GLOBALE ET LES ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES

Les ONGs sont très critiques par rapport à la mise en place de l'approche globale. En outre, l'approche globale pourrait dans certains contextes les placer dans une position d'insécurité grandissante.

Un positionnement critique par rapport à l'approche globale

Les principes humanitaires et leurs limites

Pour les ONGs, le développement de l'approche globale est vu comme un danger potentiel. C'est avant tout une question de mise

en péril de leurs principes de base. Elles craignent de perdre leur neutralité, leur autonomie, leur impartialité et leur indépendance, si elles travaillent main dans la main avec des militaires, qui par définition interviennent sous un drapeau, qu'ils soient national ou multinational (Onu, UE, Otan¹⁵⁵). Elles souhaitent poursuivre avant tout leurs propres objectifs, séparément des objectifs mis en place par les militaires. Au sujet de la provision d'aide aux populations par des troupes, les humanitaires sont donc en majorité contre, et cela pour cause de mise en danger de leurs principes d'action. Par ailleurs, d'autres arguments sont parfois avancés par eux tels que le fait que les militaires seraient moins efficaces que les humanitaires en terme de coût dans ce genre d'action. De plus, leurs actions seraient trop ponctuelles pour avoir un impact positif, selon les ONG. En outre, ils seraient moins habitués culturellement à interagir avec les locaux que les humanitaires. On voit que certains de ces arguments sont peu à peu mis à mal avec le développement de l'approche globale, où les militaires sont en fait de plus en plus formés à interagir avec les populations locales.

Si les ONGs sont plutôt réticentes au développement de l'approche globale, sur certains aspects elles ne peuvent continuer à tenir ce discours de principe. Tout d'abord, étant financées en grande partie par les mêmes gouvernements que ceux qui envoient des troupes lors de crises majeures, ce discours critique connaît des limites, lorsque les ONGs jouent le jeu du partenariat pour des raisons financières¹⁵⁶. Et cela arrive souvent, car elles vivent en grande partie de ces subsides. De plus, lors de certaines catastrophes naturelles majeures, les ONGs limitent aussi leurs attaques par rapport aux militaires, car elles reconnaissent qu'ils peuvent jouer un rôle de soutien dans la première phase de gestion de l'urgence¹⁵⁷. Les moyens mis à disposition par les militaires qui sont les plus deman-

¹⁵⁵. Voir par exemple le *memorandum* de la croix rouge anglaise, accessible en ligne : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we16.htm>, consulté le 27 mai 2010.

¹⁵⁶. Entretien téléphonique avec Oliver BEHN, EISF, Paris, 30 juin 2010.

¹⁵⁷. WIHARTA Sharon, HAMAD, Hassan, HAINE Jean-Yves, LOFGREN Josephina, et RANDALL Tim, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, SIPRI, Stockholm, 2008, p.9.

dés sont alors l'expertise médicale, le soutien aérien pour le transport dans des zones difficiles d'accès, et tout ce qui a trait à un soutien logistique et de coordination. Les ONGs qui ont pu être consultées dans le cadre de ce travail (*Care, Save the children, MSF* par exemple) ont souligné le fait qu'il leur est parfois difficile d'avoir un discours critique sur l'approche globale, car comment être contre plus de cohérence dans les actions menées sur place, plus de prise en compte des populations locales civiles, etc.? Pourtant selon elles, ce discours des militaires cache une future main mise de leur part sur les terrains de crises, voir une suprématie possible de leur part. Même dans le cas où les militaires souhaitent voir les acteurs civils prendre le *leadership* (ex : catastrophe naturelle comme le tremblement de terre en Haïti), les acteurs civils comme les humanitaires soulignent que, de fait, ils ont en main la plupart des moyens et ressources indispensables, ce qui les pousse à assurer une part importante du *leadership* sur le terrain de la crise¹⁵⁸.

Des positionnements différents par rapport à l'Onu, l'Otan et l'UE ?

Concernant les missions dites intégrées dans le contexte onusien, certaines ONGs comme Oxfam ont pris position contre l'intégration d'impératifs humanitaires dans les négociations politiques. *Les négociations politiques ne doivent pas faire dépendre la réalisation d'actions humanitaires de l'obtention d'accords politiques ou d'actions politiques particulières*¹⁵⁹. Pourtant, la perception des ONGs vis-à-vis de l'approche intégrée de l'Onu n'est pas négative dans l'ensemble. Le besoin de cohérence entre les différentes agences Onusiennes est souligné¹⁶⁰.

Concernant le rapprochement des humanitaires avec les militaires dans le cadre de l'approche globale dans le cadre d'opéra-

¹⁵⁸. Entretien téléphonique avec Kerry Smith, *Save the children*, Paris, 24 août 2010.

¹⁵⁹. « *Political negotiations should not incorporate humanitarian provisions that are contingent on political actions or agreements.* » In: OXFAM International, "OI Policy compendium note on United Nations integrated missions and humanitarian assistance" Janvier 2008, p. 3.

¹⁶⁰. Entretien téléphonique avec Kerry Smith, *Save the children*, Paris, 24 août 2010.

tions comme celle de l'Otan en Afghanistan, la plupart des humanitaires s'opposent à être intégrés dans des pratiques pour gagner « les cœurs et les esprits » ("win hearts and minds"¹⁶¹). Oxfam international a publié une note sur son positionnement dans des missions militaires multidimensionnelles dans laquelle l'organisation indique s'opposer à son intégration totale dans ce genre d'opération : « Oxfam international se distinguera toujours, et restera extérieur, au management multidimensionnel des crises par les militaires et elle s'opposera à l'association des militaires et des humanitaires lors de missions multi-dimensionnelles de gestion de crises¹⁶² ». Le recours de l'Otan à l'approche globale est très contesté.

Par rapport à l'UE, il semble que les réticences soient moins fortes qu'avec l'Otan et l'Onu, et cela du fait du très large soutien financier que l'UE apporte aux ONGs. Il existe aussi des liens assez forts entre les personnels de la DG ECHO et les humanitaires, qui semblent partager des valeurs et des pratiques communes. « L'UE doit continuer de financer les efforts de protection des populations civiles par des dons en argent ou en nature et elle doit continuer à soutenir la mise en place d'institutions démocratiques dans des États faillis, en particulier dans le cadre de la SSR¹⁶³ ». Cela dit, un éventuel rapprochement entre DG ECHO et le SEAE pourrait créer des tensions nouvelles entre ONG et UE. Les ONGs sont favorables à l'approche globale de l'UE tant qu'il y a séparation stricte entre DG ECHO et SEAE, avec des lignes budgétaires distinctes¹⁶⁴.

En résumé, l'Union européenne a une carte à jouer dans le cadre de l'approche globale. Elle peut être un acteur privilégié plus facile-

¹⁶¹. OXFAM International, "OI Policy compendium note on multi-dimensional military missions and humanitarian assistance", janvier 2008.

¹⁶² "Oxfam international will distinguish itself from, and remain outside, the direct management of multi-dimensional military mission and oppose structural association between humanitarian and military entities in multi-dimensional missions." In: OXFAM International: « OI Policy compendium note on multi-dimensional military missions and humanitarian assistance », Janvier 2008, p. 4.

¹⁶³. "The EU should use financial and in-kind support to sustain efforts for the protection of civilians and support institution-building measures in fragile states, in particular in the area of security-sector reform." In: OXFAM International, "OI Policy compendium note on the European Union's role in protecting civilians", Mai 2007, p. 5.

¹⁶⁴. Entretien téléphonique, Kerry Smith, *Save the children*, Paris, 24 août 2010.

ment que l'Otan qui n'a pas de moyens civils en propre à déployer et qui n'est pas vu comme un partenaire possible par les ONGs.

Les conséquences de l'approche globale sur le terrain pour les ONGs : une montée de l'insécurité ?

Certaines ONGs plus exposées que d'autres

Il semble important de ne pas traiter de la question des ONGs sans distinguer parmi plusieurs types d'ONGs et donc plusieurs types de positionnement par rapport à l'approche globale. Il y a d'une part les ONGs dites "*multi-mandates*" qui ont des activités très larges, de la gestion de l'urgence majeure à la reconstruction sur le long terme. En fonction de leur domaine d'intervention, elles sont plus ou moins amenées à être intégrées dans l'approche globale au niveau politique et stratégique. Il y a ensuite les ONGs qui s'appuient sur des partenaires locaux pour des missions précises. Celles-là sont avant tout concernées par l'approche globale sur le terrain, lorsqu'elles interviennent sur les mêmes zones que des PRTs par exemple. D'autre part, il y a les ONGs qui travaillent directement et officiellement avec les organisations internationales telles que l'Onu, et qui sont très liées à elle. Ces dernières sont reconnues et listées comme interlocuteurs valables par des organisations internationales. Elles répondent à des appels d'offres pour réaliser des missions pour ces organisations. À travers ces liens, on peut noter une très grande professionnalisation des ONGs et une interaction avec les États et les organisations internationales de plus en plus institutionnalisées. Si le développement de l'approche globale pour elles se veut un processus de rationalisation utile en période de crise budgétaire, il est difficile de ne pas voir que cela les placent sur l'échiquier politique. Par exemple, en Afghanistan, certaines ONGs très proches de l'Onu sont vues comme travaillant pour le gouvernement afghan. En travaillant à proximité d'acteurs politiques comme l'Otan ou l'Onu, certaines ONGs deviennent alors des cibles pour des attaques terroristes, des représailles, des enlèvements. Le

fait qu'elles se professionnalisent et reçoivent beaucoup d'argent de tels donateurs a augmenté d'année en année le nombre d'enlèvements d'acteurs humanitaires non-gouvernementaux. Les conclusions d'une étude de *Care international* soulignent cette montée de l'insécurité¹⁶⁵. En résumé, comme le constate aussi Frerks, il faut donc bien distinguer différents positionnements des ONGs par rapport à l'approche globale qui diffèrent aussi au niveau de l'insécurité. En outre, comme il le précise dans son étude, même au sein d'une même ONG, les positionnements vis-à-vis de l'approche globale peuvent être différents, les personnes travaillant au siège étant souvent plus réticentes que les personnes travaillant sur le terrain¹⁶⁶.

Un rapprochement humanitaire-militaire plus aisé en cas d'interventions lors de catastrophes naturelles

Les ONGs qui travaillent en partenariat avec des militaires sur des zones de catastrophes naturelles sont moins mises en danger que les ONGs qui œuvrent au côté des militaires dans des États faillis comme en Afghanistan. Comme l'analyse Quarantelli, il existe une différence entre les catastrophes naturelles qui ont tendance à unifier tous les acteurs, et les autres types de gestion de crises qui sont plutôt facteurs de dissensions. Un des facteurs qui semble discriminant est le fait qu'en États faillis lors de crises complexes, comme en Afghanistan, les ONGs se sentent plus manipulées par les militaires, notamment pour le recueil d'informations et pour leur utilisation en tant qu'acteurs d'influence auprès d'acteurs locaux. Ils peuvent alors être perçus par les populations comme des moyens utilisés par les militaires pour infiltrer la société par leur biais.

¹⁶⁵. Voir le *mémorandum* de *Care International UK* résumant les conclusions de cette étude, accessible en ligne : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we17.htm>, consulté le 27 mai 2010.

¹⁶⁶. FRERKS, Georg, "Civil-military cooperation: a balancing act under precarious conditions", in: Gelijn Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 207-223.

Conclusion sur le positionnement des Organisations non-gouvernementales

Les ONGs n'ont pas les mêmes référents cognitifs, les mêmes principes et les mêmes objectifs que les États et les organisations internationales, lorsqu'on aborde la question de l'approche globale. Elles ne veulent pas que le concept d'approche globale laisse à penser qu'elles pourraient travailler main dans la main avec eux. Cela est vivement ressorti lors du *symposium* de la confédération interalliée des officiers de réserve de *Stavanger* tenu en août 2010 sur l'approche globale. Aussi bien MSF que *la Croix rouge* tenaient à souligner le fait qu'il n'était pas possible d'inclure leurs actions dans le cadre de l'approche globale.

Par conséquent, d'autres alternatives pourraient se dessiner pour les États et les organisations internationales : le recours à des sociétés privées de développement et de reconstruction, qui elles, sont prêtes à tout tant qu'elles peuvent avoir une activité rémunératrice sur le terrain. On pourrait voir se dessiner à l'avenir une forme de mise en concurrence entre grandes ONGs et acteurs privés de reconstruction. Les deux types d'acteurs pouvant répondre à des appels d'offre de l'EU ou de l'Otan par exemple.

Une carte possible à jouer pour éviter un glissement trop fort vers les acteurs privés de reconstruction au dépend des ONGs seraient de miser sur un rôle fort de l'UE dans la mise en place de l'approche globale.

La dernière partie de ce cahier va dresser la liste des enjeux stratégiques à prendre en compte à l'avenir concernant l'approche globale.

L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION CIVILO-MILITAIRE DES CRISES
ANALYSE CRITIQUE ET PROSPECTIVE DU CONCEPT

LES ENJEUX LIÉS À L'UTILISATION DE L'APPROCHE GLOBALE À L'AVENIR

Les changements organisationnels liés à l'approche globale

Que ce soit aux États-Unis avec les aspects inter-agences, ou en France et en Grande-Bretagne avec les aspects interministériels, il s'agit toujours de faire travailler ensemble des acteurs dont les intérêts ne convergent pas forcément. Comme l'explique très bien le *mémoire* des Anglais : « Cela implique d'apprendre et de s'adapter aux priorités différentes et aux attentes parfois divergentes des uns et des autres, au

*sein d'un gouvernement et au-delà*¹⁶⁷ ». Le même processus est observé au niveau des organisations internationales. Par exemple, certains personnels de l'Onu n'ont pas forcément apprécié les changements organisationnels internes liés à l'approche intégrée, mais aussi le fait que de plus en plus de pressions viennent de l'Otan pour une meilleure collaboration des personnels Onu et Otan en externe. Par ailleurs, avec l'approche globale, il s'agit aussi de pouvoir mobiliser des personnels civils sur des théâtres extérieurs de crise complexe. Il faut donc avoir pour cela des structures nationales permettant la gestion de ces personnels civils projetables, et souvent des bases de données pour les gérer en lien avec les organisations internationales pouvant les mobiliser. L'UE aussi bien que l'Otan développent des bases de données répertoriant les civils projetables sur des terrains de crises. On voit que la mise en place de ces bases de données en parallèle peut aussi causer des difficultés organisationnelles si le même expert est appelé par les deux organisations. Un des enjeux de l'approche globale dans le futur va donc être celui de la réussite de la mise en place de changements organisationnels allant vers plus d'inter-agences, plus d'interministériel et plus d'inter-organisationnel.

Parmi les solutions pour faciliter ce changement organisationnel on peut évoquer plusieurs points. Tout d'abord, la possibilité pour les services concernés d'échanger du personnel (envoi de membre du personnel défense au ministère des affaires étrangères et vice versa par exemple). Une autre solution consiste en un échange d'information le plus en amont possible pour que les deux entités puissent anticiper au mieux les changements nécessaires. Enfin, il faut un *leadership* politique clair poussant les acteurs à interagir. L'approche globale engendre un coût de transaction, car elle exige de nombreuses réunions entre acteurs, de longues négociations, d'importants échanges d'information, etc. Il faut donc qu'il y ait une inci-

¹⁶⁷. "It involves learning to understand and accommodate the different priorities and expectations of partners across government and beyond."

tation politique à coopérer pour que les acteurs voient aussi quelques avantages au-delà des désagréments directement prévisibles¹⁶⁸. Or cela est rendu difficile car il y a peu de visions stratégiques à long terme englobant les différentes dimensions politiques, sécuritaires, humanitaires et de développement et formulant des priorités claires. Les doctrines n'ont souvent pas non plus encore intégré officiellement l'approche globale, qui reste souvent de l'ordre des déclarations.

Les changements culturels liés à l'approche globale

L'approche globale contribue dans sa mise en place à faire se rencontrer et se côtoyer culture nationale et culture des organisations internationales, culture Onu et Otan, culture civile et militaire, culture diplomatique ou militaire¹⁶⁹ pour ne donner que quelques exemples. Cela crée des frictions et la nécessité de mieux connaître la culture de l'autre pour pouvoir s'y adapter. Par exemple, les militaires ont l'impression de pouvoir effectuer facilement des évaluations du retour à la sécurité (nombre de morts, nombre de blessés) et se plaignent du manque d'évaluations fiables du côté civil. Or, il est parfois plus difficile pour eux d'évaluer le développement ou la bonne gouvernance. Ils ont aussi une culture de planification différente. Des terminologies et un vocabulaire différents¹⁷⁰. La liste pourrait être longue.

Pour mettre en place l'approche globale dans ce contexte de choc culturel, il semble donc important de recommander de développer des *trainings* et des processus commun de retour d'expérience afin que les acteurs (civils et militaires, internationaux et locaux) apprennent à échanger entre eux et développent ainsi des

¹⁶⁸. RINTAKOSKI, K., AUTTI M. (ed), *Comprehensive approach, Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management Based on the Comprehensive Approach seminar*, seminar publication, Helsinki, 17 June 2008, p. 19.

¹⁶⁹. Sur l'importance des questions de culture voir : RINTAKOSKI, K., AUTTI, M. (ed), *Comprehensive approach, Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management Based on the Comprehensive Approach seminar*, Seminar publication, Helsinki, 17 June 2008, p. 19.

¹⁷⁰. HAUGEVIK, Kristin, DE CARVALHO, Benjamin, "civil-military cooperation in multinational and interagency operations", *NUPI report, Security in practice*, n°2, 2007, p. 10.

pratiques de compréhension mutuelle. Cela permettrait par le développement de liens interpersonnels de dépasser certaines tensions culturelles typiques de la mise en place de l'approche globale (notamment entre Otan et Onu)¹⁷¹.

Entre neutralité humanitaire et engagement armé

Les humanitaires sont dans l'ensemble opposés au développement de l'approche globale si elle les rend complices de stratégies politiques ou militaires allant à l'encontre du principe de neutralité de leur action. Un des enjeux de l'approche globale dans le futur est donc de cerner la limite entre coopération constructive et collaboration destructive entre humanitaires et militaires. Autrement dit, il semble important de poser la question suivante : jusqu'où doit aller la coopération et la coordination entre civils et militaires, pour qu'elle reste bénéfique pour les deux types d'acteurs ? Il semble que beaucoup d'échanges de savoirs et de pratiques se mettent en place avec l'approche globale. Certains humanitaires notent que leur méthode d'interaction avec les populations locales sont étudiées par les militaires. Pourtant, au-delà de ces pratiques, il reste à mener une réflexion éthique et philosophique sur les interactions entre humanitaires et militaires et la sauvegarde des principes d'action de ces deux groupes.

Un groupe de travail pourrait être mis en place à l'échelle internationale constitué de personnel de l'Onu, de l'Otan, de l'UE, de l'UA, de la *Croix rouge* et de *Médecin du monde* ... par exemple. Son objectif serait la rédaction d'un *Memorandum of Understanding* destiné à clarifier les liens entre humanitaires et militaires, à faire prévaloir sur les terrains de crise complexe, en parallèle de ce qui existe déjà pour les interactions entre militaires et humanitaires en cas de catastrophe majeure. Une autre solution consisterait à régler cette

¹⁷¹. WENDLING, Cecile, "UN-Nato collaboration in times of crises: Could the comprehensive/integrated approach be a way to bring the two organizations closer together?", Paper submitted for the International Research Symposium "The UN and Nato: Forward from the Joint Declaration" – New York, USA, 21 October 2010.

question de l'interaction des militaires et humanitaires lors de crises complexes majeures au cas par cas par terrain de crise avec des réunions en amont des acteurs internationaux engagés sur le terrain. Cette solution pourrait être privilégiée car la coopération semble toujours plus faciles entre acteurs de terrain qu'entre acteurs des sièges et secrétariats généraux. Toutes les personnes interrogées soulignent que les liens sont souvent plus facile à développer pragmatiquement au niveau opérationnel que politiquement au niveau stratégique.

L'opposition des juges

Similairement, comme expliqué par le général Henri Bentégeat, ancien président du comité militaire de l'UE, l'approche globale se heurte à l'opposition des juges, du fait de la culture d'indépendance de la magistrature¹⁷². La séparation des pouvoirs entre législatif, exécutif et judiciaire est en effet souvent présentée par les magistrats comme allant contre la mise en place d'une approche globale, qui opérerait une confusion des genres. Cette opposition des juges se retrouve dans le positionnement adopté par Eva Joly, présidente de la commission développement au Parlement européen, qui s'érige contre la confusion des genres¹⁷³. Par ailleurs, la tendance est à une législation ou à des codes de bonnes pratiques élargissant les possibilités de développement de l'approche globale, et ce, malgré l'opposition de certains juges. Par exemple, les textes régulant les activités des entreprises privées de reconstruction et de sécurité sont largement ouverts pour permettre une prise en compte plus ample et une intégration lors de crises. Cela est critiqué par certains qui ont peur de voir intervenir de plus en plus des acteurs privés plus enclins à des dérives sur le terrain que des militaires, selon eux.

¹⁷². Allocution du général Henri Bentégeat lors du colloque : *L'approche globale, un outil conceptuel en construction*, École militaire, Paris, 6 mai 2010.

¹⁷³. Interview d'Eva Joly en date du 3 mai 2010, et disponible en ligne : <http://www.regards-citovens.com/article-eva-joly-il-faut-eviter-la-confusion-des-genres-entre-aide-au-developpement-et-politique-exterieure-49703715.html>, consulté le 4 juin 2010.

Il semble que cette opposition des juges n'ait pas été assez prise en compte par les autres acteurs de la gestion des crises. Or sans l'engagement des juges, il sera difficile de pouvoir mener à bien une approche proprement globale. Afin de désamorcer ces tensions, il serait judicieux de conduire un groupe de travail incluant les juges et d'autres acteurs de la gestion des crises. Son objectif serait d'identifier comment délimiter la participation des juges sans mettre en péril la séparation des pouvoirs sur un terrain de crises. Il semble que le ministère de la justice n'ait peut-être pas été assez largement impliqué dans la réflexion sur la mise en place de l'approche globale. Pourtant l'envoi de membres de son personnel civil peut être la clé sur certains terrains de crise pour reconstruire le système judiciaire sur place.

Les enjeux de financement

La question du financement est la clé dans l'approche globale. Avec la multiplication des acteurs concernés par l'approche globale, on voit se dessiner une multiplicité de zones de « duplication d'effort », et donc des financements redondants entre acteurs qui nuisent à la bonne efficacité de la gestion des crises à l'international¹⁷⁴. Pour cette raison, l'approche globale se veut un effort de rationalisation des dépenses liées à la gestion de crises entre acteurs internationaux (Otan, Onu, UE, etc.).

À cela s'ajoute le contexte actuel de crise financière, qui est souvent coupé à des crises budgétaires comme par exemple pour l'Otan, suite aux opérations coûteuses engagées en Afghanistan. En effet, la question de la crise financière et des restrictions des budgets militaires font que les acteurs réfléchissent davantage à ce qui peut être leur cœur de métier et ce qui doit être délégué à d'autres. Il est alors facile pour les militaires de tenter de faire porter le coût de l'approche globale aux acteurs civils, comme certains civils le

¹⁷⁴. KOOPS, Joachim A., "Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management", in: Focus 01/2010, accessible en ligne : www.effectivemultilateralism.info, consulté le 30 juin 2010.

disent sous couvert de l'anonymat. Par exemple, l'opération en Afghanistan dépasse de loin les budgets prévus car l'armée paie pour les PRTs, etc. Défendre une approche globale plus inclusive des acteurs civils, c'est aussi tenter de partager le fardeau financier du retour à la paix en Afghanistan par la sécurité, le développement et la gouvernance aux autres acteurs concernés. Le même constat se retrouve au niveau international par exemple entre l'UE et l'Onu, et ce, au-delà de la question financière pure et simple, au niveau de la culture de la gestion des finances. Catriona Gourlay¹⁷⁵ évoque des frictions entre la Commission européenne et l'Onu dans leur approche des enjeux financiers. En effet, la Commission européenne tente d'avoir un contrôle très strict et administratif des budgets alloués au développement, à l'aide humanitaire, tandis que les acteurs Onusiens fortement financés par l'UE prennent des délais plus larges concernant les comptes-rendus des dépenses. On voit qu'au-delà de la question de financement, se pose la question du contrôle des dépenses financières, entre institutions, mais aussi au sein des institutions. Une réforme est par exemple en cours au sein de l'Otan pour un plus grand contrôle des lignes budgétaires.

L'enjeu des ressources est également de taille au niveau national, car travailler en inter-agences ou en interministériel veut aussi dire prévoir des lignes budgétaires pour cela, avec des contributions parfois inégales des uns et des autres. Ainsi aux États-Unis, un débat a eu lieu sur l'équilibre dans l'allocation des ressources entre civils et militaires. Certains militaires voient d'un mauvais œil aux États-Unis leur contribution s'alourdir, par exemple avec le financement de tâches d'agriculture en Afghanistan sur le budget défense, alors que le ministère de l'agriculture, qui aurait des ressources plus appropriées, ne met aucune ligne budgétaire à disposition¹⁷⁶.

¹⁷⁵. GOURLAY, Catriona., "Civil-Civil co-ordination in EU crisis management", in: Nowak, Agnieszka (ed), "civilian crisis management: the EU way, Chaillot paper 90, EU institute for security studies, Paris, June 2006.

¹⁷⁶. GARAMONE, Jim, "Mullen addresses need for whole government approach", American forces Press services, February 2009, cite par SCHNAUBERT, Christopher, M., "The challenges to operationalizing a comprehensive approach", dans SCHNAUBERT, Christopher M., (ed) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009, p. 39.

La question des sources de financement est prégnante autour d'acteurs comme la banque mondiale, la banque européenne d'investissement, etc. Il est vital d'avoir des fonds pour reconstruire les capacités civiles, de police, etc. L'Onu a mis au point un *peacebuilding fund* fin 2006, et la révision des termes de référence montre plus d'importance donnée à ce fond avec le développement de l'approche globale. L'enjeu reste pourtant de trouver des donateurs. L'OCDE souligne en outre qu'il y a des décalages géographiques en termes d'argent mis à disposition. Mis à part l'Afghanistan, l'Irak et la RDC, qui sont très bien aidés en termes financiers, il existe des « *aid orphans* », c'est-à-dire des pays qui reçoivent peu d'argent dans le cadre de l'approche globale¹⁷⁷. Il semble que ces déséquilibres financiers ne soient pas assez pris en compte dans la réflexion actuelle en cours sur l'approche globale.

Interopérabilité et partage d'information

Certes, un des aspects apparemment positifs de l'approche globale est le développement d'une plus grande interopérabilité et d'un plus grand partage d'information entre acteurs de la gestion de crises. Par contre, derrière ce constat premier, on peut voir apparaître des effets indésirables. Par exemple cela tend à promouvoir les grandes ONGs qui répondent aux offres des organisations internationales et des États, et de voir les autres ONGs plus petites décliner dans les réseaux des grandes organisations internationales, et cela parce que les grandes ONGs recevront l'argent mais aussi parce qu'elles auront développé des routines renforçant l'interopérabilité et le partage d'information. À terme, les aspects d'interopérabilité et de partage d'information qui sont développés pour renforcer l'efficacité pourraient entraîner une concentration des acteurs humanitaires en quelques grosses ONGs et voir les autres acteurs humanitaires disparaître. Or cette diversité permettait de maintenir différents leviers d'action sur place lors de crises. Il semble que la re-

¹⁷⁷. Voir à ce sujet : "Recovering from war: gaps in international action, a report by the NYU center on international cooperation", New York University.

structuration du champ des ONGs en lien avec la mise en place de l'approche globale est un sujet qui n'a pas été considéré à ce jour. Or, cela pourrait avoir un impact à terme dans la gestion de crise complexe, si certaines ONGs plus petites ne peuvent plus survivre et donc intervenir dans des terrains particuliers parfois moins connus des grandes ONGs.

L'utilisation de l'approche globale dans un État de culture non occidentale.

L'approche globale se veut au plus proche de la culture du pays de la crise. Les acteurs qui disent l'employer soulignent souvent qu'ils ne veulent pas imposer un modèle occidental lors de leurs interventions. L'idée est que la population locale puisse s'approprier la reconstruction et le retour à la paix et à l'État de droit. Celle-ci est donc souvent présentée comme un partenaire à part entière, du moins dans le discours officiel. Toutes les actions, qu'elles soient militaires ou civiles, se doivent d'inclure les habitants de la zone concernée. En Afghanistan, les militaires ont parfois changé de tactique, en informant à l'avance les populations locales de leur intervention au lieu de les prendre par surprise¹⁷⁸. De même les ONG sur place informent et travaillent au plus près avec les populations locales. Le discours officiel lié à l'approche globale est donc différent du discours typique de "*liberal peace*", qui cherchait à promouvoir des valeurs démocratiques occidentales lors du retour à la paix¹⁷⁹. En Afghanistan, comme le disent certains soldats français de retour du front, il ne s'agit pas de promouvoir des valeurs occidentales comme par exemple en œuvrant au retour des filles à l'école, mais bien d'intégrer la culture des populations locales dans l'approche globale.

¹⁷⁸. Intervention d'ODEYER, lieutenant-colonel, « Témoignage de terrain », colloque « Quelle stratégie d'influence en appui aux opérations militaires », École Militaire, Paris, 15 juin 2010.

¹⁷⁹. TARDY, Thierry, "Building peace in post-conflict environments : why and how the UN and the EU interact", paper presented at the workshop "improving effectiveness of peacebuilding and state-building through EU-UN cooperation", organized by the Department of Political Science, Institute of Social Sciences, University of Kiel, on 29-30th March 2010, in Berlin, p. 11.

Un premier enjeu est donc d'abord celui de la passation de relais à des acteurs locaux pour qu'ils s'approprient et construisent le retour à la paix. Cela passe par une formation intensive des forces de police, de justice, etc. Cela pose de nombreux problèmes. Par exemple, il est parfois nécessaire de former du personnel qui est illettré. Une autre difficulté est que ce personnel est parfois corrompu, ou consomme alcool ou drogue¹⁸⁰. Un deuxième enjeu est l'adaptation à la culture locale. L'utilisation de l'approche globale demande une connaissance très fine des *us et coutumes* locales. Cela demande aussi de prendre en compte le fait que les populations ne sont pas homogènes, mais appartiennent souvent à des sous-groupes différents ayant leurs propres règles et valeurs. Ainsi des *Human Terrain teams* associant des anthropologues et des sociologues ont par exemple vu le jour en Afghanistan. Mais cela n'est pas sans poser des problèmes. Les universitaires sont souvent réticents à être associés aux militaires sur le terrain¹⁸¹. Un troisième enjeu est que les intérêts des populations locales ne convergent pas forcément avec ceux des acteurs internationaux. Certains acteurs locaux peuvent faire semblant de travailler au retour de la paix, tout en poursuivant d'autres fins non avouées. Cela ressort des témoignages des soldats de retour du terrain, notamment en Afghanistan et en Somalie. Il souligne les dérives liées à la mise en place d'une aide occidentale (corruption, manipulation). Un quatrième enjeu lors de la mise en place de l'approche globale dans des États comme l'Afghanistan ou la Somalie, est que leurs structures sociales ne se prêtent pas à une approche centralisée telle que les occidentaux la connaissent, avec un gouvernement central dirigeant le pays. À l'inverse, les acteurs occidentaux sont confrontés à des zones tribales. Or, parce qu'il est souvent plus facile pour les diplomates d'avoir à négocier avec un seul interlocuteur pour tout le pays, on observe la mise en place de gouvernements de transition qui ne corres-

¹⁸⁰ GIUSTOZZI, Antonio, "The Afghan national army, unwarranted hope?", *The RUSI Journal*, vol. 154, N°6, décembre 2009, pp. 36-42.

¹⁸¹ Intervention d'OLSSON, Christian, « Human Terrain System et la transformation du renseignement dans la COIN », lors de la conférence *Se préparer aux opérations d'influence*, École militaire, Paris, 16 juin 2010.

pondent pas aux réalités du terrain et ont beaucoup de mal à trouver leur légitimité¹⁸². Avoir une « *whole of government approach* » dans un pays comme l'Afghanistan ou la Somalie semble donc difficilement cohérent avec l'idée que veulent transmettre les partisans de l'approche globale, à savoir l'adaptation à la culture du pays. Il faudrait donc envisager d'ajouter aux leviers *sécurité, gouvernance et développement*, un levier culturel, pour être au plus près des populations locales et donc avoir un impact dans le retour à la stabilisation des zones en crise. Cette remarque est ressortie d'entretiens. Par exemple, Olivier Entraygues qui a récemment publié un ouvrage sur l'Afghanistan, interrogé sur l'approche globale, mentionne l'importance d'intégrer d'avantage le pilier culturel, comme avait pu le faire le Commandant Hoggard dans le passé¹⁸³.

Approche globale et influence

Un des enjeux de l'approche globale est également lié à son utilisation comme élément d'influence. Il s'agit d'avoir le moyen de mieux contrôler les populations locales pour éviter qu'elles ne soutiennent les insurgés. En cela, l'approche globale fait partie intégrante des stratégies militaires centrées sur les populations et visant à *gagner les cœurs et les esprits*. Il s'agit de convaincre avant tout. L'approche globale va donc de pair avec des enjeux de communication (mise en place de radio locale, etc).

Si les populations locales ont souvent bien été prises en compte, par exemple en Afghanistan, il semble que les populations des pays déployant des troupes en zone de crises complexes ont parfois été oubliées. Les populations des pays impliqués ont, elles aussi, besoin d'être convaincues pour rendre l'approche globale possible. Parce que l'approche globale est coûteuse, parce que l'approche globale est politique, il faut un soutien des opinions publiques. Or il

¹⁸². Intervention de GUIZIOU, François, « L'opération Atalante », Groupe de travail *Piraterie*, Irsem, Paris, le 3 juin 2010.

¹⁸³. Voir : ENTRAYGUES, Olivier, Afghanistan 2010, chroniques pour comprendre, la plume avant l'épée, 2010.

est bien difficile de trouver le ton juste et les moyens de communication adaptés pour cela. Par exemple, en comparaison avec les opinions publiques américaines, les Européens suivent de moins près les enjeux stratégiques en Afghanistan et sont peu au courant de la mise en place de l'approche globale et de ses implications.

Approche globale et "*Global commons*"

La naissance d'un débat, notamment au sein de l'Otan, sur la sécurisation des "*Global commons*" (« espaces stratégiques communs ») souligne qu'aussi bien pour l'air, l'espace, les océans ou le *cyberespace*, il n'est plus possible d'assurer la protection des flux vitaux sans une intense coordination à l'échelle internationale. Il n'est donc pas possible d'envisager la protection des "*Global commons*" sans approche globale. Au-delà de l'utilisation de l'approche globale dans la gestion des crises, il faut donc anticiper l'utilisation de l'approche globale pour maintenir la pérennité du fonctionnement de nos espaces stratégiques partagés. Il semble que l'Onu pourrait être amenée à jouer un rôle politique dans ce domaine. Pourtant c'est essentiellement l'Otan via l'ACT qui mène à ce jour la réflexion sur ce nouveau concept. Il est donc pertinent de suivre les évolutions dans l'élaboration de la notion de "*Global commons*". Accompagner la réflexion s'avérerait judicieux. Parmi les points nouveaux à développer, il faudrait par exemple analyser la pertinence de l'approche globale dans la gestion du *cyberespace*.

Au-delà se pose avec acuité la question du besoin d'une gouvernance mondiale face à la montée de nouvelles menaces (changement climatique, prolifération, etc.). Avec ces nouveaux enjeux, acteurs civils et militaires seraient susceptibles de travailler de plus en plus conjointement.

CONCLUSION

L'approche globale a pris de l'ampleur récemment dans un contexte d'opérations de stabilisation complexes menées notamment en Irak et en Afghanistan. Si ce concept est en cours de « *doctrinisation* » et donc encore flou et imprécis, certaines grandes tendances ont pu tout de même être dégagées de cette étude, notamment les changements organisationnels et culturels occasionnés. Ce qui ressort avant tout de la mise en place de l'approche globale, ce sont des dilemmes auxquels la communauté internationale doit faire face.

Mieux identifier les dilemmes de l'approche globale

Tout d'abord, on peut noter un dilemme concernant la coopération entre les acteurs internationaux. L'Onu, l'UE, ou l'Otan n'ont pas les mêmes intérêts. Ils sont même souvent dans des positions de rivalité dans la gestion des crises. Alors que le concept d'approche

globale est censé faciliter la coordination et les liens entre les organisations internationales, il semble que tous les débats qui ont lieu sur le concept et le flou qui l'entoure soulignent combien chacun essaie de « tirer la couverture à soi », et d'utiliser cette notion pour augmenter sa légitimité, ou sa visibilité, au détriment des autres.

Ensuite, il y a un dilemme de neutralité et d'indépendance, que l'on retrouve autour des humanitaires, des juges ou encore des universitaires (sollicités dans les HTT). Les humanitaires veulent que l'action d'aide aux populations soit neutre, autonome, et les juges veulent rester indépendants partout où ils peuvent être envoyés, alors même que les enjeux politiques et sécuritaires de l'approche globale sont souvent liés à des engagements lors de conflits qui sortent de ce cadre strict de neutralité et d'indépendance. Les objectifs de développement, de sécurité et de gouvernance ne sont donc pas toujours facilement conciliables dans l'esprit des acteurs militaires, humanitaires, juges ou politiques interrogés. Si l'on fait du développement ou de la bonne gouvernance un outil politique ou sécuritaire, on sort du cadre des grands principes fondamentaux qui ont prévalu jusqu'alors, et cela crée des difficultés dans le fondement des actions engagées et dans leur application sur le terrain (par exemple, montée de l'insécurité pour les humanitaires qui sont de plus en plus ciblés par des enlèvements ou des attaques).

Un troisième dilemme est celui du retour à la prise en main de la situation par des acteurs locaux, alors même que les acteurs internationaux sont très présents dans la gestion de la crise, et encore plus avec l'approche globale qui leur fait gérer toutes les dimensions de la situation de façon intégrée. De nombreux exemples de crise où l'approche globale est appliquée comme l'Afghanistan, la Somalie, montrent qu'il est difficile de passer le relais aux acteurs locaux, pour des raisons de corruption, de consommation de drogue, d'illettrisme, etc. En outre, il est parfois complexe de vouloir s'appuyer sur la mise en place d'un gouvernement central provisoire, dans des

pays très décentralisé. Par delà cette question, il est parfois délicat de promouvoir la paix et les droits de l'homme tout en s'appuyant sur des personnes en place qui ne garantissent pas toujours leurs bonnes applications. Comment alors être présents sans avoir l'air d'imposer des pratiques qui ne sont pas celles des locaux, mais tout en voulant les former ? Comment être sûr que l'action menée va permettre un retrait des troupes dans des conditions de sécurité acceptables ?

L'approche globale semble prendre de l'ampleur car de plus en plus d'acteurs sont concernés et il y a de plus en plus d'argent en jeu. Pourtant de ce fait, elle devient de plus en plus délicate et lourde à gérer en termes de budget et à suivre en termes d'évaluation de l'impact. Une sorte d'inertie apparaît notamment lors de réunions incluant un très grand nombre d'organisations internationales qui elles-mêmes s'appuient sur des bureaucraties assez lourdes¹⁸⁴. Et ce, alors que l'approche globale était censée apporter plus de rationalisation pour plus d'efficacité.

Anticiper les conséquences de l'approche globale

Comment l'approche globale va-t-elle évoluer ? Et avec quels conséquences sur la gestion des crises civilo-militaires par les acteurs internationaux et locaux ? Va-t-on voir par exemple une forme de d'appropriation normative du concept ? Verra-t-on la naissance d'une formalisation de l'approche globale ou cela restera-t-il plutôt de l'ordre de l'informel, n'étant pas intégré dans les textes sous la forme d'une doctrine ? Il semble que cela sera lié avant tout aux résultats observés dans son utilisation, aussi bien en Irak qu'en Afghanistan. Les leçons seront tirées dans un premier temps du terrain. Cela dépendra aussi du jeu des grandes puissances étatiques mais aussi des grandes organisations internationales (Onu, Otan, UE,

¹⁸⁴. KUEHNE, Winrich, *Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue – Key Political, Military, Police and Civilian Issues –*, Analyse 08-09, Center for International Peace Operations (ZIF), Berlin, August 2009, page 34.

OSCE, OCDE, UA). En fonction des positionnements respectifs qu'ils arriveront à imposer, on pourra voir une forme ou une autre du concept se dégager (par exemple une approche globale circonscrite à la gestion des crises dans les États faillis, ou une approche globale incluant les catastrophes naturelles, etc). Enfin, cela dépendra aussi du positionnement de la société civile (humanitaires, juges, opinions publiques). Il ne faudrait pas négliger le poids de cette dernière. Le traitement médiatique des crises peut pousser la société civile à influencer les gouvernements nationaux voire à mener des entreprises de *lobbying* auprès des organisations internationales.

Pour l'instant, ce qui se dessine permettrait de distinguer d'une part des acteurs en position de forces : l'Onu et l'UE. Ils bénéficient du fait qu'ils ont déjà des structures intégrant acteurs civils et militaires de la gestion de crise. Il pourrait s'appuyer sur cet avantage comparatif pour s'affirmer comme acteur de stabilisation civilo-militaire, en investissant sur leur spécificité. D'autre part, on peut voir apparaître un groupe qui gagnerait en légitimité par le recours à l'approche globale : l'Otan, l'UA et les acteurs privés de sécurité. En contribuant à une meilleure reconstruction, ils peuvent obtenir une forme de caution morale qui parfois leur était refusée. Enfin, un groupe d'acteurs semble plutôt menacé par l'approche globale : les humanitaires (et dans une certaine mesure les juges). Une des questions soulevée par cette étude est bien celle des bénéficiaires de l'approche globale. Peut-on dire que l'approche globale bénéficie aujourd'hui à certaines organisations internationales, à certaines entreprises privées ? Au vue des disparités régionales peut-on dire qu'elle bénéficie plus à une zone géographique, à une partie de la population ? La question de la cible affichée et de celle qui au final bénéficie des actions mais aussi de la question des stratégies de coopération masquant des conflits corporatistes ou institutionnels latents restent souvent tabou dans les études menées, car politiquement délicate. Quant on parle d'un possible repositionnement des acteurs de par l'approche globale, on interroge la question des insti-

tutions à privilégier. Faudrait-il donner plus de place aux institutions dites « universelles » comme l'Onu, ou au contraire miser sur l'engagement d'instance régionale ? Faudrait-il privilégier une approche généraliste afin d'intégrer tous les types d'action dans toutes les organisations (du développement à la gouvernance en passant par la sécurité) ou au contraire soutenir des actions ciblées et spécialisées, chaque acteur se concentrant sur ce qu'il sait le mieux faire ? Du fait de l'existence d'une compétition implicite entre les acteurs concernés, ces questions ne sont pas adressées, chacun tirant au mieux parti de la situation, politiquement et pragmatiquement sur le terrain, sans analyser de façon purement fonctionnelle s'ils sont les mieux à même de répondre aux besoins de l'approche globale.

Qualifier la position française

Pour conclure plus précisément sur le cas français, on peut voir que sur le terrain, la France tente de ne pas adopter les concepts anglo-saxons de PRT, tout en développant tout de même une approche globale. En revendiquant une origine issue de l'expérience coloniale française et des textes de Lyautey sur la manœuvre globale, l'armée française se positionne comme précurseur et rend plus facile l'acceptation du concept par ses troupes. Ainsi, on peut noter que les militaires se sont bien appropriés la notion et tentent d'avoir une bonne connaissance du milieu humain avant d'intervenir. Ils jouent sur les trois leviers de front : sécurité, gouvernance et développement. Au niveau de la capitale, la mise en place de la *task force* au sein du ministère des affaires étrangères et la rédaction du concept par le CICDE au ministère de la défense laissent envisager que le concept et l'organisation qui va avec vont se formaliser sous peu.

Mais à ce jour, on ne peut pas parler d'institutionnalisation car de nombreux obstacles demeurent pour la mise en place d'une dé-

marche interministérielle solide (manque de ressources, rivalité bureaucratique, question du *leadership*). On peut souligner ici que personne n'incarne actuellement le concept en France alors que souvent les nouveaux concepts ne s'officialisent qu'avec des figures de références (Warden ou Deptula pour les récents cas d'institutionnalisation de concepts militaires nouveaux aux États-Unis).

Enfin, il reste à savoir si dans la lignée de la réflexion initiée par le général Abrial, la France va réfléchir à l'utilisation de l'approche globale dans la protection des "Global commons", ou va préférer une interprétation restreinte du concept limité à la gestion des crises complexes. La question se pose d'autant plus que dans de nombreux autres domaines les interdépendances croissantes pourraient nécessiter plus d'approche globale dans les processus de sécurisation.

Analyser l'impact opérationnel

Parmi les aspects opérationnels qui découlent de cette étude et peuvent intéresser les militaires, on peut souligner cinq aspects : Premièrement, la question du *leadership*. Il faut savoir à qui le confier dans la gestion de la crise mais surtout comment le transférer au besoin des acteurs civils vers les militaires et réciproquement en fonction des moments et du contexte. Par exemple, la constitution française prévoit un état d'urgence qui exceptionnellement entraîne un plus grand pouvoir du président, directement en lien avec les forces armées. On pourrait imaginer que lors d'une crise complexe, le *leadership* puisse être confié aux militaires sur une courte période de très forte instabilité pour ensuite rebasculer dans les mains des civils, et réciproquement.

Deuxièmement se pose la question de la chaîne de commandement. Sur certains aspects comme la logistique par exemple, il est possible d'avoir une vision intégrée prenant en charge les militaires

et les civils d'un terrain de crise donné. A l'inverse, sur les questions de planification, chacun doit pouvoir garder ses méthodes de planification et ses règles d'engagement.

Troisièmement, il est indispensable de prendre en compte que de nombreuses organisations internationales ont maintenant un rôle sécuritaire, mais que celui-ci est très différent d'un acteur à un autre. Cela rend les interactions délicates et cela pose la question des interfaces à mettre en place entre les instances internationales de sécurité pour permettre une meilleure gestion des crises complexes. Il semble nécessaire de réfléchir au renforcement des postes de « liaison » et des « comités conjoints », en veillant à ce que ces fonctions permettent plus que du simple échange d'information.

Quatrièmement, la place du national dans les schémas multinationaux de gestion de crises reste une question ouverte. On a pu voir qu'il y avait par exemple de grandes divergences entre les PRTs des différents États étudiés. Il faut donc trouver en approche globale le bon équilibre entre intégration multinationale et spécificité des États. Il ne faut pas oublier qu'au bout de la chaîne de commandement d'une opération multinationale, ce sont toujours des Nations qui engagent leurs hommes.

Enfin, il reste à comprendre comment placer le centre de gravité entre acteurs civils et militaires.

Renforcer la réflexion académique

Enfin, pour revenir sur les théories utilisées dans cette étude, on peut noter que l'approche globale est révélatrice de l'impact des nouveaux concepts de sécurité (sécurité humaine, sécurité sociale, etc.). En ce sens, elle pose de nouvelles questions aux chercheurs des *Security studies* : « *En quoi l'approche globale peut se traduire en*

*termes de transformation des stratégies militaires*¹⁸⁵ ? ». « Jusqu'où doit s'étendre l'approche globale est une question ouverte également ». « Dans quelle mesure des actions culturelles (théâtre, musique) ou d'éducation seraient à inclure, mais aussi des actions juridiques (poursuite des insurgés par des tribunaux pénaux internationaux) ou encore purement financière (allocation des aides internationales) ? » « Et en quoi cela peut avoir des implications sur de nouveaux types d'acteurs à considérer dans les études de security studies ? » Par exemple, le Fond monétaire international, la banque mondiale, ou la banque européenne d'investissement pourraient être étudiés comme des acteurs de sécurité car depuis plusieurs décennies ils sont pourvoyeurs de fonds dans le cadre de la reconstruction post conflit. Les arbitrages qu'ils effectuent pourraient être analysés, pour évaluer par une étude comparative l'impact des mesures de financement de reconstruction et de retour à la "good governance".

Autres questions : En quoi l'approche globale demande de repenser la temporalité de la gestion de crises ? Il s'agirait ici de penser les discontinuités temporelles entre actions civilo-militaire de court terme et processus de développement de long terme. Il s'agit d'étudier ici les moyens de développer des passerelles entre l'urgence et le long-terme, entre les acteurs de gestion des crises et ceux qui resteront sur le territoire.

Enfin, on peut se demander si l'approche globale doit remettre en cause la construction de « secteurs » de sécurité ? Le champ théorique s'est développé par « secteur », une terminologie que l'on retrouve dans beaucoup d'expression comme par exemple *Security sector reform*. Or il s'agit bien avec l'approche globale de déssectoriser. On ne parle plus de finance, de santé, de justice, d'éducation mais d'une « unité d'effort », ou même en allant encore plus loin dans le décroisement de "whole of government approach". Or, pour les praticiens de l'approche globale comme pour ses théoriciens,

¹⁸⁵. PFISTER, Stéphane, *Stratégie opérationnelle et aspects civils de la gestion des crises : quelle « doctrine » pour le volet civil de la PESD*, Cahier de l'Irsem, n°3, octobre 2010 ; PFISTER, Stéphane, *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, Thèse présentée à la faculté de sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, 2008.

des mécanismes de dépendance au sentier rendent très difficile ce décroisement. Les chercheurs qui étudient l'approche globale doivent pouvoir sortir du cadre d'un secteur d'expertise ou d'une organisation d'expertise (Otan, Union africaine, etc). Ils doivent aussi être capables de croiser des champs de la littérature très variés, en fonction des types de crise concernée (opérations contre la piraterie, restauration de l'État de droit, opérations d'urgence post catastrophe naturelle, etc.)

L'auteur souhaite remercier toutes les personnes ayant accepté d'être interviewées dans le cadre de cette étude, mais également les personnes ayant relu et commenté les premières versions du manuscrit dont le professeur Frédéric Charillon, le professeur Frédéric Ramel, le général Jean-Paul Perruche, le colonel Jean-Luc Lefebvre, et Guillaume Lasconjarias. Merci aussi à Milena Dieckhoff, Julie Guillaume et Marie-Hélène Houssin pour leur précieux soutien et leur aide dans la mise en page et les corrections finales de forme du manuscrit.

BIBLIOGRAPHIE

Publications

ALDERSON, Alexander, « Comprehensive approaches: theories, strategies, plans and practice », dans: SCHNAUBELT, Christopher M., (ed) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009.

ASSEBURG, Muriel, KEMPIN, Ronja, (ed.), « Schlussfolgerungen und Empfehlungen », dans: ASSEBURG, Muriel, KEMPIN, Ronja, (ed.), *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Eine systematische Bestandaufnahme von ESVP-missionen und -operationen*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009.

AXWORTHY, Lloyd, « Human security and global governance, putting people first », *Global governance*, n°1, 2001, pages 19-23.

BORGOMANO-LOUP, Laure, « Improving Nato-NGO relations in crisis response operations », Nato Defence College, *Forum Paper 2*, Rome, Mars 2007.

CARAFANO, James Jay, *Principles for stability operations and state-building*, Heritage Lectures No. 1067, The Heritage Foundation, Washington DC, 2008.

CARE International, « Memorandum » accessible en ligne : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we17.htm>, consulté le 27 mai 2010.

CHATRE, Baptiste, *Approche globale-évolution d'un concept*, note de l'IHEDN, Paris, 2010.

COQUET, Philippe, « Opérations basées sur les effets, rationalité et réalité », *Focus stratégique* n°1, IFRI, 2007.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Towards a Comprehensive Approach – the operational implications*, EUMS paper for the EUMC, Brussels, 9 mars 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Civil Military Co-ordination (CMCO)*, Brussels, 7 novembre 2003.

DE CONING, Cedric, « Civil-military relations and UN peacekeeping operations », *world politics review*, 19 Mai 2010, accessible en ligne : <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5553> consulté le 8 juin 2010.

- DE CONING, Cédric, "Implications of a Comprehensive or Integrated Approach for Training in United Nations and African Union Peace Operations" *NUPI Working Paper 766, Security in Practice* 6, 2009.
- DE CONING Cédric, FRIIS, Karsten, "How to conceptualize comprehensive approach" dans FRIIS, Karsten, JARMYR, Pia (ed), "Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management", *NUPI report, Security in practice*, N°11, 2008, pages 2-9.
- DE FELIGONDE, Amaury, « La coopération civile en Afghanistan, une couteuse illusion? », *Focus stratégique*, n°24, Aout 2010.
- DEMORTIER, Marie-Christine, « Débats intellectuels et enjeux politiques autour du concept d'approche globale de crise », *Note d'étape* n°3, ministère de la défense, 13 décembre 2009.
- DOBBINS, James, MCGINN, John G., CRANE, Keith, JONES Seth G., LAL Rollie, RATHMELL, Andrew, SWANGER Rachel M., TIMILSINA? Anga R. , *America's role in nation building*, RAND, 2009.
- EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT, Randolphe, von HIPPEL, Karen, *Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations*, independent study for the expanded UN ECHA core group, May 2005.
- ENTRAYGUES, Olivier, *Afghanistan 2010, chroniques pour comprendre, la plume avant l'épée*, 2010.
- EUROPEAN COUNCIL, *Conclusions of the Presidency*, Feira, 2000.
- EUROPEAN COUNCIL, *Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, European Council, Cologne, 1999.
- FAST, Larissa A., NEUFELD, Reina C., "Envisioning success: building blocks for strategic and comprehensive peacebuilding impact evaluation", *Journal of peacebuilding and development*, vol. 2, n°2, 2005, pages 24-41.
- FRERKS, Georg, "Civil-military cooperation: a balancing act under precarious conditions", in: Gelijm Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 207-223.
- FRIIS, Karsten, JARMYR, Pia (ed.), *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, *NUPI report, Security in Practice*, n°11, 2008.

GEBHARD, Carmen, "Civil-Military Coordination and Cooperation in the Context of the EU's Crisis Management CMCO versus Cimic Conceptual and Terminological Clarifications", National Defence Academy, Institute for peace support and conflict management, Vienne, Mars 2008, accessible en ligne : http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/info_akt_01_08_cimic_vers_cmco_cg.pdf, consulté le 4 juin 2010.

GIUSTOZZI, Antonio, "The Afghan national army, unwarranted hope?", *The RUSI Journal*, vol. 154, N°6, décembre 2009, pages 36-42.

GLASIUS, Marlies, KALDOR, Mary, *A human security doctrine for Europe, project, principles, practicalities*, Routledge, 2006.

GORDON, Stuart, "Understanding the Priorities for Civil-Military Cooperation (Cimic)", *the Journal of Humanitarian assistance*, 2001, accessible en ligne : <http://www.jha.ac/articles/a068.htm>, consulté le 1er juillet 2010.

GOURLAY, Catriona., « Civil-Civil co-ordination in EU crisis management », in: Nowak, Agnieszka (ed), "civilian crisis management: the EU way, *Chaillot paper*, N°90, EU institute for security studies, Paris, June 2006.

GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, « Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits », Rapport final, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010.

HAUGEVIK, Kristin, DE CARVALHO, Benjamin, « Civil-Military cooperation in Multinational and interagency operations », *NUPI Report, Security in practice*, n°2, 2007.

HETT, Julia, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan - Das amerikanische, britische und deutsche Modell*, Analyse 04-05, ZIF, avril 2005.

HOUSTON, Andrew Scott, "a new strategy for afghan policy reform", *RUSI newsbrief*, 13 mai 2009.

HUDSON, Bob, HARDY, Brian, HENWOOD, Melanie, WISTOW, Gerald, "In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector - What is the contribution of theory and research?", *Public management review*, vol. 1, n°2, 1999, pages 235-260

HULL, Cécilia, *Integrated missions: a Liberia case study*, FOI, Swedish research defence agency, Août 2008.

HUNERWADEL, J.P., "The effect based approach to operations: questions and answers", *Air and space power journal*, Printemps 2006.

KERN, Jack, "Understanding the operational environment: the expansion of the Dim", University of military intelligence, accessible

en ligne: <http://www.universityofmilitaryintelligence.us>, consulté le 18 juin 2010.

KING, Gary, MURRAY, Christopher J.L., "Rethinking human security", *Political science quarterly*, volume 116, n°1, février 2001, pages 585-610.

KOOPS, Joachim A., "Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management", *Focus* 01/2010, accessible en ligne : www.effectivemultilateralism.info, consulté le 30 juin 2010.

KUEHNE, Winrich, *Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue – Key Political, Military, Police and Civilian Issues –*, Analyse 08-09, Center for International Peace Operations (ZIF), Berlin, August 2009.

LYAUTEY, Marechal, « Vers le Maroc, lettres du sud oranais », 1903-1906.

MAIER, Rolf, *Early recovery in post conflict countries, a conceptual study*, Dutch ministry of foreign affairs, 2009.

MAJOR, Claudia, MOELLING, Christian, "More than wishful thinking? The EU, UN, Nato and the comprehensive approach to military crisis management", *Studia Diplomatica*, vol. LXII, no. 3, 2009, pages 21-28.

McFARLANE, Neil, S., WEISS, Thomas, G., "The United Nations, regional organizations and human security: building theory in central america", *Third world Quarterly*, Vol. 15, N°2, 1994.

McGREGOR PURSLEY, David, "Nato's organizational evolution: the case for a Civil Security Committee", Nato Defense College, Research division, November 2008.

MEINDERSMA, Christa, "A Comprehensive Approach to State Building "in: Gelijs Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 181-205

MICHEL, Leo, *Nato and the EU : Achieving unity of effort in a comprehensive approach*, publié sur le site de l'Atlantic Council, <http://www.acus.org>, consulté le 28 septembre 2010.

NOETZEL, Timo, RID, Thomas, "Germany's options in Afghanistan", *Survival*, Vol. 51, N°5, October-November 2009, pp. 71-90.

NOVOSSELOFF, Alexandra, « La coopération entre l'organisation des Nations-Unies et les institutions européennes de sécurité : principes et perspectives », dans : *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, 2001, pages 594-612.

OECD, "Whole of Government Approaches to Fragile States", DAC Guidelines and reference series, A DAC reference document, OECD, 2006.

Otan, "Proposal on a way ahead on comprehensive approach", C-M(2008)0029-CORI, 2 avril 2008 et OTAN, "implementation of the action plan on proposals to develop and implement Nato's contribution to a comprehensive approach", AC/119-WP(2008)0009(SPC), 4 juin 2008.

OVERHAUS, Marco, "Zivil-militarisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Operative Erfahrungen, Defizite, Entwicklungsmöglichkeiten », SWP Studie, Berlin, Mai 2010

OXFAM International: "OI Policy compendium note on United Nations integrated missions and humanitarian assistance" January 2008.

OXFAM International: « "OI Policy compendium note on multi-dimensional military missions and humanitarian assistance", January 2008.

OXFAM International : "OI Policy compendium note on the European Union's role in protecting civilians", May 2007.

PFISTER, Stéphane, *Stratégie opérationnelle et aspects civils de la gestion des crises : quelle « doctrine » pour le volet civil de la PESD*, Cahier de l'Irsem, n°3, octobre 2010.

PFISTER, Stéphane, *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, Thèse présentée à la faculté de sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, 2008.

PFISTER, Stéphane, « Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïtés et potentialités du concept de gestion civile des crises », *Politique européenne*, n° 22, vol. 3, 2007, p. 175-195.

PIETILAINEN, Kari, *EBAO the finish approach*, accessible en ligne: se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/97044/ichaptersection.../en/3.pdf consulté le 8 juin 2010.

RAMEL, Frédéric, "L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », dans : ALIGISAKIS Maximos (ed.), *Europe et sortie des conflits*, Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 2005, pp. 25-58.

REYNAUD, Oriane, « L'impact du différent turco-chypriote sur l'avenir de la relation UE Otan », *Cahier de l'Irsem n°3- Otan continuité ou rupture*, septembre 2010.

RINGSMORE, Jens, DAHL THRUENSEN, Peter, "Nato's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", *UNISCI Discussion Papers*, N°22, janvier 2010, page 68.

RINTAKOSKI, K., AUTTI, M. (ed), *Comprehensive approach, Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management Based on the Comprehensive Approach seminar*, Seminar publication, Helsinki, 17 June 2008

ROLLINS, J.W. "Civil-military cooperation (Cimic) in crisis response operations: The implications for Nato", *International peacekeeping*, Vol. 8, n°1, printemps 2001, pages 122-129.

SAID, Sami, HOLT, Cameron, "A time for action: the case for interagency deliberate planning", in: *Strategic studies quarterly*, Fall 2008, accessible en ligne : <http://www.au.af.mil/au/ssq/2008/Fall/said&holt.pdf>, consulté le 11 Juillet 2010.

SARTORI, Giovanni, "Concept misformation in comparative politics", *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4, décembre 1970, pp. 1033-1053.

SCHNAUBELT, Christopher M., (ed) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009.

SLOAN, David S. , "Nato in Afghanistan", *UNISCI Discussion Papers*, n°22 , January 2010, pages 34-55.

TAYLOR, Claire, *Military campaign in Afghanistan*, House of Commons Library, international affairs and defence section, SN/IA/5227, 3 février 2010.

TARDY, Thierry, "Building peace in post-conflict environments : why and how the UN and the EU interact", paper presented at the workshop "improving effectiveness of peacebuilding and state-building through EU-UN cooperation", organized by the Department of Political Science, Institute of Social Sciences, University of Kiel, on 29-30th March 2010, in Berlin.

SMITH-WINDSOR, Brooke, "Hasten slowly Nato's effects based and comprehensive approach to operations, making sense of the past

and future prospects”, *Research Paper*, Nato Defense college, Rome, n°38, juillet 2008.

VALEYRE, Bertrand, *Gagner les cœurs et les esprits, origine historique du concept et application actuelle en Afghanistan*, CDEF, 2010.

VAN DER MEER, Sico, *Factors for the success or failure of stabilization operations*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', May 2009.

VENNESSON, Pascal, *Les chevaliers de l'air. Aviation et conflits au XX^e siècle*, Paris, Presse de Sciences Po, Fondation pour les Etudes de défense, 1997.

VIGGO JAKOBSEN, Peter, “Right strategy, wrong place – why Nato’s comprehensive approach will fail in Afghanistan?”, *UNISCI Discussion Papers*, N°22, Janvier 2010.

WENDLING, Cecile, “UN-Nato collaboration in times of crises: Could the comprehensive/integrated approach be a way to bring the two organizations closer together?”, Paper submitted for the International Research Symposium “*The UN and Nato: Forward from the Joint Declaration*” – New York, USA, 21 October 2010.

WIHARTA Sharon, HAMAD, Hassan, HAINE Jean-Yves, LOFGREN Josephina, et RANDALL Tim, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, SIPRI, Stockholm, 2008.

Colloques

Colloque : *L'approche globale, un outil conceptuel en construction*, École militaire, Paris, 6 mai 2010.

Colloque : *Quelle stratégie d'influence en appui aux opérations militaires*, École Militaire, Paris, 15 juin 2010.

Colloque : *Nato's comprehensive approach*, Confédération interalliée des officiers de réserve, Stavanger, 11 août 2010.

Sites internet

www.nato.int

www.ocde.org

www.osce.org

www.un.org

www.defense.gou.fr

<http://www.parliament.uk/>



THE COMPREHENSIVE APPROACH TO CIVIL-MILITARY CRISIS MANAGEMENT

A CRITICAL ANALYSIS AND PERSPECTIVE

DR. CÉCILE WENDLING, IRSEM

DISCLAIMER

The opinions expressed in this document are those of the authors. They are in no manner an official position of the French Defence Ministry.

PREVIUS PUBLICATIONS:

- 1 – ACTION EXTÉRIEURE ET DÉFENSE : L'INFLUENCE FRANÇAISE À BRUXELLES**
- 2 – L'AXE DU MOINDRE MAL : LE PLAN OBAMA-McCHRYSAL POUR L'AFGHANISTAN**
- 3 – STRATÉGIE OPÉRATIONNELLE ET ASPECTS CIVILS DE LA GESTION DES CRISES : QUELLE «DOCTRINE» POUR LE VOLET CIVIL DE LA PESD ?**
- 4 – LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA PSDC**
- 5 – QUELLE STRATÉGIE D'INFLUENCE EN APPUI AUX OPÉRATIONS MILITAIRES ?**
- 6 – THE COMPREHENSIVE APPROACH TO CIVIL-MILITARY CRISIS MANAGEMENT**

THE IRSEM REPORTS

The IRSEM Reports are the successors of the collections published by the centres which merged on 1 January 2010 to create the Institut de recherche stratégique de l'École militaire, i.e. the publications by the CEHD, the C2SD, the CHEAR and the Cerem. Their objective is to disseminate some results of the Institute's in-house research which may be direct (works by its researchers; results from workshops organised within the Institute) or indirect (works by the Institute's associate researchers). We hope that our readers who previously appreciated the publications of the centres which have now merged, will find in the Irsem Reports a tool for explaining and understanding contemporary strategic challenges.

The Irsem focuses its activities on strategic thinking in order to renovate the approaches and analytical tools needed to renew strategic thinking. The objective is to make the principal contemporary strategic challenges of interest to France comprehensible and at the same time propose original thinking in these areas.

The Irsem covers eight areas of study: new conflicts, strategic thought and new concepts, armament and proliferation, European and transatlantic security, comparative regional security, defence and society, history of defence and armament, legal challenges for the defence.

TABLE OF CONTENTS

Liste of acronyms.....	7
Introduction.....	9
On the origins of the comprehensive approach.....	13
The theoretical level.....	14
The holistic approach and the systemic approach at the origins of the comprehensive approach.....	14
Human security and societal security.....	14
The links between civilians and the military.....	15
Organisational issues in public policy.....	16
Peacebuilding and peacekeeping.....	17
Nation building or stabilisation.....	18
Neo-institutionalist studies on international organisations and their interactions – the challenges of task-sharing.....	18
History.....	19
Some historic trends.....	20
Crisis as a catalyst.....	20
Reforms as accelerators.....	21
The role of multinational experiments (MNE).....	22
On the military level.....	22
On the origins of the American and British doctrines: the links with Effects based operation (EBO) and the Effects based approach to operation (EBAO).....	22
On the origins of the French military conception: the concept of global maneuver and the military tradition of Lyautey.....	24
On the political and institutional level.....	25
On the technological level.....	25
Conclusion on the origins of the comprehensive approach.....	26
An overview of the use of the comprehensive approach by international organisations.....	29

The use of the comprehensive approach by the European Union.....	30
Establishing the concept.....	30
The European concept of Civil-Military Coordination (CMCO).....	32
The role of the European External Action Service (EEAS) and its Crisis Management Planning Directorate (CMPD).....	34
The Commission's capabilities in terms of the comprehensive approach.....	35
The EU comprehensive approach as coordination with other external actors.....	36
The comprehensive approach in the European Union on the ground: the Atalante example.....	38
The challenges.....	40
The use of the comprehensive approach by the North Atlantic Treaty Organisation (Nato).....	42
Implementing the concept.....	43
The lack of consensus on the comprehensive approach within Nato.....	44
The difficult relationship between Nato and the UN.....	45
The Nato comprehensive approach on the ground: the Afghan example.....	46
Challenges.....	48
The use of the integrated approach by the United Nations.....	52
Implementing the UN concept.....	52
Organisational change related to the implementation of the integrated approach.....	53
The UN integrated approach and its opening towards other international actors.....	54
The UN integrated approach on the ground: the case of Liberia... .	55
Challenges.....	57
The use of the comprehensive approach in other international organisations.....	60

The comprehensive approach by the Organisation for security and cooperation in Europe (OSCE).....	61
The integrated approach within the African Union (AU).....	62
The comprehensive approach by the Organisation for economic cooperation and development (OECD).....	63
Conclusion on the positioning of the international organisations on the comprehensive approach.....	63
The use of the comprehensive approach by states: the cases of France, the United Kingdom, Germany and the United States.....	67
The global response in France.....	69
The French concept of civil-military crisis management as comprehensive approach.....	69
Some limitations and criticisms.....	71
The absence of a French model for Provincial Reconstruction Teams.....	72
The comprehensive approach in the United Kingdom.....	73
The British concept relies on the Stabilisation unit.....	73
Some limitations and criticisms.....	75
PRTs within the British tradition of counterinsurgency.....	75
The comprehensive approach in Germany.....	76
The German concept focused on reconstruction challenges.....	76
Some limitations and criticisms.....	77
Provincial reconstruction teams working for development.....	77
The comprehensive approach by the United States.....	78
The American concept predominantly internally in the United States.....	78
Some limitations and criticisms.....	78
The Americans at the origin of implementing Provincial Reconstruction Teams.....	79
Conclusion on the positioning of states in terms of the comprehensive approach.....	80
The comprehensive approach and the NGOs.....	81

A critical positioning towards the comprehensive approach.....	81
Humanitarian principles and their limits.....	81
Are the positionings different towards the UN, Nato and the EU?. 83	
Consequences of the comprehensive approach on the ground for the NGOs: increasing insecurity?.....	84
Some NGOs are more exposed than others.....	84
An easier humanitarian-military rapprochement in the case of natural disaster interventions.....	85
Conclusion on the positioning of non-governmental organisations. 86	
Future challenges for the use of the comprehensive approach.....	87
Organisational challenges linked to the comprehensive approach. 87	
Cultural change linked to the comprehensive approach.....	89
Between humanitarian neutrality and armed commitment.....	89
The opposition of the judges.....	90
Financial challenges.....	91
Interoperability and information sharing.....	93
Using the comprehensive approach in a non-western state.....	94
The comprehensive approach and influence.....	95
Conclusion.....	97
The comprehensive approach and global commons.....	98
Better identify the dilemmas of the comprehensive approach.....	98
Anticipating consequences of the comprehensive approach.....	100
Qualifying the French position.....	101
Analysing the operational impact.....	102
Reinforcing academic thinking.....	103
Bibliography.....	105

SYNOPSIS

Facing recurrent complex crises requiring an improved coordination of civilian and military, international and local actors, the comprehensive approach concept has appeared both within international organisations (Nato, EU etc) and within governments (the US, France, the UK etc). The issue concerns restoring security, governance and development through an inter-agency, inter-ministerial or even an inter-organisational approach.

The present study identifies the dilemmas of the comprehensive approach (the neutrality of humanitarian intervention versus the armed commitment of states, the explicit cooperations between international organisations versus implicit cooperation, etc). It anticipates the consequences of the comprehensive approach, foremost a strengthened position for the European Union and Nato, wielding management capabilities for civil and military crisis management, and the quest for legitimacy within Nato and the African Union. It qualifies the French position towards the concept. It analyses the operational impact of the comprehensive approach for the military. Finally, it reinforces the academic thinking on the comprehensive approach and presents new research topics in security studies.

ON THE AUTHOR

Dr. Cécile Wendling is a research fellow at the Irsem (Institut de recherche stratégique de l'École militaire). Before joining the Irsem, she was a visiting fellow at the Centre de Sociologie des Organisations (CNRS-Sciences-Po Paris). She also worked as a consultant for several multinational companies (McKinsey & Co, Berlin, KPMG public sector and CM International, Paris). She holds a PhD in political and social sciences from the European University Institute (Florence, Italy). In addition, she has a Master's degree from ESCP Europe (Paris-Oxford-Berlin) and a Research Master degree (comparative social and political studies, Europe) from Sciences-Po (Paris).

Previous publications:

Wendling, C. (2010): "The impact of the Afghan crisis management on Nato's future", in Perruche, J.P. (editor): Nato: continuity or rupture?", Irsem Study, October 2010.

Wendling, C. (2010): "Explaining the Emergence of Different European Union Crisis and Emergency Management Structures" in: Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 18, No 2, June 2010.

LIST OF ACRONYMS

AU	African Union
Ana	Afghan National Army
CA	Comprehensive approach
CICDE	Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations
Cimic	Civil-military cooperation
CMCO	Civil Military Cooperation
CMPD	Crisis Management Planning Directorate
CRCT	Crisis Response Coordination Team
DfID	Department for International Development (United Kingdom)
DG ECHO	Office of humanitarian aid, European Commission
Dime	Diplomatic, informational, military and economic elements
Dimefil	Diplomatic, informational, military, economic, financial, intelligence, law enforcement elements
DPA	Department for political affairs
DPKO	Department for peacekeeping operations
EBAO	Effects based approach to operations
EBO	Effects based operation
EEAS	European External Action Service
EISF	European Interagency Security Forum
ESDP	European Security and Defence Policy
Eunavfor	European Union Naval Force Somalia
Fias	Force internationale d'assistance à la sécurité
FCO	British Foreign Commonwealth Office (United Kingdom)
HTT	Human Terrain Team

ICPF	International Community Planning Forum
MAEE	Ministère des affaires européennes et étrangères
Midlife	Military, intelligence, diplomatic, law enforcement, information, finance and economic
MNE	Multinational Experiment
MoD	Ministry of Defence (United Kingdom)
MoU	Memorandum of understanding
MSF	Médecins sans frontières
Nac	North Atlantic Council
Nato	North Atlantic Treaty Organisation
OECD	Organisation for economic cooperation and development
OSCE	Organisation for security and cooperation in Europe
PRT	Provincial reconstruction teams
SRSG	Special representative of the secretary general
SSR	Security sector reform
UE	Union européenne
UNDP	United nations development programme
UNHCR	United Nations High Commission on Refugees
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UN OCHA	Office for the coordination of humanitarian affairs
USJFCOM	United States Joint Forces Command
WGA	Whole of government approach
WHO	World health organisation

INTRODUCTION

Both states and international organisations (the European Union, Nato, the UN, the African Union etc) make extensive use of the “comprehensive approach” since the early 2000s, including the terms “multidimensional approach”, or “integrated approach¹”, and these expressions largely sum up the idea of a better harmonisation and coordination of international, local, civilian and military actors when crises occur. In parallel, there is also talk of the “whole of government approach” (WGA or WHOGA), of “interagency approach”, of “networked security”, “multifunctional approach” and of “3D concept (diplomacy-development-defence)”, amongst others. Although the idea behind all these expressions conveys the idea that a one-dimensional approach proves counterproductive in tackling complex crises, it proves to be very difficult to find a single defini-

¹. DE CONING, Cedric, “Civil-military relations and UN peacekeeping operations”, *World Politics Review*, 19 May 2010, available online: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5553>

tion for the concept of comprehensive approach. Further, a number of acronyms are currently employed such as “Dime” (“diplomatic, informational, military and economic elements²”) or “Dimefil” (“diplomatic, informational, military, economic, financial, intelligence and law enforcement elements) or “Midlife” (“military, intelligence, diplomatic, law enforcement, information, finance and economic elements³”).

In all of these instances, the issue concerns combining civilian and military efforts to best manage a situation by including international and local actors. This multiple use of terms and acronyms makes it difficult to see clearly, as each actor will use them differently according to the context and its historical background. Also, some actors in crisis management use the comprehensive approach without naming it: “There is no single, coherent, or commonly agreed CA model. Moreover, strategies and model scans signify *de facto* a comprehensive approach without using the term. This complicates comparisons and creates terminological confusion. Besides, while most actors today acknowledge the necessity for better coordination and cooperation, their approaches diverge significantly regarding priorities, means and suggested end-states of crisis management⁴.”

According to de Coning and Friis, several reasons explain why many actors take interest in the comprehensive approach even if they use different labels to describe it⁵. Among these are the search for greater efficiency in crisis management in times of budgetary restrictions, a greater coherence in the actions of all in a common space (especially as some crises pose problems, such as Afghanistan today), an improved legitimacy of action for some actors (e.g. Nato), the ambition to reduce the number of failed states (such as Somalia) which represent a security threat today, and the political urgency for

². SCHNAUBELT, Christopher M., “Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments”, dans SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defence college, Research division, June 2009, p. 7.

³. KERN, Jack, “Understanding the operational environment: the expansion of the Dime”, University of military intelligence, available online: <http://www.universityofmilitaryintelligence.us>, viewed on 18 June 2010.

⁴. MAJOR, Claudia, MOELLING, Christian, “More than wishful thinking? The EU, UN, Nato and the comprehensive approach to military crisis management”, *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, No. 3, 2009, pp. 21-28.

⁵. DE CONING Cedric, FRIIS, Karsten, “How to conceptualize comprehensive approach” dans FRIIS, Karsten, JARMYR, Pia (ed.), *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, Nupi report, Security in practice, N°11, 2008, pp. 2-9.

conflict settlement linked to the fact that citizens are increasingly unwilling to accept military casualties for extended periods of time.

There is a debate on the historical foundations of the expression. Some put the origin of the term in UN documents written in the late 1990s and present Kofi Annan as one of its promoters⁶. Others mention a Danish influence in Nato, presented as the organisation having defined the expression, notably at the Bucharest summit in 2008.⁷ To some military representatives but also some humanitarian personnel⁸, this is a new popular label to describe the links between civilians and the military which have always existed. We may for instance find historical references to “global action”, or “global maneuvers” at the source of the concept “comprehensive approach”. To others this is a new element that needs to be further conceptualised to fit into the doctrine. This process is underway in France in 2010 within the Centre interarmées de concepts, de doctrines et d’expérimentation (CICDE) to present a concept to the Army Chief of Staff but also to the Ministry of Foreign Affairs where a task force is dedicated to establishing a “global response” by France in the management of complex crises. What is surprising, when looking at these concepts that are subject to debate in government ministries and within international organisations, is the scarcity of academic publications dealing directly with the topic. Although think tanks⁹, NGOs¹⁰ etc. are working to develop their vision of the comprehensive approach, few academic books and articles¹¹ are actually analysing what is currently happening around this fashionable concept on a practical level. It thus seems essential to delve further into the issue.

This study is divided into five chapters. The first examines the foundations of the comprehensive approach. It looks at the origins of the concept from a theoretical, historical but also a doctrinal, poli-

⁶. Colloque : *L’approche globale, un outil conceptuel en construction*, École militaire, Paris, 6 May 2010.

⁷. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm

⁸. *Care International UK*, available online : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we17.htm>

⁹. Cf. the Nato defense college in Italy or Nupi in Norway.

¹⁰. Oxfam international, Care international.

¹¹. An issue of *Studia Diplomatica* discussed the issue of the comprehensive approach from the inter-organisational angle, but no other academic journal has published on the topic to date. The Unisci department of the Complutense University (Madrid) has published articles on the comprehensive approach, but very few universities have taken a stance on the issue.

tical and technological angle. The second part focuses on international organisations and their use of the concept (the EU, Nato, the UN, the OSCE, the AU, the OECD). It stresses that the European Union and the UN are the only organisations able to benefit from a dual competency in managing civilian and military crises. The third chapter presents the use of the comprehensive approach by states, using four examples: France, the United Kingdom, Germany and the United States. It focuses on the disparities in institutionalising the concept. The fourth chapter deals with the critical positioning of NGOs towards the introduction of the comprehensive approach. The fifth chapter concludes the study on the challenges linked to this new approach, both political, organisational and cultural, and attempts to formulate useful recommendations for the use of the comprehensive approach in future crisis management.

ON THE ORIGINS OF THE COMPREHENSIVE APPROACH

There is no universal comprehensive approach. Therefore it becomes important to revisit the origins of the comprehensive approach to understand where this persistent blur comes from and the different positions of the actors involved. In order to recreate the origins of the comprehensive approach several aspects will be examined: the theoretical origins, the historical origins (including the analysis of past events which may have triggered the concept's attraction), the origins linked to the military doctrine (EBAO, global maneuver capability) and finally the origins at the more political level of the approach ("whole of government approach") and the more technological designs of the approach (integrated computer systems with layer and filter). This will enable in conclusion of the first chap-

ter to offer a definition of the comprehensive approach within the framework of the study.

The theoretical level

A review of the literature shows the difficulty of finding academic texts on the comprehensive approach, whereas ministries, international organisations and think tanks are very active on the subject. Nevertheless, the comprehensive approach refers to numerous related fields of the literature that seem important to mention here before examining the other theoretic origins of the concept.

The holistic approach and the systemic approach at the origins of the comprehensive approach

The documents presenting a theoretical approach of the concept in the chronological format sometimes put the comprehensive approach at the introduction of the holistic approach (notably in sociology, represented by Durkheim in France) and the systemic approach (mainly in the 1950s in the United States in economics, management studies, etc). Moreover, the appearance of the comprehensive approach in hard sciences is sometimes mentioned, in particular in ecology already in the 1980s¹². The objective here is not to go that far back to establish the origins of the concept, nor to include the hard sciences in the concept history, but to focus on the use of the concept in crisis management in the sense of conflicts in unstable states or major catastrophes – natural or industrial – or even terrorist attacks. Although some actors (e.g. in France) would like to restrict the comprehensive approach challenges to crises in failed states, others look upon the concept as a tool which may be used in crises such as major disasters (the UN) or in terrorism (the OSCE).

Human security and societal security

At the theoretical level when looking at the field of crisis management, there is first a link between the comprehensive approach and the development of the concept of human security¹³. Indeed, with

¹². CHATRE, Baptiste, *Approche globale-évolution d'un concept*, Note, IHEDN, Paris, 2010.

¹³. GLASIUS, Marlies, KALDOR, Mary, *A human security doctrine for Europe, project, principles, practicalities*, Routledge, 2006.

the change of security paradigm and the birth of the security-defence continuum, crisis management is no longer seen as a lethal battle to conquer a territory, but as the confrontation of partners-adversaries who have to find a means to restore peace. It is not only about intervening on ceasefire, but also integrating human aspects for returning to good governance, an administration, police structures and ensuring economic development. There is thus a link between the concept of human security and establishing the comprehensive approach¹⁴.

In this context we may also examine the links between societal security and the comprehensive approach. Indeed, the comprehensive approach may be seen as a form of “securisation” of the phase of restoring political institutions and the return to an adequate level of development beyond the ceasefire aspect of crisis management. By integrating the poverty level, or the absence of justice in so-called societal threats, governments and international institutions which use the comprehensive approach securise (in the sense of the Copenhagen School¹⁵) dimensions of the crisis that until then were only politicised¹⁶. In other words, they introduce challenges into the security agenda which formerly were in political platforms. This may be interpreted as a seizure by some governments or international organisations of new dimensions of actions which by their “securisation” get more attention in the public arena and therefore greater public financing. It may also be a way for these actors to legitimise their existence, as we shall see.

The links between civilians and the military

Another theoretical link may be established with the literature dealing with the relationship between civilians and the military. However, it often views civil-military in the sense of Cimic more than from the perspective of the comprehensive approach¹⁷. But the Ci-

¹⁴. *Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research*: <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/bibliography.pdf>

¹⁵. The Copenhagen school developed around authors like Buzan and Weaver. It focuses on security issues with a constructivist approach.

¹⁶. Cf. BUZAN, B., WEAVER, O., *Regions and Power: The structure of international security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

¹⁷. On Cimic, cf. ROLLINS, J.W. “Civil-military cooperation (Cimic) in crisis response operations: The implications for Nato”, *International peacekeeping*, Vol. 8, N°1, Printemps 2001, pp. 122-129; GORDON, Stuart, “Understanding the Priorities for Civil-Military Co-operation (Cimic)”, *The Journal of Humanitarian assistance*, 2001, available online: <http://www.jha.ac/articles/a068.htm>, viewed on 1 July 2010.

mic aspects, which are more restricted to the operational framework of crisis management, should not be confused with the comprehensive approach which represents a wider and more recent philosophy. The Cimic label corresponds to the arrangements implemented by the armed forces to obtain the neutrality of the population in a crisis area. This means first doing everything necessary on the military level to enable the best possible interaction. Conversely, the comprehensive approach is much more proactive and does not deal exclusively with the theatre of operations. It targets not only the neutrality of the population, but aims at winning the hearts and minds of the inhabitants of the theatre. It is about seducing the local population by rebuilding and restoring governance. Further, upstream from capitals or in international structures it is about designing an inter-agency, inter-ministerial or inter-organisational logic to best manage crises as they occur. The literature on organisational issues will therefore be included to comprehend the challenges linked to the comprehensive approach (cf. *infra*).

Although the comprehensive approach thus is removed from the Cimic approaches, we may nevertheless draw an important lesson from the literature on these aspects, namely what it has yielded on the issues occurring between civilians and the military in working together. A major difficulty brought up by the literature on the relationship between civilians and the military is that the latter are often disconcerted by the multitude of possible interlocutors on the civilian side, as they are used to precise and clear hierarchic lines of command. This makes the exchange between civilians and the military very complex and implementing the comprehensive approach thus becomes very tortuous¹⁸. Another aspect of the Cimic literature which may certainly apply to the comprehensive approach is the issue of cultural differences between actors from civil society and those of the military.

Organisational issues in public policy

Organisational issues connected to the comprehensive approach are partly broached in the literature on public policy in terms of co-

¹⁸. "Insights and best practices: interagency, intergovernmental and nongovernmental coordination", *Focus paper*, N°3, July 2007, available online: <http://jko.cmil.org/interagency-intergovernmental-nongovernmental-coordination-paper-3-july-2007>, viewed on 11 July 2010.

ordination challenges. There are indeed links between public policy works on the coordination between services and ministries and the “whole of government approach”, the more restricted but very present “inter-agency” or “inter-organisational” concepts when the organisational aspects of the comprehensive approach are discussed¹⁹. The comprehensive approach often collides with rival services. Christian Schnaubelt writes the following in his chapter on operationalising challenges of the comprehensive approach: “Turf battles and protection of personal and organisational prerogatives, as well as legitimate policy differences at the national and grand strategic levels, are certainly part of the explanation for the bureaucratic wrangling²⁰”. Case studies have been conducted, but mostly on the level of a ministry or the minister's staff to understand the problems involved in implementing the comprehensive approach at the organisational or inter-organisational level²¹. We will adopt not a “micro” positioning – as is the case in these studies – but a “macro” positioning on the phenomenon.

Peacebuilding and peacekeeping

It is equally possible to make a link on the theoretical level with publications dealing with peacebuilding and peacekeeping, but this field goes well beyond the strict comprehensive approach challenges, by studying issues such as the efficiency of such operations. However, among the criteria identified in this type of literature, one may find the ambition to take a “comprehensive approach” and a “comprehensive evaluation”, which may be interpreted as premises of the comprehensive approach²². Moreover, it would seem that the comprehensive approach also revolutionises the field, for with this new concept there is no longer a strict separation between peacekeeping and peacebuilding, as was often the case for this literature.

¹⁹. Cf. HUDSON, Bob, HARDY, Brian, HENWOOD, Melanie, WISTOW, Gerald, “In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector: What is the contribution of theory and research?”, *Public Management Review*, Vol. 1, N°2, 1999, pp. 235-260

²⁰. SCHNAUBELT, Chistopher M., “The challenges to operationalizing a comprehensive approach”, dans SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009, p. 36.

²¹. US National Security Council: SAID, Sami, HOLT, Cameron, “A time for action: the case for interagency deliberate planning”, *Strategic studies quarterly*, Fall 20008, available online: <http://www.au.af.mil/au/ssq/2008/Fall/said&holt.pdf>

²². FAST, Larissa A., NEUFELD, Reina C., “Envisioning success: building blocks for strategic and comprehensive peacebuilding impact evaluation”, *Journal of Peacebuilding and Development*, Vol. 2, N°2, 2005, p. 33.

Also, the comprehensive approach very much dissolves the distinction between conflict and post-conflict management actions²³.

Nation building or stabilisation

Another concept which is hard to leave aside when discussing the comprehensive approach is that of stabilisation, which appeared in the extension of the literature on nation building²⁴. The studies are based mainly on the cases of Iraq and Afghanistan in attempting to find factors of success and failure²⁵. Among key success factors are again the unity of efforts between civilian and military actors, implementing multilateral actions bringing together international and local actors, reconstruction operations and training the local population (police forces, etc). There is thus a direct link between the works on the stabilisation concept and implementing the comprehensive approach. For this reason, this literature will be more abundantly used for reference in this study than others.

Neo-institutionalist studies on international organisations and their interactions – the challenges of task-sharing

Some elements of the literature on international organisations and their role in crisis management may also be taken into account when they study inter-organisational challenges and issues related to the effectiveness of multilateralism²⁶. As indeed the comprehensive approach has the objective of bringing together different actors around a common goal of complex crisis management, the comprehensive approach poses the question of the links between international organisations when they intervene on a common territory, as in Afghanistan where Nato, the UN and the EU are present together. Within the institutionalist school in international relations, there are several authors writing on the relationship between the UN, the EU and Nato in implementing the comprehensive approach, e.g. Bier-

²³. Telephone interview with Oliver BEHN, European Interagency security forum (EISF), Paris, le 30 June 2010.

²⁴. DOBBINS, James, MCGINN, John G., CRANE, Keith, JONES Seth G., LAL Rollie, RATHMELL, Andrew, SWANGER Rachel M., TIMILSINA? Anga R. , *America's role in nation building*, RAND, 2009.

²⁵. CARAFANO, James Jay, *Principles for stability operations and state-building*, Heritage Lectures No. 1067, The Heritage Foundation, Washington DC, 2008; VAN DER MEER, Sico, *Factors for the success or failure of stabilization operations*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' May 2009.

²⁶. KOOPS, Joachim A., "Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management", *Focus* 01/2010, available online: www.effectivemultilateralism.info, viewed on 30 June 2010; TARDY, Thierry, "Building peace in post-conflict environments : why and how the UN and the EU interact", paper presented at the workshop "improving effectiveness of peacebuilding and state-building through EU-UN cooperation", organized by the Department of Political Science, Institute of Social Sciences, University of Kiel, on 29-30th March 2010, in Berlin.

mann or Hofmann²⁷. The literature is more comprehensive on the Nato-EU relationship than on that between Nato and the UN for instance, which reflects the current level of cooperation between these organisations. This theoretical field of international relations will also be used to enable a macro-level study incorporating both the individual positioning of the actors, but also their interaction on the international stage.

In addition, these issues of interaction between international organisations bring us back to the challenges of task-sharing in a context of globalised governance²⁸. Given that numerous actors position themselves on the issue of peacekeeping and peacemaking, the challenge is to establish which actor is best suited for leadership in managing a complex crisis, but also how tasks ought to be distributed to ensure optimal efficiency on the ground. What about coordination between actors? This implies taking into account financial, technical and logistic concerns (on interoperability issues).

To conclude, no single theoretical academic field dedicated to the comprehensive approach may be found; instead, the concept is at the intersection of several fields which will have to be considered in this Irsem study. The following section will delineate the historical context of the emergence of the comprehensive approach concept.

History

Historically, the origins may be traced to the first links developed between diplomatic and military circles, and during the 20th century in certain states with the end of conscription after the end of the cold war. Further, some major crises acted as a catalyzing force of the comprehensive approach (Bosnia, Kosovo). Finally, the current context of reform implementation – following the Lisbon Treaty and the new Nato strategic concept – reinforces the implementation of the comprehensive approach in official texts, within the new structures and on the ground, when crises occur.

²⁷. BIERMANN, Rafael, "Towards a theory of inter-organizational networking. The Euro-Atlantic security institutions inter-acting", *The Review of International Organizations*, Vol. 3, N° 2, 2008, pp. 151-177. BIERMANN, Rafael, HOFMANN, Stephanie, *Cooperation among international organizations – a catalyst for agency slack?*, Paper presented at the annual conference of the American Association of Political Science, 29 August 2008.

²⁸. McFarlane, Neil, S., Weiss, Thomas, G., "The United Nations, regional organizations and human security: building theory in Central America", *Third World Quarterly*, Vol. 15, N°2, 1994.

Some historic trends

Some authors (e.g. Schnaubelt) situate the birth of the comprehensive approach at the early relationship between the military and diplomats as early as the late 17th century²⁹. They view the exchange between military and diplomatic personnel and the consideration of economic aspects as an embryonic integrated approach during military campaigns. Others prefer to quote Clausewitz who already cited the importance of the trinity uniting government, the military and the population³⁰.

Without going back as far, among the more recent elements mentioned by people interviewed for this study is notably the end of conscription.³¹ With the nascent perception of a partner-adversary relationship, armies had to rethink their links to civilian actors, in particular since as conscription disappeared they were no longer made up of civilian actors with multiple abilities, but of professional military staff in need of links with civilian actors with diversified competencies. This is at least the conclusion drawn by active French military staff. In terms of reserve officers, they view the comprehensive approach as a means of being useful to the army by putting their dual military and civilian competencies at its disposal.

Crisis as a catalyst

Among the hallmark crises which have contributed to implementing the comprehensive approach, the Kosovo crisis is often cited by the people interviewed. When this occurred, Nato both provided bombing of the territory and refugee camp management, which was a primer for humanitarian workers who were relieved of their habitual work, as it were³². For the first time Nato and NGOs were operational on similar battlegrounds. Thus occurred the issue of their potential coordination. Further, the crisis in Kosovo offered the opportunity to publish official documents mentioning directly the comprehensive approach. This is the case for instance in UN Resolution

²⁹. SCHNAUBELT, Chistopher M., "Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments", dans, SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009, p. 8.

³⁰. CLAUSEWITZ, Carl von, *De la guerre*, Les éditions de minuit, 1959; CLAUSEWITZ, Carl von, *On war*, London, 1873.

³¹. Interview, *Ministère de la défense*, Paris, May 2010.

³² Telephone interview with Oliver BEHN, EISF, Paris, 30 June 2010.

1244 adopted on 10 June 1999 (article 17). The issue was predominantly to implement a greater degree of coordination between the UN, Nato, the EU and the OSCE.

Other crises are also brought forward, mainly Bosnia but also Angola, Somalia and Mozambique, which allegedly contributed in the late 1990s to make the UN aware of the necessity to design an integrated approach³³.

The 9/11 attacks also played a role, since they accelerated the military perception that western NGOs could be instrumental in improving world security and fighting terrorism. Considerable US financing fuelled humanitarian action, complementing military actions. In fact, NGOs then started to respond extensively to government calls for tender (e.g. in the US) and from international institutions to carry out missions to fight the development of terrorism in unstable zones. Thus was increasingly posed the problem of interaction between the agents of security, development and good governance in failed or unstable states³⁴.

Reforms as accelerators

Internal reforms within some organisations around key texts, such as the recent EU Lisbon Treaty signed in 2007 and the new strategic concept of Nato (November 2010) catalyzed the introduction of the comprehensive approach in official documents. In parallel, governments themselves started to insert the comprehensive approach into their doctrine. The concept seems to travel from one state to another, from one international organisation to the next. Already present in UN documents by the late 1990s, it appears within Nato and the EU. Thus a pendulum movement may be observed, as we shall see, between ad hoc attempts on the ground using the comprehensive approach in times of crisis (in Liberia for the UN, in Afghanistan for Nato) and doctrinal attempts to formalise the concept in documents adopted by the headquarters of international organisations or by state governments.

³³ EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT, Randolphe, von HIPPEL, Karen, "Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations", *Independent study for the expanded UN ECHA core group*, May 2005, p. 10.

³⁴ Telephone interview with Oliver BEHN, Paris, 30 July 2010.

The role of multinational experiments (MNE)

International experiments within the MNE framework played a role in the mid-2000s. Through this means of exchange, the comprehensive approach concept was disseminated among numerous actors of the Atlantic alliance. This is one outcome of the study carried out by the FRS and US CREST on the new military concepts³⁵. It underlines the birth of a community of interests around the comprehensive approach.

In conclusion, historically speaking, there has been a convergence of several phenomena: the end of conscription on one hand, and the lessons learned from major crises on the other (Kosovo, Mozambique). This produced reforms within international institutions (EU, Nato) and new concepts progressively introduced on the government level (primarily in the United States and in European countries). The MNEs certainly contributed to the creation of a forum of exchange on the comprehensive approach, and to the emergence of a community of interests. The next section details the doctrinal origins of the comprehensive approach concept in Anglo-Saxon countries with the EBO, and the EBAO in France through the colonial experience.

On the military level

The origins of the comprehensive approach may be found on the doctrinal and military level on one hand through the Effects based operation (EBO) and the Effects based approach to operation (EBAO) mainly developed in the United States and in the UK, and on the other hand through the “global maneuver” essentially developed in France in the context of colonisation.

On the origins of the American and British doctrines: the links with Effects based operation (EBO) and the Effects based approach to operation (EBAO)

On the doctrinal and military level, some works associate Effects based operation (EBO³⁶) developed in the United States with the

³⁵. GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, « Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits », *Rapport final, Fondation pour la Recherche Stratégique*, US Crest, 2010.

³⁶. The EBO concept initiated by the US Air Force in the early 1990s aims at better targeting for more results during

systems analysis. The Effects based approach to operation (EBAO³⁷) developed in the UK and by Nato, and the comprehensive approach as used by the United States, the United Kingdom or Nato³⁸. Indeed, both the EBO, the EBAO and the comprehensive approach are based on systemic methods of analysis attempting to integrate the complexity of crisis management. Reading for instance the official definition of the EBAO within Nato as stated in the Military Committee position paper (June 2006), there are some rather close links to the current definitions of the comprehensive approach: “The Effets Based Approach to Operations is the coherent and comprehensive application of various instruments of the Alliance combined with the practical cooperation with involved non-Nato actors, to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately the Nato end-state³⁹”.

Further, by distinguishing “kinetic” from “non-kinetic” aspects while bringing them together in texts conceptualising the EBO and the EBAO, progressively the need for a better cooperation between civilians and the military appears in the background, divided into “kinetic” actions for the military and “non-kinetic” actions for the civilians. An example of this link between the EBO, the EBAO and the comprehensive approach may also be found in many documents presenting the comprehensive approach. For instance, the Finnish conception of the comprehensive approach is presented in direct connection with the EBAO⁴⁰. It thus seems that the use of the EBO and the EBAO has helped to launch the comprehensive approach on the doctrinal and military level⁴¹. But although the EBAO is considered a tool, the comprehensive approach is more presented as a philosophy both in the Nato Defence College documents and in British memoranda on the issue⁴². Finally, it should be noted that although

operations. This concept quickly became interarmy and developed at the time by the USJFCOM, under the influence of Warden and Deptula.

³⁷. COQUET, Philippe, « Opérations basées sur les effets, rationalité et réalité », Focus stratégique n°1 1, Ifri, 2007.

³⁸. DEMORTIER, Marie-Christine, « Débats intellectuels et enjeux politiques autour du concept d’approche globale de crise », Note d’étape n°3, ministère de la défense, 13 December 2009.

³⁹. In: “Military committee position on an effects based approach to operations”, MCM 0052-2006, 6 June 2006.

⁴⁰. PIETILAINEN, Kari, *EBAO The finish approach*, Available online: <http://se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/97044/ichaptersection.../en/3.pdf> viewed on 8 June 2010.

⁴¹. Theo FARRELL, Department of War Studies, King’s College London, available online: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we20.htm>, viewed on 27 May 2010.

⁴². Memorandum from the Ministry of Defence, the Foreign and Commonwealth Office and the Department for International Development, available online: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we03.htm>, viewed on 27 May 2010.

the EBO and the EBAO are presented as having originated the comprehensive approach, these concepts are rather on the decline⁴³.

On the origins of the French military conception: the concept of global maneuver and the military tradition of Lyautey

In the French context, a first parallel may be made on the doctrinal and military level between the concept of “global maneuver” and that of “comprehensive approach”. The expression global maneuver exists on the tactical level. It concerns the conception of an operation on the ground when a crisis occurs in terms of the civilian organisations present. It is also about maintaining good relations with local authorities. Unlike the so-called “classical” maneuver, a “global maneuver” tries to integrate more immaterial actions such as actions of influence⁴⁴. Army officers often make a link between the comprehensive approach and the kind of approach practised by general Lyautey⁴⁵, and conceptualised under the name of “global maneuver”. We may quote the writings of Marshall Lyautey on his operation from 1903 to 1906: “It is necessary that very soon the entire region feels it is in our hands, materially and morally; materially through the shining action of our mobile forces, morally by having our domination accepted by all the groups that have to enter it⁴⁶”. General Lyautey then lists activities such as ensuring delivery of seeds to the local population, reopening markets, setting up schools, etc. French officers questioned mention the Cimic as having taken form in this colonial context⁴⁷; and being today downscaled with the comprehensive approach, as in the Afghan example. Finally, when questioned French military often make the link between the comprehensive approach as currently developed and the inter-arms, inter-army, inter-allied and inter-agency approaches that have progressively emerged over the past decades. For instance, France has developed since the early 2000s an inter-army group for “civil-

⁴³. The Americans abandoned the EBO by 2005.

⁴⁴. A collective CDEF article, « Au niveau tactique, la manœuvre globale : agir tous en cohérence, viser le même objectif et appliquer des effets », *Doctrines tactique, Revue d'études générales, Ministère de la Défense, Armée de terre*, N°19, 2010, pp. 8-10.

⁴⁵. The military interviewed explain that, beyond the contributions by Marshall Lyautey, the French colonisation experience was very close to what may be found today under the label comprehensive approach.

⁴⁶. LYAUTEY Marechal, « Vers le Maroc, lettres du sud oranais, 1903 à 1906 ».

⁴⁷. The British also mention among the origins of their comprehensive approach the role played by their experience in Malaysia from 1948 to 1960. The British colonial heritage thus also confronted them to the links between civilians and the military (cf. the works by Robert Thomson and Frank Kistson in : VALEYRE, Bertrand, *Gagner les cœurs et les esprits, origine historique du concept et application actuelle en Afghanistan*, CDEF, 2010.)

military actions". Based in Lyons, the specificity of this group is the ability to establish multidisciplinary teams for operating in close co-operation with local populations in crisis areas.

In terms of military conception, two schools may be distinguished at the origin of the comprehensive approach: the Anglo-Saxon version based on the EBO and the EBAO, and the French one based on general Lyautey and the global maneuver. This allows both Anglo-Saxon and French actors to legitimise their present stance by presenting themselves as the originators of the comprehensive approach.

On the political and institutional level

On the national level the term "whole government approach" (WGA) is used for a state and the "whole of organisation approach" for an organisation such as the European Union. In both instances, the issue is to avoid duplication within a government or an institution between various services or ministries that make up the whole, and which are thus contributing to the comprehensive approach on the political level. The objective is also to increase the information flow between various actors, civilian or military, to make them work more in synergy in times of crisis (typically, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Defence, the Development Ministry, names being different depending on the country). Finally, all actors involved must focus on the objectives and the end result, which implies links between civilian and military actors. This concept has been developed in particular by the OECD⁴⁸. The WGA concept is used within Security Sector Reform (SSR). But it may also progressively be found in texts on the comprehensive approach, especially on the European level.

On the technological level

Technological aspects should not be neglected in order to understand the evolving military strategies, as technical progress impacting them models the organisation and structure of forces, etc⁴⁹. But in fact, some publications view recent technological develop-

⁴⁸ OECD, "Whole of Government Approaches to Fragile States", *DAC Guidelines and reference series, A DAC reference document*, OECD, 2006.

⁴⁹ VENNESSON, Pascal, *Les chevaliers de l'air. Aviation et conflits au XXI^e siècle*, Paris, Presse de Sciences Po, Fondation pour les Etudes de défense, 1997, pp. 26-27.

ments as one of the causes of the comprehensive approach, since they enable greater information sharing among actors in crisis environments. The ability to create collaborative computer tools has been key to concretising the comprehensive approach and previously the EBO and the EBAO⁵⁰. The new tools of information systems (notably those allowing for including multiple data layers) enable various civilian and military actors to access data while maintaining confidential information through the use of filters.

Conclusion on the origins of the comprehensive approach

The comprehensive approach “travels” a lot, according to Sartori’s expression⁵¹. Its significance is so vast, its origins so diverse and its meanings so varied that there is a risk of wanting to compare the use of the concept in its widest sense, without paying attention to the specific context in which it is implemented. To avoid the risks of “concept stretching” as defined by Sartori, it thus seems important in each case examined below to take into account the particular nature of the European, Nato and UN concepts as well as the national concepts. In this sense, rather than being a comparative study, it will be a panoramic view of the various meanings given to the concept by international actors, but also the different ways in which they use it to position themselves on the international stage.

In summary, we will study how international organisations, states and NGOs use or position themselves against the comprehensive approach as an attempt to establish greater cooperation between international and local, military and civilian actors. This, in order to improve the efficiency of their action in times of crisis by combining three levers: security, governance and development.

⁵⁰ HUNERWADEL, J.P., “The effect based approach to operations: questions and answers”, *Air and space power journal*, Spring 2006, available online: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj06/spr06/hunerwadel.html>, viewed on 27 July 2010.

⁵¹ SARTORI, Giovanni, “Concept misformation in comparative politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4., December 1970, pp. 1033-1053.

The issue at stake is to identify how various actors have mobilised the concept for their own purposes, but also to analyse the problems raised by the establishment of the comprehensive approach. The study will combine an analysis of the emergence and the use of the concept within organisations, as well as in their bilateral relations. The issue of the incidence of the concept in headquarters and on the ground will be the focus of the case studies.

THE COMPREHENSIVE APPROACH TO CIVIL-MILITARY CRISIS MANAGEMENT
A CRITICAL ANALYSIS AND PERSPECTIVE

AN OVERVIEW OF THE USE OF THE COMPREHENSIVE APPROACH BY INTERNATIONAL ORGANISATIONS

Although the comprehensive approach consists of the rapprochement of the military and civilians in crisis management, each international organisation, state and NGO involved develops its own definition of the term. Behind the actors' various postures on the comprehensive approach, hidden political and strategic issues have to be analysed. This second chapter will present the comprehensive

approach of various international organisations: the European Union, Nato, the UN, the OSCE, the AU and the OECD.

The use of the comprehensive approach by the European Union

The European Union is often presented as the actor with the greatest ability to develop and enforce the comprehensive approach. Indeed, the European Union combines the military and civilian components of crisis management with the possibility of military intervention in crisis management since the European Council of Cologne in 1999⁵² and the possibility of civilian missions in crisis management (police, justice, civil administration and civilian protection) adopted by the Council of Feira in 2000⁵³. Moreover, it is a forum of exchange between states, but also with NGOs, for instance through the Office of humanitarian aid of the European Commission (DG ECHO) and with other international organisations with a position on the subject (UN, Nato).

Establishing the concept

Historically, the European concept of comprehensive approach allegedly took form under the UK presidency in 2005, although the issue of improved civil-military cooperation in EU operations had been raised in the form of CMCO⁵⁴. Even though there is no official definition in the EU of the comprehensive approach, there seems to be a consensus on the following spelling-out of the concept: “it (the CA) implies the pursuit of a methodology aimed at commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favorable and enduring outcomes in the political, diplomatic, security, economic, development, rule of law and human rights dimensions of international engagements in pursuit of a common goal both within and beyond the EU⁵⁵”. After discussing with people working on these issues within the Council secretariat, it is clear that the EU uses the 3D concept when attempting to make the

⁵². European Council, “Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence”, Cologne, 1999.

⁵³. European Council, “Conclusions of the Presidency”, Feira, 2000.

⁵⁴. GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, COSTE, Frédéric, KLEIN Michel (ed.) : *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*, rapport de la fondation de recherche stratégique, 2010, p. 126.

⁵⁵. Definition communicated by an official of the EU Council secretariat, featured according to him in internal working documents to explicate what the EU means by comprehensive approach.

comprehensive approach explicit: defence, development and diplomacy (and for diplomacy the 3Cs: common strategy, common mission statement, common understanding of the strategy, mission statement and modus operandi). The principles considered central for the European comprehensive approach are: the development of local capabilities in the failed state (“strengthening local ownership”), the importance of politics for peacekeeping (“political primacy”), legitimacy, unity of effort, security, conflict transformation and regional commitment.

Further, studying the texts promoted recently by the European Union, one may note a wide reference to the comprehensive approach in several fields. This applies to the legislative texts from the Commission concerning migration⁵⁶ or drug traffic⁵⁷ for instance. It also applies to texts issued by the Council such as “Towards a comprehensive approach – the operating implications⁵⁸” (March 2010) following the first two texts conceptualising the EU comprehensive approach: “Military implications of a comprehensive approach” (MICA) and “Operating implications of a comprehensive approach” (OICA) while consolidating them⁵⁹. This situation with an increasingly strong presence of the comprehensive approach on the EU level, both in the Commission and in the Council, is today reinforced with the adoption of the Lisbon Treaty, creating the European External Action Service and its Crisis Management Planning Directorate (CMPD) which bring together the civilian and military components around the CMCO concept (civil-military cooperation). The latter seems to be one of the most visible material outcomes of the ambition to develop a comprehensive approach within the European institutions.

⁵⁶. Cf. for instance: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 8 October 2008 – *Renforcer l’approche globale de la question des migrations: accroître la coordination, la cohérence et les synergies* [COM(2008) 611 final – Non publiée au Journal Officiel].

⁵⁷. Cf. for instance: *Le développement d’une approche globale pour lutter contre la drogue au niveau européen*: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/fsj_drugs_intro_fr.htm, viewed on 4 June 2010.

⁵⁸. Council of the European Union, “Towards a Comprehensive Approach – the operational implications, EUMS paper for the EUMC”, Brussels, 9 March 2010.

⁵⁹. Documents absent from the bibliography (restricted distribution).

The European concept of Civil-Military Coordination (CMCO)

In the context of the European Union, reference is made to the institutional efforts aiming at close collaboration of civilians and the military under the acronym CMCO (civil-military coordination). The official definition is as follows: "Civil Military Co-ordination in the context of CFSP/ESDP addresses the need for effective co-ordination of the actions of all relevant EU actors involved in the planning and subsequent implementation of EU's response to the crisis⁶⁰". The acronym started to spread during the Danish and Greek presidencies and the importance of the CMCO development was underlined in the paper of 6 November 2003⁶¹. The objective was to implement the necessary institutional reforms within the EU to allow for a genuine coordination between civilian and military actors. In addition, the paper stressed the importance of a coordination culture that ought to create a new organisational routine of coordination. By its institutional and cultural impact, the CMCO was presented as a prerequisite to the implementation of a European-style crisis management, under the direction of the Political and security committee (PSC). It is indeed the PSC which may reflect upon all available European options (civilian and military) when a crisis occurs in order to coordinate them appropriately as needed. Through the crisis management concept and common action, the PSC then sets the framework of the mission in a coherent and coordinated manner. In 2003, the Lisbon Treaty was not yet in place, but there was talk of creating a "Crisis Response Coordinating Team" (CRCT) to implement the comprehensive approach within EU crisis management. In the same manner, as early as 2003 it was thought that a special representative could coordinate EU actions in a comprehensive way. Operation Artemis⁶² in 2003 also confirmed this need.

Beyond the CMCO concept, an expression belonging to the European political and institutional context, Brussels texts also contain the term *Cimic* which is frequently used by the military to describe the relationship between civilian and military personnel on the ground⁶³. On the European level, the definition of the *Cimic* is the

⁶⁰. "Civil Military Co-ordination", EU Military Staff, Doc. 14457/03, 2003.

⁶¹. Council of the European Union, "Civil Military Co-ordination (CMCO)", Brussels, 7 November 2003.

⁶². Military operation taking place from 6 June to 6 September 2003 in the Democratic Republic of Congo.

⁶³. GEBHARD, Carmen, *Civil-Military Coordination and Cooperation in the Context of the EU's Crisis Management CMCO versus Cimic Conceptual and Terminological Clarifications*, National Defence Academy, Institute for peace

following: "Cimic is referring to a support function to military mission⁶⁴". How then should the links between the CMCO and the Cimic be understood on the EU level? Cimic, which existed as an acronym on the government level to describe the links between the military and civilians to support ongoing military operations, has also been used in Brussels referring to relations between civilians and the military in crises managed by the EU in an operational framework. This concerns exclusively the link forged by the military with civilians on the ground.

If the Cimic only deals with operational and tactic support issues, the CMCO concerns the civil-military links on the political and strategic level, ie within the EU institutions in Brussels, with the implications this may have in times of crisis. The CMCO includes the civil-military cooperation within the Common Foreign and Security Policy, but equally the links between the community tools for crisis management and the intergovernmental tools, these being reinforced by the establishment of the EEAS since the Lisbon Treaty. The idea is to achieve coordination between civilian and military actors in all stages of the crisis management, and in particular already at the strategic planning stage where the role of the various instruments is defined.

The concept concerns both Brussels, the theatre and the link between the two. We will therefore study the CMCO, the key component of the European comprehensive approach, and not deal with the EU Cimic in the restricted sense. Therefore it seems useful to understand how the CMCO is incarnated by the new actors introduced by the Lisbon Treaty in the context of developing the European comprehensive approach: the European External Action Service (EEAS) and its Crisis Management Planning Directorate (CMPD).

support and conflict management, Vienne, March 2008, available online: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/info_akt_01_08_cimic_vers_cmco_cg.pdf viewed on 4 June 2010.

⁶⁴. Power point presentation by Di Cameranna, EUMS: https://cei.mors.si/esdc_oc/.../CMCO_DI_CAMERANA.ppt, viewed on 4 June 2010.

The role of the European External Action Service (EEAS) and its Crisis Management Planning Directorate (CMPD)

In the context of the CFSP the comprehensive approach was expressed in an ad hoc fashion, well before the first conceptualized texts. As remarked by Frédéric Ramel, already by 2001 EU communication on conflict prevention mentioned the need for combining a large array of interventions in complementary fields, e.g. democracy development, restoring security etc.⁶⁵. More accurately, there are three types of cases where the European comprehensive approach has been expressed ad hoc. First this may be found in the framework of the expanded Petersberg Tasks, as recently validated by the Lisbon Treaty. Originally the Petersberg Tasks were defined by the WEU in 1992, then included in the EU Treaty at the Amsterdam summit in 1997⁶⁶ to include peacemaking and peacekeeping. Second, the comprehensive approach was expressed ad hoc in the missions of civil crisis management following the Feira summit: this concerns above all restoring the police, justice, administration and in some cases civilian protection. Finally, it may also be found in civil-military operations, e.g. the Aceh Monitoring Mission. These three options are found in the reference text formalising the the EU comprehensive approach: “Towards a comprehensive approach”. Indeed, it is mentioned that “When appropriate the EU may deploy a civilian mission, with assistance from the military, or a military operation with participation or assistance from the civilian components. In a complex scenario, the EU may choose to deploy both a civilian mission and-or a military operation where a wide range of instruments are available, possibly for an extended period⁶⁷”. Until 2007, most of the civilian missions were planned by or with the help of the military. A good example is the case of Aceh, an intervention very extensively planned by the military.

The new structure incorporating the CMCO today is the CMPD, a department of the new European External Action Service. The objective is to integrate civilians and the military into the various stages

⁶⁵. RAMEL, Frédéric, « L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », in: ALIGISAKIS Maximos (ed.), *Europe et sortie des conflits, Institut européen de l'Université de Genève*, Genève, 2005, pp. 25-58.

⁶⁶. Article 17 of paragraph V.

⁶⁷. Council of the European Union, “Towards a Comprehensive Approach – the operational implications”, EUMS paper for the EUMC, Brussels, 9 March 2010.

of crisis management, from strategic planning to crisis management, including training and exercises. Documents exist to help civilian and military actors during a crisis, mainly the Crisis Management Concept (CMC), the Crisis Management Procedure (CMP) and the Guidelines for Joint Fact Finding Missions and the Guidelines for EU Crisis Response Information Activities⁶⁸. These documents serve as basic guides for civilians and the military and are regularly updated to include all essential data for comprehensive crisis management. Before the CMPD, the CRCT never really worked because of the institutional and human difficulties in making the various organisations work together (the military and civilians of the Council secretariat and the representative of the European Commission). The civil military cell of the Operation centre created in 2005 within the EU Chief of Staff never received the necessary support from the DG E of the Council and the Commission.

The Commission's capabilities in terms of the comprehensive approach

Beyond the CMCO used in the framework of the Common Foreign Security and Defense Policy within the EEAS, the comprehensive approach may also be found in the services of the European Commission. This has led to discussions on the appropriate location for the civilian dimension of the crisis management within the European institutions, between Council and Commission⁶⁹. Among the Commission's instruments conducive to the comprehensive approach are: the stability instrument, humanitarian aid, the community mechanism for civilian protection, programs for reconstruction and development, economic support measures and all that pertains to capacity building (especially the role of DG Justice and Home Affairs).

However, documents presenting the comprehensive approach issued by the EU Military Committee do not include the humanitarian and development aid aspects managed by the European Commission in their actions. The humanitarian aspects in effect implemented by the NGOs are managed separately from the military aspects so as not to violate their principles of independence, neutrality and

⁶⁸. Documents absent from the bibliography (restricted distribution).

⁶⁹. PFISTER, Stéphane, « Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïtés et potentialités du concept de "gestion civile des crises" », *Politique européenne*, Vol. 3, N° 22, 2007, pp. 175-195.

autonomy. This separation between humanitarian, development security and government issues within the European institutions poses the question of the limits of the European comprehensive approach. The UN for instance, includes the three pillars in its integrated approach. We may ask whether this European distinction will prevail or progressively disappear within the European External Action Service. However, this distinction is precious to preserve the establishment of humanitarian principles. This may be concluded from interviews conducted with NGO members. They fear the rapprochement between the DG ECHO and the EEAS, for instance.

The EU comprehensive approach as coordination with other external actors

The comprehensive approach also means for the European Union creating partnerships and agreements with other international actors. Already with the European Security Strategy (2003⁷⁰), the EU underlined the importance of developing an efficient and effective multilateral approach, including improved collaboration with the UN, the OAU, Nato, etc.

In terms of the EU-UN relations, we may mention the two Joint Declarations (2003, 2007) and the creation of the UN-EU Steering Committee. The European Commission has also signed partnership agreements with UN agencies (UNDP, WHO, UNHCR etc). Further, in some operations, as in Kosovo, the EU was in charge of the integrated approach as reported by Cédric de Coning⁷¹. Last but not least, the Commission finances numerous UN actors. Between 2001 and 2008, 37 per cent of European aid dedicated to peacekeeping was transferred to UN programmes. In parallel, a third of the EU stability instrument finances UN actions. Through these various interactions, we may perceive the establishment of an institutionalised EU-UN partnership in the civilian crisis management. It remains to be seen whether this could extend to partnerships including military aspects, within the comprehensive approach. Attempts have been made, such as the EUFOR Chad. But when talking to actors on the ground the perception is that there is stronger political reticence when the

⁷⁰. European Council, *A secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 2003.

⁷¹. DE CONING, Cédric, "Implications of a Comprehensive or Integrated Approach for Training in United Nations and African Union Peace Operations" *Nupi Working Paper 766, Security in Practice 6*, 2009, p. 11.

military are involved. This seems to make the EU-UN cooperation more delicate⁷². To this should be added that the UN may not undertake coercive military operations. It seems that the more the two institutions try to formalise their partnership, the more it creates coordination problems. This element is explained by Joachim Koops who shows that the creation of the EU-UN Steering Committee has not allowed for a better coordination by institutionalisation⁷³.

Concerning the EU-Nato coordination, we may mention the role played by the *Berlin* + arrangements⁷⁴. Yet here again, an institutionalised partnership has not enabled to entirely simplify the interaction between the two institutions, according to Koops. Moreover, the situation is politically blocked, which prevents a true utilisation of the comprehensive approach on the strategic level to capitalize on the civilian component of the EU and the more developed military means of Nato. Indeed, the conflict between the Republic of Cyprus and Turkey is detrimental to the existence of an in-depth strategic dialogue between the two organisations, as Turkey refuses to let the Republic of Cyprus participate in the PSC-CAN meetings and the respective military committees⁷⁵. Beyond this Turkish-Cypriot issue, there is strong competition between the EU and Nato in crisis management; as may be seen in concrete examples. Nato intervened in Darfur a year after the EU. When the EU relieved Nato in Bosnia, Nato stayed on. Nato intervened against piracy off the Somali coast whereas the EU was already present. Still, the EU-Nato partnership might have good chances to develop beyond this geopolitical conflict, as both Nato and the EU are in a context of “asymmetric” resources, in particular in terms of civilian crisis management resources. But according to Koops, the more the resources are asymmetrical between international organisations, the more cooperation is clear and simple⁷⁶.

⁷². Interview, Ministry of Defence, Paris, June 2010.

⁷³. KOOPS, Joachim A., “Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management”, *Focus* 01/2010, available online: www.effective-multilateralism.info, viewed on 30 June 2010, p. 3.

⁷⁴. The so-called *Berlin* + agreements adopted at the Washington summit in 1999 governs the availability of means and capabilities from Nato during EU operations when the Alliance is not directly concerned.

⁷⁵. Cf. on the Cyprus issue: REYNAUD, Oriane, « L’impact du différent turco-chypriote sur l’avenir de la relation UE Otan », *Cahier de l’Irsem n°3 – Otan continuité ou rupture*, September 2010.

⁷⁶. KOOPS, Joachim A., “Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management”, *Focus* 01/2010, available online: www.effective-multilateralism.info, viewed on 30 June 2010, p. 2.

Finally, there is also the African Union-European Union partnership, among others the EU supports AMIS⁷⁷, the EURO-RECAMP⁷⁸ and the African Peace Facility⁷⁹. It should be stressed that the EU is primarily in contact with other international organisations such as the African Union as principal funder. The issue is then the positioning of the European Union in relation to these institutions. How to develop collaboration beyond the financial issues in order to develop the European comprehensive approach? What may be the European Union's influence through funding? What are the EU interests in this kind of partnership agreement?

The comprehensive approach in the European Union on the ground: the Atalante example

Launched in December 2008, the Atalante-Eunavfor Somalia contributes to deterrence, prevention and repression of piracy acts and armed robbery off the Somali coast⁸⁰. This operation takes place within the European Union's comprehensive approach, as it includes military, security, humanitarian and political components. The EU deploys in fact 1 800 troops on site, primarily with a navy focus. In terms of security, the EU has implemented transfer agreements to enable the restitution of prisoners captured by the military to the judicial authorities, for instance in Kenya or the Seychelles. The EU is working on implementing sustainable judicial solutions. In terms of development, the strategy document for Somalia concerning the period 2008-2013 has allocated 215,8 million euros from the 10th European Fund for development. This concerns three main cooperation sectors: governance, education and rural development. In this way the EU hopes to work towards long-term stabilisation in the region. The EU has contributed politically to the settling in of the new government through the election of Sheik Sharif Sheik Ahmed. The latter will be in charge of implementing democratically elected political institutions by August 2011.

⁷⁷. African Union Mission in Sudan.

⁷⁸. A European initiative with French origins: it is an instrument of the EFSP for Africa under the control of the PSC.

⁷⁹. A European fund allocated in the EU-AU partnership.

⁸⁰. *Union européenne, Opération navale de l'UE contre la piraterie*, Factsheet, June 2010, available online : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/100614%20Factsheet%20EU%20NAVFOR%20Somalia%20-%20version%2019_FR.pdf, viewed on 10 July 2010.

Atalante is one of the first official examples of using the comprehensive approach by the European Union in an unstable zone. It is difficult to make a detailed assessment of the experiment as of today. However, based on interviews with people returning from the site we may note that obstacles and difficulties remain⁸¹. For instance, regional cooperation projects initiated mainly on the judicial level remain fragile. Some prisons, as in the Seychelles, are replete with pirates. Thus it would seem that the comprehensive approach creates some short term management problems on the ground between EU and local actors. In addition, there is relatively little communication by the EU on this intervention, which makes its comprehensive approach little known among its citizens and politically little visible.

Further, the Atalante operation does not necessarily draw on the lessons of the previous operations in Bosnia and in the Democratic Republic of Congo. At the time the expression comprehensive approach was not in use, but the EU was already attempting to bring together civilian and military components in ad hoc crisis management operations. Studies published on the issue are rather critical of the implementation on the ground of good cooperation between civilian and military actors⁸². Among the difficulties mentioned in these two examples are the lack of exchange between the Commission and the Council, to facilitate the civil-military cooperation on the political level, the cultural differences between the military and the police on the ground, and the complexity of implementing local leadership. Marco Overhaus underlines that the addition of civilian and military competencies does not mean coordination. Finally, one last limitation of Atalante is that it focuses more on the consequences than on the origins of piracy⁸³.

⁸¹. Discussion with members of the piracy working group at Irsem.

⁸². ASSEBURG, Muriel, KEMPIN, Ronja, (ed.), « Schlussfolgerungen und Empfehlungen », *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Eine systematische Bestandaufnahme von ESVP-missionen und -operationen*, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009, p. 165 et OVERHAUS, Marco, « Zivil-militarisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Operative Erfahrungen, Defizite, Entwicklungsmöglichkeiten », *SWP Studie*, Berlin, May 2010, p. 25.

⁸³. Beyond Atalante, the EUFOR Chad operation (March 2008-March 2009) is also presented as an example of comprehensive approach by the EU. An effort of multidimensional integration was carried out to better integrate civilian and humanitarian actors. This engendered a debate on a possible political manipulation of the aid. Finally, the operation focused on civilian protection (notably through police operations). Cf. POUYE, Raphaël, « EUFOR Tchad et la protection des civils », available online : http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/AFRI_2010_-_Pouye.pdf, viewed on 5 October 2010 ; POUYE Raphaël, « L'EUFOR Tchad-RCA, une opération européenne de protection à l'épreuve du politique », in : COULON, Jocelyn (ed.) *Guide du Mayntien de la Paix*, Athena Éditions, Montréal, 2009 ; SEIBERT, Björn H., « African adventure ? Assessing the European Union's military intervention in Chad and Central African Republic », MIT Security Studies Program Working Paper, 2007 ; MATTELAER, Alexander, « The strategic planning of EU military operations – The case of EUFOR Tchad-RCA », *IES Working Paper*, n°5, 2008 ; HELLY, Damien

In the following section we will present the challenges of implementing the EU comprehensive approach.

The challenges

Having presented the European concept of comprehensive approach, it seems useful to present the challenges and the major difficulties.

Civilian committee and military committee: Brussels disagreements

It remains delicate to make the civilian and military committees within the Council work together. For instance, there was disagreement on the text adopted recently on the comprehensive approach, starting with a debate on the terms to be used⁸⁴. Some would like to see the word “mission” and others prefer that of “operation”: the first has a civilian connotation and the second a military. Negotiations on the texts demonstrate to what extent it is complex to make civilians and the military work together, as both sides fear being subordinated by the other. However, the idea on the European level would be to have united political leadership of EU interventions with the military and civilians. Behind this unified leadership is the question of the best adapted organisation modes (for instance matrix organisation, network management, implementation of a coordination board) but also the revision of operational planning documents following the implementation of the comprehensive approach by the political leadership.

What contribution from member countries to the comprehensive approach?

A second significant challenge is to establish whether member states will adopt the whole of government approach, and if they are preparing to contribute to the EU comprehensive approach. Some EU states have implemented or are thinking of introducing the whole of government approach by developing inter-agency or inter-ministerial operational modes in crisis management. But this is not always the case; thus there are gaps on the national level. Moreover,

“EUFOR Tchad/RCA”, in *European Security and Defence Policy : the First 10 Years (1999-2009)*. ISS Book, 2009.

⁸⁴. Telephone interview, the EU Council, June 2010.

if the EU wants to institutionalize the European comprehensive approach, member countries also must be able to contribute to it, for instance by making civilian personnel available. This poses the question of the states' reactivity to give the EU the means to develop its comprehensive approach. In summary, it is thus difficult to establish a connexion between the national intergovernmental systems and multinational organisations such as the EU.

Implementing a European civilian reserve?

A third challenge is then to have a sufficient reserve of civilians available for missions with the necessary competencies. How to make these complementary resources available for implementing the comprehensive approach, on the ground and in headquarters? At this moment a database of available experts is being elaborated on the EU level. Each state must contribute names of experts. However, the general trend is a lack of deployable civilian personnel. Although these experts are found in the EU database, they are often also listed in the Nato database. What happens then to their deployability in case of crises where the EU and Nato would be mobilized? If it is difficult for states to make personnel available, should the EU take care of it in its budget?

Financing the comprehensive approach of the European Union

Behind this question looms of course the larger issue of financing the comprehensive approach: will the states or the EU budget assume the additional budgetary effort⁸⁵? To what extent? How will funds be distributed among various European actors? Among the various crisis areas? According to what criteria? Following the interviews carried out, it appears that national actors count on European financing to develop the comprehensive approach and the European actors count on financing from the member states. Hence financing needs are very substantial on both sides, whereas the context of budgetary restrictions means that the comprehensive approach benefits from no funding in many states, including France.

⁸⁵. Telephone interview, the EU Council, June 2010.

Creating a European hub for comprehensive crisis management on the ground?

To optimise harmonisation of the planning by civilian and military actors on site, one idea circulating is to establish a European hub of sorts on the scene of the crisis. This hub could become the focal point for planning operations, but also perhaps for their implementation or for support and logistics functions. This would also allow for compensating the lack of continuity on the ground, due to staff turnover, mainly the military. The issue of these constant turnovers has sharpened in zones where a good knowledge of local culture is necessary to be operational within the comprehensive approach. Finally, the hub could be used for improving staff management on site by allowing for the long-term implementation of a common system for civilians and the military.

Information-sharing on the European level

Another issue concerns a common computer system for European civilian and military actors, but also the question of information sharing on site. The comprehensive approach requires the development of computer tools to serve it: tools capable of integrating the diversity of military and civilian users (e.g. network enabled capabilities, computer network defence, and its civilian equivalent etc). What about the type of tools to be used on the European level and their interoperability with Nato tools or with other national tools?

Having distinguished the challenges linked to the development of the comprehensive approach by the European Union, let us now turn to another organisation looking to position itself in terms of the comprehensive approach: Nato.

The use of the comprehensive approach by the North Atlantic Treaty Organisation (Nato)

It is more difficult for Nato than for the EU to position itself in relation to the comprehensive approach, on one hand because Nato holds no civilian means to deploy. On the other and because there is no consensus so far on the manner in which Nato should deal with

this new concept. The situation in Afghanistan is revealing in this respect.

Implementing the concept

One of Nato's difficulties is the fact that the Alliance internally does not really benefit from deployable civilian capabilities. Likewise, the organisation culture, procedures and doctrines are foremost military and currently leave little room for a civilian approach. This makes cooperation with institutions of a civilian nature more difficult, because of the cultural shock which may exist between military habits of Nato actors and the practices of other actors. However, already at the Riga summit in 2006, Nato put the question of having recourse to the comprehensive approach. According to Brooke Smith-Windsor⁸⁶, the Danes are behind the concept entering Nato's vocabulary in the spring of 2006⁸⁷. Seven countries then allegedly presented a "non-paper" on civil-military interaction to optimise Nato planning and crisis management operations: Denmark, Canada, Hungary, Norway, the Netherlands, the Czech Republic and Slovakia⁸⁸. They were then supposedly joined by the United States and the United Kingdom which were working to promote the concept within international exercises, e.g. MNE5 and 6, in the framework of the experimental program devised by the USJFCOM⁸⁹.

These exercises served as a platform to develop the concept on the transatlantic level, primarily by contributing to the development of a common vocabulary⁹⁰. Since April 2008 and the Bucharest summit, the allies agree on an action plan with proposals for a Nato contribution to the comprehensive approach. The term thus stresses that Nato is not in itself the carrier of the comprehensive approach as it does not have civilian capabilities to deploy. Instead, the organisation would like to contribute by working towards a better coordination

⁸⁶. SMITH-WINDSOR, Brooke, "Hasten slowly Nato's effects based and comprehensive approach to operations, making sense of the past and future prospects", *Research Paper*, Nato Defense college, Rome, N°38, July 2008, p. 5.

⁸⁷. The original acronym was CPA for "Concerted Planning and Action". The challenge was to make Denmark promote better coherence between civilians and the military during crises and during post conflict periods.

⁸⁸. GROS, Philippe, VILBOUX Nicole, COSTE Frédéric, KLEIN Michel (ed.), « Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits », Rapport final, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, 2010, p. 127.

⁸⁹. U.S. Joint Forces Command (USJFCOM) is one of the combative ten commandments to come out of the US Defence department and has played a key role in transforming American military activities.

⁹⁰. DEMORTIER, Marie-Christine, « Débats intellectuels et enjeux politiques autour du concept d'approche globale de crise », *Note 3*, 13 December 2009, pp.7-9.

between civilian and military actors. The idea is to improve relations between Nato and other organisations surrounding it during crisis management. This Nato position was restated at the Strasbourg Kehl summit in 2009⁹¹: "Experience in the Balkans and Afghanistan demonstrates that today's security challenges require a comprehensive approach by the international community, combining civil and military measures and coordination. Its effective implementation requires all international actors to contribute in a concerted effort, in a shared sense of openness and determination, taking into account their respective strengths and mandates. We welcome the significant progress achieved, in line with the Action Plan agreed at Bucharest, to improve Nato's own contribution to such a comprehensive approach. As well as a more coherent application of its crisis management instruments and efforts to associate its military capabilities with civilian means. Progress includes Nato's active promotion of dialogue with relevant players on operations; the development of a database of national experts in reconstruction and stabilisation to advise Nato forces; and the involvement of selected international organisations, as appropriate, in Nato crisis management exercises".

Nato's explicit objective is to work for a better planning and implementation of operations by giving more consideration to the interface with civilian actors operating on the same theatre during crisis management operations. To strengthen cooperation with other partners, various fields are identified, primarily debriefings, trainings, exercises and information-communication.

The lack of consensus on the comprehensive approach within Nato

Ever since the concept of comprehensive approach was raised in Nato, we may note that there is not yet any consensus within the Alliance on the subject. Among the disagreements is firstly the issue of civilian competency. Does Nato go too far by trying to better inte-

⁹¹. Otan, "Proposal on a way ahead on comprehensive approach", C-M(2008)0029-CORI, 2 April 2008 et Otan, "Implementation of the action plan on proposals to develop and implement Nato's contribution to a comprehensive approach", AC/119-WP(2008)0009(SPC), 4 June 2008.

grate civilian aspects into the military aspects? Does it go beyond its mandate? To some allies, it is necessary to focus on the Alliance's basic missions and not seek to spread out, as the concept of comprehensive approach could indicate. To some allies who are both members of Nato and the EU, the role sharing must also be clear between the two organisations. This means that Nato must not intervene in civilian aspects of crisis management until now handled by the EU which holds civilian crisis management capabilities already institutionalised within the organisation. A second point of discord within Nato linked to the use of the comprehensive approach (primarily in Afghanistan) remains the financial issue⁹². Having recourse to the comprehensive approach has very considerably increased the Nato budget. By building roads and hospitals etc, Nato finances very costly reconstruction activities in a context of internal financial crisis. There are also discussions on the way to position the EBAO in relation to the comprehensive approach. Although the Secretary General tends to take an all-encompassing and politically strategic view of the comprehensive approach, others try to maintain a clear distinction between the EBAO and the comprehensive approach, using the EBAO as an internal Nato concept and the comprehensive approach as an international concept to which Nato may contribute. In raising this point, Brooke Smith-Windsor hints that government actors within Nato are manipulating the concept to influence the development of the Alliance to further their own interests⁹³.

The difficult relationship between Nato and the UN

Although Nato develops its comprehensive approach, the Secretary General deplores the lack of coordination with the UN on these issues⁹⁴. This is due in part to the fact that some states, e.g. China and Russia with permanent seats on the UN Security Council, do not take kindly to the rapprochement between the UN and an Alliance which seems to serve American interests rather than their own. To illustrate this position: when the joint UN-Nato declaration was to be signed on 23 September 2008, the ceremony had to be postponed several times and be done without cameras, as Russia found that the

⁹². Interview, Ministère de la défense, Paris, May 2010.

⁹³. SMITH-WINDSOR, Brooke, "Hasten slowly Nato's effects based and comprehensive approach to operations, making sense of the past and future prospects", Research Paper, Nato Defense college, Rome, N°38, July 2008, p. 6.

⁹⁴. Cf. speech by Nato Secretary General at the University of Chicago, 8 April 2010: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm, viewed on 20 April 2010.

UN Secretary General exceeded his mandate by signing such a document⁹⁵. To this must be added tensions between Nato and the UN which appeared after Nato interventions without a UN mandate. Finally, there is a certain defiance within the UN towards Nato which is seen as an actor potentially capable of crowding out the UN in crisis management, while imposing a US-centric world view. One way to improve UN-Nato relations within the comprehensive approach would certainly be to work for a better mutual knowledge of the other. In addition, Nato and the UN could consider working together on pre-assessments. This means that they could exchange upstream on planning issues to better establish on what grounds they could intervene and already reflect on how to share their vision of the situation in sensitive areas⁹⁶. However, these possible axes of improvement currently remain difficult to explore, as the UN actors do not want to be seen as corroborating Nato's approach and analyses.

The Nato comprehensive approach on the ground: the Afghan example

Cooperation between various civilian and military actors is often more concrete on the operational level on the ground than in organisation headquarters. It thus seems relevant to analyse the consequences of Nato's recourse to the comprehensive approach in crisis management operations. The example chosen is Afghanistan.

First of all, the integration of international and local actors to implement the comprehensive approach goes via training activities especially for the police force and the Afghan army troops. The goal set on 3 February 2010 was to train 134 000 soldiers of the Afghan National Army (Ana) and 82 000 Afghan policemen⁹⁷. Apparently these figures have been revised, some sources indicating some 240 000 military staff trained by 2014⁹⁸. In this context Nato supplies support in terms of equipment to the Ana. Concerning the difficul-

⁹⁵ VIGGO JAKOBSEN, Peter, "Right strategy, wrong place – why Nato's comprehensive approach will fail in Afghanistan?", *UNICSI Discussion Papers*, N°22, January 2010, p. 87.

⁹⁶ WENDLING, Cecile, "UN-Nato collaboration in times of crises: Could the comprehensive/integrated approach be a way to bring the two organizations closer together?", Paper submitted for the International Research Symposium "The UN and Nato: Forward from the Joint Declaration" – New York, USA, 21 October 2010.

⁹⁷ TAYLOR, Claire, "Military campaign in Afghanistan", House of Commons Library, international affairs and defence section, SN/IA/5227, 3 February 2010.

⁹⁸ GIUSTOZZI, Antonio, "The Afghan national army, unwarranted hope?", *The RUSI Journal*, Vol. 154, N°6, December 2009, pp. 36-42.

ties in training local actors, it should be noted that severe corruption problems remain⁹⁹. There are also problems linked to drug abuse and illiteracy among the people in training.

Further, Nato's contribution to the comprehensive approach in Afghanistan is made concrete by the Provincial Reconstruction Teams (PRT). Initially introduced by the United States to undertake civil-military reconstruction activities in non-secured environments already in 2002¹⁰⁰, these were progressively adopted by other countries doing ISAF missions in Afghanistan. In effect, by taking over command of the ISAF, Nato found itself in charge of a growing number of PRTs. Germany, Canada, Spain, the Netherlands, Hungary, Italy, the UK etc have had the opportunity to conduct PRTs on the ground¹⁰¹. In July 2009 there were 26 PRTs under ISAF jurisdiction¹⁰². One problem is that there is no "normalised" Nato PRT model: "There is still no established model for PRTs, some were civilian controlled, others military-run, but all were attempting to fulfill the goals of the UN mandate. Most US PRTs were composed of 50-100 military personnel, civilian government officials (both American and Afghan) and many had staff to train Afghan security forces¹⁰³". The PRTs are presented by Nato and ISAF in their 2009 Afghanistan Reports as having very diverse activities, ranging from agricultural development to education and training activities, as well as restoring local police forces. PRTs have often had very localised actions, leaving other zones without assistance¹⁰⁴. This has contributed to reinforce regional disparities. Moreover, in parallel to the PRTs managed by Nato (through the PRT Executive Steering Committee), other civilian actions take place on the ground, which does not make for a global view and a precise steering of the civil-military priorities of the forces in Afghanistan. Although there is now a Nato Handbook on PRTs, this is not yet a concept integrated in the Alliance doctrine.

⁹⁹. HOUSTON, Andrew Scott, "A new strategy for Afghan policy reform", *RUSI newsbrief*, 13 May 2009.

¹⁰⁰ RINGSMORE, Jens, DAHL THRUENSEN, Peter, "Nato's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", *Unisci Discussion Papers*, N°22, January 2010, p.68.

¹⁰¹. GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*, Rapport intermédiaire, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010.

¹⁰². SLOAN, David S., "Nato in Afghanistan", *Unisci Discussion Papers*, n°22 (January 2010), pp. 34-55.

¹⁰³. SLOAN, David S., "Nato in Afghanistan", *Unisci Discussion Papers*, N°22, January 2010, p. 37.

¹⁰⁴. CORDESMAN, Anthony : "Sanctum FATA", *The National Interest*, N°101, May-June 2009, p. 31, also available online: <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=21292>, viewed on 19 April 2010.

New structures have emerged in Afghanistan as a result of Nato having recourse to the comprehensive approach. For instance, for the first time since Nato was founded a high representative for civilian issues was nominated in Afghanistan in parallel to the military command¹⁰⁵. Currently, ambassador Mark Sedwill of the United Kingdom occupies this position. This follows the initiative of Secretary General Rasmussen who wanted a representative of his own on site. Little by little, the latter has taken charge of the comprehensive approach process. His task is to liaise between Nato and other local or international actors present in Afghanistan (especially the EU and the UN). He then informs Nato headquarters and may issue recommendations¹⁰⁶. However, many allies are opposed to implementing such a civilian chain of command, in particular because this could create risks of duplication between Nato and the EU. For all these reasons, Afghanistan illustrates the difficult positioning of Nato in terms of the comprehensive approach.

Challenges

In short, what are then the challenges linked to Nato's recourse to the comprehensive approach?

Transformation challenges of military activities with increased recourse to the comprehensive approach

One challenge for Nato is to figure out how the military may integrate the comprehensive approach. Do they only need to stop the shooting in order for civilians to get on with their job? Or do they have to, for instance, contribute to reconstruction operations? This kind of operation is already implemented to obtain a positive psychological impact on the populations, or because rebuilding is necessary for good working conditions on site. But do they really have to do more, as is the case in for instance Afghanistan with the PRTs? There may have to be an upstream definition of what Nato can indeed include in its comprehensive approach and what should be excluded, and better distinguish the limits between civilian and the military which have to be preserved. Another alternative is to work on a case by case basis according to operations, but this may revive

¹⁰⁵. The nomination took place in October 2003.

¹⁰⁶. http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_50096.htm, viewed on 1 October 2010.

tensions during ongoing interventions and thus prevent the normal functioning of allied operations.

There is also the issue of integrating new civilian structures into Nato within the development of the comprehensive approach. David McGregor Pursley considers for instance the introduction of a committee of civilian security¹⁰⁷. Christa Meindersma mentions the possibility of institutionalizing civilian actors of reconstruction within Nato, or using arrangements with the European Union such as Berlin + in reverse. Thus Nato could if needed use EU civilian staff for managing complex crises¹⁰⁸. France is not favourable to developing civilian capabilities properly speaking within Nato, as she does not want the organisation to develop at the expense or in duplication of the European Union. But France cannot hide that the issue of civilian expertise within Nato becomes very important in the context of stabilization and reconstruction operations, such as in Afghanistan. According to the Ministry of Defence, it seems that France would like to be in favour of a civilian planning capability within Nato, but very limited and which could be mobilized on an exceptional basis if other actors were not in a position to act because of a too hostile environment.

Civilian experts would therefore be integrated at Nato headquarters for instance, so that the North Atlantic Council is better informed of what other civilian actors are up to on a given theatre of operation. A small task force could then act on the political level to bring their experience and contacts. Similarly, France would be prepared to consider the presence of an advisor at the Saceur surrounded by a dozen civilian experts to help the military take into account civilian challenges during the planning stage. Finally, during an operation a military command could also be supported by a restricted team on the civilian planning aspects. The idea would be to have an exchange on PRT best practices for instance, and better synchronise Nato activities with those of other actors.

¹⁰⁷. MCGREGOR PURSLEY, David, "Nato's organizational evolution: the case for a Civil Security Committee", Nato Defense College, Research division, November 2008.

¹⁰⁸. MEINDERSMA, Christa, "A Comprehensive Approach to State Building" in: Gelijm Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 181-205.

The question also concerns the implementation of a Nato doctrine around its use of the comprehensive approach. For the moment Nato's recourse to the comprehensive approach only appears in summit declarations, but is not translated by an official doctrine specifying the terms of planning consequences and operation management, human resources, etc. It is hard to say whether the PRTs or the use of the comprehensive approach are here to stay or if their utilization is but temporary.

Finally, conducting reconstruction operations and monitoring their efficiency also means for Nato military personnel attending a large number of meetings with civilians, completing numerous assessment documents for reconstruction and assistance operations, etc. The opportunity cost of the comprehensive approach should thus not be neglected. That is to say, all the things that the military no longer have time to do when they invest their time into the development of the comprehensive approach.

Nato interaction with civilian organisations (NGOs ...)

The comprehensive approach poses the question of Nato's interaction with civilian organisations. Should Nato for instance organise joint-training or joint-lessons learnt sessions with civilian actors, such as NGO members? This could indeed contribute to exchanges of best practices on close and long-term interactions with local populations. It could also increase the level of trust between civilian actors and Nato by creating interpersonal relations and mutual knowledge. It could create a sense of common effort. On the other hand, there is a risk that this is perceived as a Nato ambition to control NGO actions. What degree of interaction should be developed to encourage mutual synergies and respect? This is certainly a question that Nato has to face if the recourse to the comprehensive approach is amplified. Until now NGOs stressed that they appreciated Nato because it only dealt with the military aspect. This attitude may change with a possible Nato push towards more civilian actions.

The division of labour between Nato and the UN

The link between Nato and the UN is another challenge for Nato's recourse to the comprehensive approach. Indeed, the UN develo-

ped the “integrated approach” and the UN is often present on the same theatres of operation as Nato. In the case of Afghanistan, two coordination structures for the comprehensive approach actions including the two organisations: the PRT Executive Steering Committee and the Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB). In both cases, Nato actions and UN representatives were present. But as underlined by William Butcher¹⁰⁹ the outcome of the coordination between the two organisations is rather limited. There is also the issue of leadership. Should one of the two organisations take command of the operations in order to improve the effective enforcement of the comprehensive approach? This remains a delicate question, as the UN insists on keeping a distance with a military alliance that tends to expand the scope of its competencies.

The allied states and their commitment to use the comprehensive approach

Finally, the implementation of the comprehensive approach has also given rise to divergent views among the allies in Afghanistan. A typical example concerns the positioning towards drug trafficking. “The coalition is struggling in this field because the approaches are very diverse among different nations. Many of them consider indeed that it is not ISAF’s task to conduct or participate in operations targeting crops¹¹⁰.” Therefore, using the comprehensive approach may be a relevant means of ending armed conflict, but it may also create unexpected tensions among the allies, in particular concerning the fields to include in the comprehensive approach (adopting or not PRTs, implementing or not actions against drug trafficking within military operations, etc). This may also reinforce geographical disparities between various zones of intervention. But as Nato Secretary General Rasmussen underlined in his Chicago speech, the Alliance needs a comprehensive approach in the future, not only in Afghanistan but also in 16 other conflicts where the Alliance is involved. “We need what we call a comprehensive approach. And that is the first lesson of this mission (in Afghanistan). The days when the military could defeat the

¹⁰⁹. BUTCHER, William C. “The incomprehensive approach, adding structure to international cooperation in Afghanistan”, in : SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009, pp. 151-171.

¹¹⁰. Assemblée Nationale, *Rapport parlementaire de la mission d’information sur la situation en Afghanistan* des messieurs Lamy et Lellouche, 29 October 2008.

enemy, then hand the baton off to the civilians and go home, are past us. And Afghanistan is not unique. There are 16 major armed conflicts underway today. All of them are within, rather than between states. In many cases, it is the basic pillars of society that need to be rebuilt. This means that the military and civilians need to work much more closely than they have in the past.”

We may thus underline the uncertainty existing within Nato today as to the positioning towards the comprehensive approach. It is thus important that Nato seizes the opportunity of the new strategic concept to clarify how it wants to contribute to the implementation of the concept. Should the Alliance remain exclusively focused on military security aspects? Or should the Alliance instead develop civil-military links internally and externally (in particular with the UN)? To date, Nato has progressed on the issues of recourse to the comprehensive approach (PRTs, etc) and its relations to other organisations (e.g. Nato). On the other hand, Nato has not yet developed a training strategy specific to the comprehensive approach.

The use of the integrated approach by the United Nations

Implementing the UN concept

Within the framework of peacebuilding and peacekeeping operations, the United Nations is moving towards the implementation of an integrated approach. The UN official vocabulary uses the expressions “integrated approach” and “integrated missions”, referring in particular to examples from the African context. It is specifically about having “shared evaluations” and “shared programs” as explained by Kofi Annan: “An integrated mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programmed interventions that need to be undertaken at various stages of the recovery process. Through this integrated process, the UN system seeks to maximize its contribution towards countries emerging from conflict by engaging its different capabilities in a coherent and mutually supportive manner¹¹¹.” One of the first texts to make the “integrated missions” approach official is the UN “Report of the panel on United Nations peacekeeping”, better known as the Brahimi Report (after the diplomat directing the panel), commis-

¹¹¹. UN Secretary-General’s Note of Guidance on Integrated Missions, 2000.

sioned after the failures and difficulties experienced in Bosnia and Rwanda, published on 20 August 2000. The report mentions the need to create an “integrated mission taskforce” so as to have a comprehensive vision of UN actions during a crisis. Behind this report, there is a nascent ambition to avoid frictions within various UN departments, and to improve their efficiency through coordination.

Organisational change related to the implementation of the integrated approach

Since the 1990s and the implementation of the integrated approach, the UN has enlarged its scope of action during crises, and modified its organisation structure in consequence. From having mainly focused on ceasefire upheld by the Blue Helmets, the UN has gone from an approach integrating new tasks, such as the security system reform (SSR) to disarmament, demobilisation and reintegration (DDR), election monitoring and human rights enforcement, among others. All these new functions assumed by the UN have entailed organisational change, primarily creating new units or functions, new procedures, new training for the staff. In terms of functions within an integrated mission, the leadership is in the hands of the special representative of the Secretary General (SRSG), assisted by a deputy special representative of the Secretary General who henceforth is the common executive for functions formerly carried out separately, i.e. the humanitarian coordinator (HC) for the humanitarian aspects, and the resident coordinator (RC) for development aspects. In parallel, the integrated approach goes together with implementing an integrated planning ensured by a single structure, the integrated mission planning process. According to the department of peacekeeping operation, this structure includes all actors involved during a crisis, both on the local level and at UN headquarters. In practice this structure rests on two pillars: the integrated mission task force as recommended by the Brahimi Report, and the integrated missions planning team. Memoranda of Understanding (MoU) are signed between various entities of the UN system to enable them to work together in a more systematic and coherent manner. This is the case for instance in the memorandum signed between the Office of the High Commissioner for Human Rights and the Department for Peacekeeping Operations (DPKO). New

Guidelines have been produced to enable the implementation of integrated approach procedures internally, for instance the DPKO's integrated mission guidelines. To implement the integrated approach, the UN has primarily put forward its senior staff with experience in multidimensional approaches¹¹². New types of training modules have also been developed. We may thus say that the integrated approach was progressively institutionalised at the UN headquarter level during the 2000s.

The UN integrated approach and its opening towards other international actors

The UN works with numerous institutions in the context of its integrated approach which themselves develop their own comprehensive approach. The idea is to have a more coherent approach to avoid unnecessary duplication between the concerned international institutions. Further - more - the issue is to recognise that as security, development and good governance are intimately linked in conflict resolution operations, it is not possible to keep these three aspects separate and at the same time obtain efficient results in terms of restoring and maintaining peace. The EU-UN and the Nato-UN relationships have already been dealt with in previous sections on the EU and Nato respectively. We will not revert to this topic here, but it is important to remember that these links also contribute to implement the UN integrated approach.

A key element in the opening of the UN to international actors in its integrated approach: the ambition to rely on regional entities based on chapter VIII of the UN Charter. This is not devoid of difficulties, in particular to decide which type of organisation should be included or excluded from the eligible regional entities for a close collaboration on the basis of chapter VIII. Another key element: the UN does not use the comprehensive approach concept, but that of integrated approach. The overall objective is to distinguish the organisation from Nato in offering a unique multidimensional approach, thanks to the number of actors it includes. The UN therefore is opening up to international actors, but remains wary of Nato.

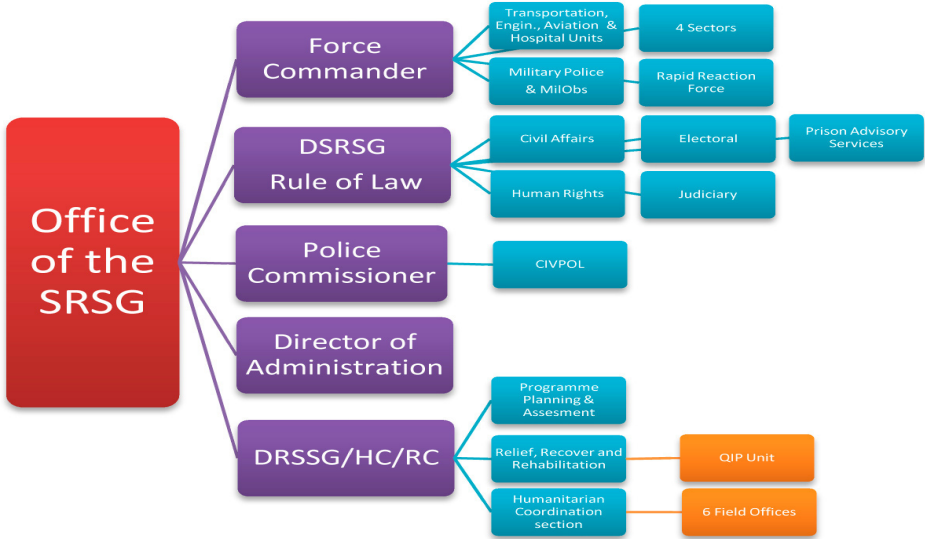
¹¹². EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT Randolph, VON HIPPEL Karen, *Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations*, independent study for the expanded UN ECHA core group, May 2005.

The UN integrated approach on the ground: the case of Liberia

The UN remains the international organisation with the longest experience of the multidimensional approach through its integrated approach. The first lessons from its use were learned from its intervention in Liberia in 2003. This operation was carried out on a large scale involving 16 000 civilian and military participants. In Liberia the UN merged for the first time under a single political leadership all its action levers, i.e. the humanitarian and the political-military elements. Thus the UN was able to closely direct the operation conducted in Liberia, targeting all the programs implemented on site according to the political objectives established. On the ground, this change entailed the closing of the UN-OCHA and leadership by the UNMIL. This did not occur without protests from NGOs which viewed in the implementation of the integrated approach the risk of creating injustices in the treatment of different zones in terms of humanitarian action. The NGOs feared that some zones would be either abandoned or strongly supported according to political rather than humanitarian needs¹¹³. The closing of the UN-OCHA also destabilised the links of this organisation with local actors on site.

¹¹³. Telephone interview with Oliver Behn, EISF, Paris, 30 June 2010.

The following chart describes how the integrated approach was translated in the case of Liberia:



Source: HULL, Cecilia, *Integrated missions: a Liberia case study*, FOI, Swedish research defence agency, August 2008

As may be seen in this chart, the military are entirely integrated. Thus, there is no longer any unity as such to manage the links between civilians and the military, but indeed a comprehensive structure where different functions (humanitarian, development etc) are integrated, as underlined by Cecilia Hull. Also, there is a single logistics unit to serve civilian and military actors. Similarly, there is a unit to integrate intelligence coming from the military and civilians – the police, etc. Finally, we may also note that the integrated approach in Liberia tried to remain as close as possible to the populations by implementing Country Support Teams (CSTs).

The implementation of the integrated approach followed a process where ad hoc actions were formalised to allow for a greater coordination between civilians and the military. In parallel, numerous concepts elaborated by UN headquarters could not really be applied on the ground. This is also clearly stated in Cecilia Hull's report: "The experience of UNMIL shows that while integration at field-level has either been institutionalized or informally improvised, it

has at the headquarters and planning level mainly been absent. At this level, when theory has proven impractical the UN has relied on fall-back strategies and traditional approaches not always consistent with the IM concept. At the strategic level the implementation of IM has so far failed to capitalize on the potential of the United Nations as a broad and inclusive wide-ranging organisation in creating a fully comprehensive peace operation, leaving a great divide between the Integrated Missions concept and practice¹¹⁴.” We may thus observe a gap between theories elaborated internally and their practical application on the ground. Moreover, some NGOs on site expressed their opposition to implementing the integrated approach. They had the impression that this meant integrating all actions at the DPKO level, and not to treat all UN entities that applied the comprehensive approach as equals.

Challenges

Nato internal tensions

A first evaluation report published in 2005 mentions internal approval of the changes to enable implementation of the integrated approach¹¹⁵. However, this has brought about internal tensions in two departments: the Department for Political Affairs (DPA) and the Department for Peacekeeping Operations (DPKO). Each of these would like to take charge of the integrated missions within the implementation of the comprehensive approach¹¹⁶.

On the ground these tensions also occur between the UN country team and the envoys of the DPKO. The DPKO representatives arriving take charge of operations under the auspices of the SRSG, whereas the people of the UN country team on site have for a long time felt excluded from the planning phase of the integrated mission. Conversely, the DPKO staff dispatched have the impression that lo-

¹¹⁴ HULL, Cecilia, *Integrated missions: a Liberia case study*, FOI, Swedish Research Defence Agency, August 2008, p. 8.

¹¹⁵ EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT Randolph, VON HIPPEL Karen, *Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations*, independent study for the expanded UN ECHA core group, May 2005, p. 16.

¹¹⁶ MAJOR, Claudia, MOELLING, Christian, “More than wishful thinking? The EU, UN, Nato and the comprehensive approach to military crisis management”, *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, N°3, 2009, p. 24.

cal UN staff are not adapting to the new procedures of the integrated approach¹¹⁷.

UN decision-making procedures

The UN meets some obstacles in implementing the integrated approach because of its decision-making process. For instance, once decisions have been made in the Council after long negotiations, UN headquarters is not as such in charge of operations conducted on site. Direct links between the theatre and UN headquarters are rare. It is the SRSG who on site coordinates civilian and military issues. This means that the UN integrated approach is more operational than strategic, the links between the DPKO and the SRSG being essentially technical. It should be added that many UN agencies are independent, which prevents the UN General Secretariat from monitoring their activities in the context of a complex crisis.

Linking UN and non-UN humanitarian actors

The total integration of UN actors leads humanitarian UN actors to serve first the political interests of the organisation, and not those of the humanitarian actors nor their first guiding principles (i.e. neutrality, autonomy, independence). This appears very clearly from critical comments by NGO officials. Beyond the cultural differences between the military and civilian officials who do not facilitate coordination, strong tensions are present between pro-UN activists and humanitarian workers.

The UN role in civil-military rapprochement for catastrophes

Through its humanitarian affairs office (UN-OCHA), the UN participated in the implementation of the Oslo guidelines related to civil-military relations in disaster management. The text was issued in 1994 and then amended in 2001 and 2004. It was completed by another reference text, *Civil-military relations in complex emergencies*. Through these texts the UN positioned itself on the international stage by imposing a specific vocabulary: the term is henceforth Civil-military coordination or CMCoord. The texts mentioned above settle

¹¹⁷. EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT Randolph, VON HIPPEL Karen, *Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations*, independent study for the expanded UN ECHA core group, May 2005, p. 18.

the civil-military coordination on particular issues such as the use of military escorts and the use of defence instruments in case of major disasters. Thus we may see that the integrated approach applies also to natural disasters when facing a risk (natural or industrial), and further in terms of a deliberate threat (armed conflict). This first nuance should be stressed, for in some cases the comprehensive approach is only implemented in case of weak or failed states, and not in order to react to a disaster. This, for instance, is the case in the French approach of the concept.

Further, the texts stress that humanitarian aid is neutral and impartial, but especially that the military may only intervene in the last resort when all other options prove insufficient to manage the disaster. The text has also given rise to stormy debates on this point. For instance, the European Commission intervenes in major disasters by sending civilian protection forces. As these are sometimes military (depending on the countries participating), the UN-OCHA text led to excluding them from assistance operations in disaster situations, although this is the primary mission of emergency teams for civilian protection.

Intense discussions occurred between European Commission officials working on the unity of civilian protection as the text was negotiated. This illustrates the tensions existing between the definition of so-called civilian and military actors. The example of non-armed civilian protection forces under military status demonstrates to what extent limits are sometimes blurred and make situations more complex. Although the Oslo guidelines deal with interactions between civilians and the military in disaster situations, no text settles the issue of civil-military interactions in peacekeeping operations. This situation is typical of the confusion around the issue, but also of the tensions between military and humanitarian actors in the crisis management of weak or failed states.

The UN role in managing the civil-military rapprochement in conflicts

The UN positions itself as counting on the emergence of regional organisations, to be potentially used to best manage conflicts and restore peace. In this context the UN counts in particular on the Afri-

can Union, the European Union or the OSCE. In relying directly on these organisations and no longer on states, the UN modifies the deal by betting on closer interactions directly on the level of the organisations, instead of their members¹¹⁸. This however is not without difficulties. The UN considers itself to be a global actor, relying on regional instances, whereas the latter do not always consider themselves as strictly regional actors in the UN sense. Speaking of the integrated approach, the UN positions itself above the crowd, integrating the action of regional actors. These however, are not necessarily ready to be subject to such arrangements. They develop their own documents and try to conceptualize what their relationship with the UN should be.

For instance, the EU has defined four major principles to be used in relating to other international organisations: added value, interoperability, visibility and autonomy in decision-making. For the EU, there is not one single way of interacting with other players in managing crises; many configurations are possible depending on the situations. Nato endeavours to do as much by currently conceptualising its contribution to the comprehensive approach.

The use of the comprehensive approach in other international organisations

It is not possible within the scope of this study to make a complete presentation of the use of the comprehensive approach in all the international organisations involved. Having said that, to give a comprehensive overview not limited to the EU, Nato and the UN, some data are put forward here on the OSCE, the African Union and the OECD. Other international actors could have been included, such as the World Bank, the IMF etc. They are not because they are more of financial institutions than political actors regarding of the international organisations mentioned here.

¹¹⁸ TARDY, Thierry, "Building peace in post-conflict environments : why and how the UN and the EU interact", paper presented at the workshop "improving effectiveness of peacebuilding and state-building through EU-UN cooperation", organized by the political science department, Institute of Social Sciences, University of Kiel, Berlin, 29 et 30 March 2010.

The comprehensive approach by the Organisation for security and cooperation in Europe (OSCE)

The OSCE developed historically on the concept of “comprehensive security¹¹⁹”. The latter is concerned by the “comprehensive approach” through three major dimensions: the political-military approach, the human approach but also the economic-environmental approach. The “comprehensive approach” specific to the OSCE is therefore broader than the EU, Nato or UN versions for it includes environmental changes. In the reference document OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century¹²⁰, the comprehensive approach appears through the expression “global security”, i.e. the OSCE relies on a very wide security concept including respect for basic liberties, the rule of law, implementing democratic institutions but also socio-economic and environmental factors. One specific element of the OSCE is to present the comprehensive approach above all as a lever to counter terrorist threats since 2001, but also corruption in the widest sense. The objective is to bring together the OSCE member states to produce united action against increasing terrorism and corruption. A second specificity: the OSCE promotes a comprehensive approach to enable not only conflict resolution, but to anticipate conflicts through an early warning system.

The OSCE played a leading role in implementing thinking about the comprehensive approach within its member states, for instance by organising numerous conferences such as the one on the comprehensive approach and cyber-security held in April 2010 in Lille in connection with the fight against terrorism. In addition, the OSCE works in partnership with other institutions to implement the comprehensive approach. The OSCE works predominantly with the UN. This was the case with the peacekeeping operations in Georgia (UNOMIG) and in Tajikistan (UNMIT). The cooperation is most developed and constant with the UN both in terms of intervention and exchange of ideas and views on the institutional level¹²¹. There is also an OSCE-Nato partnership. On the operational level, the coope-

¹¹⁹. Email exchange, OSCE, August 2010.

¹²⁰. Document available online: http://www.osce.org/documents/mcs/2003/12/4175_en.pdf.

¹²¹. NOVOSSELOFF, Alexandra, “La coopération entre l’organisation des Nations-Unies et les institutions européennes de sécurité : principes et perspectives”, in: *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, 2001, pages 594-612.

ration between the OSCE and Nato takes place above all in conflict prevention, crisis management and post-conflict recovery. It is particularly dynamic in the western Balkans. Further, in November 2007 the OSCE decided during its ministerial meeting in Madrid to intervene in Afghanistan. This opened the door to a new form of collaboration with international actors in Afghanistan within the framework of a comprehensive approach, such as Nato¹²². The OSCE also maintains a link with Nato in the sense that the Alliance adopts some of its concepts inspired by OSCE norms¹²³.

The integrated approach within the African Union (AU)

The African Union integrates the following dimensions in its comprehensive approach: security, humanitarian assistance, political governance, socio-economic reconstruction and development, human rights and justice, and gender issues. The AU talks of a multidimensional conflict resolution process, and relies predominantly on the concepts of human security and sustainable development¹²⁴. The African Union has adopted the same terminology as the UN in the framework of its African Standby Force Doctrine, i.e. the “integrated approach¹²⁵”. It would seem that the AU tries to position itself in the line of the UN attempts to develop the comprehensive approach on the ground during crises. It would therefore be in its strategic interest to adopt the UN vocabulary¹²⁶.

Although the vocabulary stems from the UN, the AU relies mostly on the EU for financing the management of complex crises. In addition, a security and development instrument has been implemented between the EU and the AU through the Joint AU-European Commission monitoring mechanism, reinforced by the new EU strategy for Africa adopted by the Council in December 2005. A new step was taken in 2007 with the idea of going beyond the simple financial link between the EU and the AU by establishing a common project on

¹²². “Les relations Otan et OSCE”: http://www.nato.int/cps/fr/SID-82AB1637-111FD560/natolive/topics_49911.htm, viewed on 3 August 2010.

¹²³. GRAEGER, Nina, NOVOSSELOFF, Alexandra, “The role of the OSCE and the EU”, manuscript received during the interview with Alexandra NOVOSSELOFF.

¹²⁴. AFRICAN UNION, Report on the realization of a framework document on post conflict reconstruction and development, 2006; AFRICAN UNION, Protocol relating to the establishment of the peace and security council of the African Union, 2003.

¹²⁵. *L'African standby force* is a permanent force of five regional multidimensional brigades including military, civilian and police components.

¹²⁶. Interview, Ministère de la défense, Paris, July 2010.

security, governance and development issues. Eight partnership programs were then created to link security and development¹²⁷.

We may thus observe the formation of a long-term trio UN-EU-AU for improved conflict management in Africa. Numerous imitation processes are also taking place between the EU and the AU on comprehensive approach issues, in particular on the structural level.

The comprehensive approach by the Organisation for economic cooperation and development (OECD)

In terms of the comprehensive approach the OECD has mostly positioned itself on the Whole of government approach (WGA or WHOGA) in failed states through its international network on Conflict and fragility bringing together the Network on Conflict, Peace and Development Cooperation (CPDC) and its Fragile States Group (FSG)¹²⁸. It concerns the government actors working on security and development issues to ensure good coherence in the use of funds allocated for the reconstruction of failed states. The OECD has elaborated its own position through this concept, but works in collaboration with Nato and the UN for its implementation.

Conclusion on the positioning of the international organisations on the comprehensive approach

By studying the use of the comprehensive approach concept by the international organisations, we may observe a kind of internal struggle where each tries to impose her own policy and her own norms of crisis management. Each international organisation studied here produces a large number of official documents available online to promote its model of the comprehensive approach, namely its own conception of post-cold war human security. Also, numerous seminars and conferences are organised to this end¹²⁹. The goal is to use one's own interpretation to influence others, or to move towards others. Typically, the fact that the African Union has adopted the UN

¹²⁷. Council Conclusions on "One year after Lisbon: The AU-UE Partnership at work", <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-AfricaDialogue103904.pdf>, viewed on 3 Aout 2010.

¹²⁸. OECD, "Whole of government approaches to fragile states", 2006, available online: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf> viewed on 4 Aout 2010.

¹²⁹. Thus Nato is organising several seminars and conferences in 2010 on the comprehensive approach, e.g. the interallied conference of reserve officers in Stavanger, or a research symposium in New York in October.

vocabulary is a way to position itself as a kind of UN in Africa, for instance.

The overall objective is to become legitimate¹³⁰ in new areas of intervention. For Nato for instance, there is a trend to seek legitimacy in actions that are more civilian than military in nature. Through the comprehensive approach Nato may justify its role in fighting piracy. It can also legitimise its presence in Afghanistan by not positioning itself as an occupying power but as a rebuildier. Second, it is about convincing different categories of actors. For instance, Nato may avoid some rejections of the Afghan intervention by public opinion, media and parliamentarians by using its recourse to the comprehensive approach. It can also get better accepted by local populations. The comprehensive approach contributes indeed to the famous “win hearts and minds” effect. Beyond, the comprehensive approach might enable Nato to send a signal to states which make only a small contribution in terms of troops, but which could conversely contribute financially or by making civilian personnel available for actions of restoring governance or development actions.

A strategic question for the future of the comprehensive approach is whether the various international institutions presented here (EU, Nato, UN, OSCE etc) will succeed in developing synergies beyond their different views. One proposal is currently being studied, namely the establishment of an international forum in Brussels (International Community Planning Forum, ICPF) to enable experts from the various organisations involved in the comprehensive approach to meet and exchange on the different modes of crisis management. This forum would for instance allow for an exchange of best practices and feedback¹³¹. This initiative sponsored by the Americans in the context of a Nato-EU rapprochement is supported by those who view an opportunity for Nato to move towards the UN and other actors who by nature are less opposed to a rapprochement with the EU rather than purely with Nato. Conversely, the NGOs are very critical of this initiative. As for the military, some fear that the

¹³⁰. KEOHANE, R.O. “The Contingent Legitimacy of Multilateralism” GARNET Working Paper: No: 09/06, September 2006, available online : http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/0906.pdf, viewed on 5 August 2010.

¹³¹. MICHEL, Leo, Nato and the EU : Achieving unity of effort in a comprehensive approach, Atlantic Council, <http://www.acus.org>, viewed on 28 September 2010.

enlarged perimeter of the forum will only allow for very limited discussions, as may be currently seen in the Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) in Afghanistan. This forum is so wide in terms of participants that it is presented as an ineffective “talking shop” on Afghan issues. The IFCP will certainly run the same risk.

In any case, it is important to have a double perspective of the implementation of the comprehensive approach within the international organisations: first on the conceptualisation in the general secretariats and another on the operationalisation of the concept during crises. It would seem that the theory elaborated in headquarters is not always translated effectively on the ground. Conversely, some practices underpinning the comprehensive approach develop on an ad hoc basis in crisis theatres, as shown by the three examples studied above (Somalia, Afghanistan, Liberia).

We may finally underscore that the study of the comprehensive approach within international organisations reveals that some government actors have played a decisive role in how some international organisations have positioned themselves. Denmark, for example, is presented as an actor having initiated the inclusion of the comprehensive approach by Nato. This is why the following chapter will focus on the implementation of the comprehensive approach on the national level, using four case studies.

THE COMPREHENSIVE APPROACH TO CIVIL-MILITARY CRISIS MANAGEMENT
A CRITICAL ANALYSIS AND PERSPECTIVE

THE USE OF THE COMPREHENSIVE APPROACH BY STATES: THE CASES OF FRANCE, THE UNITED KINGDOM, GERMANY AND THE UNITED STATES

Many states work to implement a comprehensive approach. This takes many forms: the objective is sometimes, as in the UK case, to pool funding to manage a crisis between civilian and military actors, implementing a team of civilian actors who may be rapidly deployed

in areas where the military need their support. In other instances, this includes the establishment of common feedback or even common training seminars. In Germany, this has given birth to the Zentrum für internationale Friedenseinsätze (Centre for international peacekeeping intervention). Sometimes, it is simply about interministerial meetings organised to keep the actors mutually informed, as in Sweden. In Japan, a system for human resources management has been devised to facilitate the implementation of the comprehensive approach. In Canada and Norway, there is a system for matching the available resources to the needs. The list is not comprehensive.

In order to depict the diversity of national comprehensive approaches, four case studies will be presented here: France, the United Kingdom, Germany and the United States. These countries were chosen for several reasons. As this study is being published in France, it seemed important to analyse the French case. Concerning the United Kingdom and Germany, they are included because they played a role as initiators of the comprehensive approach in Europe, although they each represent a different model. These three examples will allow us some comparisons of the way the comprehensive approach was institutionalised on the national level in different EU countries. Finally, the American example seemed paramount, as the US has had a leading role in developing the concept, albeit more domestically than on the international level.

Three aspects will be compared in these four case studies: the implementation of the concept on the national level, some limitations or criticisms, and finally the issue of the Provincial reconstruction teams in the Afghan context. The PRTs are structures combining civilians and the military on the theatre of operation, as in Afghanistan or Iraq. This enables a comparison of the implementation of the comprehensive approach both on the political doctrine level and on the operational level on the ground thanks to the presence of these four countries in Afghanistan, although they use the concept differently – no French PRTs, very different PRTs in the British and German cases, and the American PRTs as model.

The global response in France

The French concept of civil-military crisis management as comprehensive approach

Several French actors are in charge of implementing the comprehensive approach, including the Ministry of Defence and the Ministry of Foreign and European Affairs (MFEA). To understand the French approach, these two actors have been consulted through interviews and documents produced by these institutions have been studied.

The Centre Interarmée de concepts, de doctrines et d'expérimentation (CICDE) is in charge of conceptualising the French comprehensive approach within the Ministry of Defence. Its work is a result of the reports by the prefect Jean Dussourd who underlined the lack of coordination in the civilian crisis management. Its work also takes place under the auspices of president Sarkozy's wishes in the 2008 White Paper on security and defence to see the French defence develop to better integrate the challenges linked to globalisation and new types of conflicts. "The complexity of international crises requires the definition of strategies bringing together the diplomatic, financial, civilian, cultural and military instruments, both in the prevention stages and in crisis management proper, as in the post-conflict sequences of stabilisation and reconstruction¹³²."

The French concept elaborated by the CICDE rests on the fact that military action alone does not restore peace¹³³. It only concerns the crises to be managed in weak or failed states. It consists of implementing three conjoined actions: restoring governance, security and development in the concerned area. To achieve this three modes of the comprehensive approach are identified: surveillance, containment and intervention. Surveillance consists of sharing information among the actors concerned by the crisis. This means establishing a surveillance structure which would be interministerial, enabling the sharing of expertise and a common vision. Containment

¹³². White Paper on defence and security, June 2008, p. 58, available online: http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/information/les_dossiers_actualites_19/livre_blanc_sur_defense_875/index.html, viewed on 28 July 2010.

¹³³. The presentation of the French concept of comprehensive approach is based on interviews conducted at the CICDE in April and May 2010.

equally is about a large prevention action including, beyond security, governance and development issues. Finally, during the intervention the military are present to bring about a ceasefire, but in parallel civilians must be able to train local actors for securisation, restoring the judicial system, work on development to let the concerned societies recover from the crisis in the best possible way. The comprehensive approach should help to respond to the population's legitimate needs. On the international level, it must also reinforce cooperation between the international organisations, military alliances, the states and the NGOs.

The definition of the concept in the CICDE documents is the following: "The comprehensive approach aims at preventing or settling durably and rapidly a crisis through the synergy of actions carried out by various actors in the fields of governance, security, and economic and social development. It combines collaboration between actors sharing a common final vision and coordination with the other actors present on the theatre. It requires, as soon as possible, an appropriation of the solution by the host nation or the local representatives. It favours conditions conducive to satisfying quickly the legitimate aspirations of the population. Finally, it seeks to associate regional actors with this effort." The actors met at the French Ministry of Defence do not hesitate to use the expression comprehensive approach. The term is also found in the working documents.

At the Ministry of Foreign and European Affairs, the vocabulary used is a different one. Only the expression "global response"¹³⁴ is accepted (and not comprehensive approach) in order to make a distinction from the Nato or American concepts. It even seems that the expression "civil-military management of external crises" could prevail eventually so as to avoid any too direct link with the comprehensive approach. Yet the same references may be found in the White Paper on defence and national security, and the same idea of a security, governance, development continuum¹³⁵. Beyond this reference, the MFAE also relies on the Dussourd report to underscore the need to develop an interministerial method. The structure in charge of implementing the global response is made up on one

¹³⁴. Or sometimes "démarche globale".

¹³⁵. Interviews, Ministry of Foreign Affairs, Paris, July 2010.

hand of a steering committee at the top level, meeting three times a year, and a Task Force which is the working group under a double authority, i.e. the political power and the crisis centre of the Ministry of Foreign and European Affairs. Its objective is to elaborate an interministerial strategy of external crisis management enabling a global response. A specific element of the French Task Force compared to interministerial or interagency structures in other countries is that it includes the Ministry of Finance.

Some limitations and criticisms

Among the limitations or criticisms targeting the French concept is the difficulty in establishing an appropriate interministerial structure. Indeed, government ministries are sometimes rival organisations and this limits the structural implementation of the comprehensive approach. On this point, one may wonder why the General Secretariat of the National Defence has not managed to take a leadership role in the interministerial aspects.

It would seem that thanks to its inclusion in international exercises, the military are more inclined to adopt a standardised Nato-EU vocabulary in the form of the expression “comprehensive approach¹³⁶”. Conversely and in order to limit British and American influences, the MFEA tries to keep a certain distance by using the expression “global response”. The institutionalisation of the concept at the Ministry of Defence seems to occur more by imitating international norms, whereas the MFEA tries to get away from these. Following the interviews, we may stress that the military personnel is convinced of the concept, respecting the chain of command of military operations, i.e. the President of the Republic, the Chief of Staff of the armed forces. The question is then how this chain of defence could be made compatible with a better interministerial coordination in crisis management.

A second critical point concerns resources. To date, there is no budget for implementing the comprehensive approach. Yet the fact that a representative of the Ministry of Finance sits on the task force could indicate a possible introduction of a financing mechanism in

¹³⁶ The Multinational Experiments 5 resulted in the publication of a document in September 2007 « L'approche globale : un cadre conceptuel pour les MNE5 ».

the future, beyond its role for seeking European and international financing. The people interviewed fear that no funding will be available for the comprehensive approach, which could lead to the cost being included in the existing budget, for instance the budget for external military operations. The risk is then that the action capability of the French forces deployed in their purely military action is reduced. Another fear is that a gap will appear between the financing of crisis management in emergencies, and the funds linked to long-term development. Between the two there is a need for “post-crisis” funding within the framework of the comprehensive approach which few actors seem to integrate¹³⁷.

Finally, the issue of human resources is a delicate one. There are fears in the Ministry of Defence of seeing reserve officers being deployed within the comprehensive approach framework and no longer in the army services. But the military personnel interviewed stress that it is already difficult to cover all the needs of the Ministry by using reserve officers in times of crisis. The position of the Ministry of Defence is then that it is necessary to send civilian personnel (judges, etc) but this should not take the place of reserve officers to assist those in charge of complex crisis management (e.g. legal advisors to the commanding officers, etc). As far as the Minister of the Interior is concerned, the fears concern above all the security of the personnel deployed in complex crisis areas.

The absence of a French model for Provincial Reconstruction Teams

Although present in Afghanistan and commanding an American PRT, France has not developed any French PRT concept. The people interviewed for this study hint that this may be explained by politics rather than the situation on the ground. France did not want to align itself with the US or the Nato model. She would have preferred to underline her specificity or even her commitment above all to a Europe of Defence. This may also be found in the report by the Fondation pour la recherche stratégique, *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*¹³⁸.

¹³⁷ Interview, Ministry of Defence, Paris, September 2010.

¹³⁸ GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, « *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits* », Rapport final, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010 pp. 115-116.

Yet, if France has no PRT strictly speaking, it is thinking about the links between the comprehensive approach and the influence in crisis areas. The people interviewed stress that it is essential in complex crises, as in Afghanistan, to articulate the comprehensive approach and influence in implementing the concept. This may take place through development operations of broadcast radio for instance. In addition, even without the presence of PRTs, Afghanistan is considered a successful example of implementing the comprehensive approach by the French. For instance, it is to date one of the crisis areas where interministerial coordination is the most accomplished. People interviewed in French ministries underline that the Afghanistan-Pakistan unit could become a model in the future for managing other complex crises on the interministerial level. On the ground, training French forces is being recognised in Kapisa and Surobi, and the expedition of additional gendarmes could occur for the benefit of a local training centre.

Others like Amaury de Féligonde¹³⁹, take a more nuanced position. Although the comprehensive approach has enabled France to implement the distribution of fertilizer, to launch beekeeping and fish cultures, or even agricultural cooperatives for the long term, or to train hospital staff, the development of this approach stumbles on the lack of interministerial cooperation.

The comprehensive approach in the United Kingdom

The British concept relies on the Stabilisation unit

The comprehensive approach as a concept appeared in 2005 in the British military doctrine, moreover around decision-making issues at the highest strategic level. The comprehensive approach developed earlier in the UK than in France. To understand the British position on the concept, the online memorandum on the website of the Houses of Parliament was the main source, being one of the most recent documents on the concept in the UK.¹⁴⁰ Further, the report by the defence committee of the House of Lords which details

¹³⁹ DE FELIGONDE, Amaury, "La coopération civile en Afghanistan, une coûteuse illusion?", *Focus stratégique*, n°24, Aout 2010.

¹⁴⁰ Memorandum from the Ministry of Defence, the Foreign and Commonwealth Office and the Department for International Development, available online: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we03.htm>, viewed on 27 May 2010.

the British position was also used to establish what might be the specificity of the British approach¹⁴¹. An interview was conducted with a representative of the Foreign and Commonwealth Office (FCO).

To the British, the comprehensive approach is “a philosophy” offering a framework that is adaptable to the situations that occur. The comprehensive approach does not define “standards” for the modes of action, nor homogenises the operating modes of the various actors. It is more of a common effort to obtain better results thanks to a greater coherence of the actions of the different participants. As in France, the context for using the comprehensive approach is that of stabilisation and conflict prevention. Instead of the three French stages, the British have identified four: engage, secure, hold and develop. Since 2007, there is a doctrinal note: *Countering Irregular Activity within a Comprehensive Approach* (JDN 2/07). As in the case of the French text proposed as concept for the CICDE, the first stage is a shared vision of the situation. Between crises, exchanges should allow for a better comprehension of the challenges facing the various actors. What should bring the actors together is a sense of serving a common objective. The idea is to develop a climate of trust through close exchange and networking.

In the UK, the comprehensive approach concerns the Ministry of Defence (MoD) and the armed forces, the British Foreign and Commonwealth Office (FCO) and the Department for International Development (DFID). The Prime Minister holds leadership over the comprehensive approach and may delegate this aspect as needed to one of the relevant departments. Conversely, the French interministerial task force is based at the Ministry of Foreign Affairs (although initially the plan was to locate it within the General Secretariat of European Affairs (SGAE). Just as the French White Paper stressed the importance of a multidimensional and interministerial crisis management, the updated National Security Strategy of June 2009 in the United Kingdom underlines the need for a “cross-governmental approach”. To this end the “stabilisation unit” liaises with various British ministries concerned by the comprehensive approach in terms

¹⁴¹. House of Lords’ Defence committee, *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*, Seventh report of the 2009-2010 session.

of crisis management (DFID, FCO, MoD). Although this unit is based at the DFID, it is subordinate to the three ministries. The concept of stabilisation is closely linked to the comprehensive approach, as it covers the humanitarian, political, military and development aspects¹⁴².

Some limitations and criticisms

Among the criticisms or limitations concerning the British concept, a first point concerns the link between the national objectives and their implementation during operations. Some say it is very difficult to transpose the concept on the tactical and operational level, and that sometimes the continuum may be broken¹⁴³.

Another criticism is that promoting the comprehensive approach in the UK makes the civilian actors fear a potential takeover by the military. This has produced strong bureaucratic tensions on the national level. This is why the promotion of the comprehensive approach has undergone a process which is no longer purely domestic but international. The British strongly support the comprehensive approach both within the EU and Nato¹⁴⁴.

PRTs within the British tradition of counterinsurgency

The British have conducted three PRTs in Afghanistan: in Mazar-e-Sharif, Lashkar Gah and Meymaneh. The British PRTs play a role in upholding the ceasefire, surveillance and reconstruction through the implementation of civilian projects. They have played a key role in carrying out security systems reform. In addition they participate in the fight against drug trafficking.

They are part and parcel of the British tradition of counterinsurgency and in developing the stabilisation unit. In other words, they are integrated in a dense network of links between civilians and the military. They are directly linked to the American PRT model, since the British were the first to take over a US PRT in 2003. At the heart

¹⁴². STABILISATION UNIT, *The UK approach to stabilization, stabilization unit guidance note*, 2008.

¹⁴³. ALDERSON, Alexander, « Comprehensive approaches : theories, strategies, plans and practice », dans: SCHNAUBELT, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009, p. 14.

¹⁴⁴. GROS, Philippe, VILBOUX Nicole, COSTE Frédéric, KLEIN Michel (ed.), « Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits », Rapport final, Fondation pour la recherche stratégique, Paris, 2010, p.126.

of the British PRTs are the Military Observation Teams (MOTs) that bring together the necessary information for implementing reconstruction projects.

A major problem for the British PRTs is their difficult positioning between the central power and the local warlords¹⁴⁵. A second issue brought up by NGOs and the British and American PRTs alike, concerns the dress of the military intervening in civilian operations. Some NGOs have mentioned cases where the military were not in uniform during certain actions within the context of PRTs. The NGOs then stressed their opposition to this kind of practice which according to them create a confusion between civilian and military western actors on the ground. This supposedly puts them in danger, as they are accused of being also under military orders.

The comprehensive approach in Germany

The German concept focused on reconstruction challenges

“Keine Sicherheit ohne Wiederaufbau und Entwicklung” (No security without reconstruction and development)¹⁴⁶ is the German motto, in particular in the context of its commitment in Afghanistan. After World War II Germany limited its external operations to participating in UN humanitarian missions, until the decision by the German Constitutional Court (12 July 1994) which authorised German actions within the framework of a reciprocal collective security system to uphold peace, for instance by enforcing a UN Resolution¹⁴⁷. This is why German public opinion and the political class are very sensitive to the manner in which troops are used in Afghanistan. The comprehensive approach then appears as a means for Germany to express its positioning in relation to its military commitment as close as possible to its founding principles since 1949. The overall objective is to reconstruct rather than to wage war. In the context of implementing the comprehensive approach, the Zentrum für internationale Friedenseinsätze provides analysis and studies. Yet, in the Afghan

¹⁴⁵. HETT, Julia, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan - Das amerikanische, britische und deutsche Modell*, Analyse 04-05, ZIF, April 2005.

¹⁴⁶. BUNDESREGIERUNG, *Das Afghanistan-Konzept der Bundesregierung*, September 2008.

¹⁴⁷. On the constitutional restrictions of the use of the Bundeswehr and its consequences on the commitments of the German army, cf. von BREDOW, Wilfried, *Militär und Demokratie in Deutschland*, Springer, 2009.

example one may see why it might be difficult for Germany to implement the comprehensive approach.

Some limitations and criticisms

First, the comprehensive approach is divided among three ministries: the Ministry for economic cooperation and development (BZM) which may finance large-scale reconstruction operations; the Ministry of the Interior on the federal level and in the Länder (regions) involved in implementing police training in failed states; and finally the Ministry of Defence which may contribute to complex crisis management by sending troops under Nato or UN command¹⁴⁸. Two difficulties are then intertwined, making these three ministries work together and making the regional and the federal levels collaborate.

Second, it would seem that development issues hold the upper hand, with in addition a competency deficit in terms of counterinsurgency. This makes it difficult to implement the comprehensive approach because of the lack of balance between the three dimensions security-governance-development¹⁴⁹.

Provincial reconstruction teams working for development

The German PRTs occurred through overtaking an American PRT, as in the British example described above. However, the German PRTs differ from the British ones as they are not part of a counterinsurgency logic. They manage mainly development and good governance projects, although involving a majority of military actors. Each German ministry involved in these projects finances its own employees within the PRTs (especially the Ministry of Defence, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of the Interior, the Ministry of Economic Cooperation and Development). Unlike the British model, the German PRTs do not participate in fighting the drug trade. They also have more staff than the British in terms of military and civilian personnel. Unlike the British PRTs, they are placed under both military (Ministry of Defence) and civilian command (often the Ministry

¹⁴⁸. NOETZEL, Timo, RID, Thomas, "Germany's options in Afghanistan", *Survival*, Vol. 51, N°5, October-November 2009, pp. 71-90.

¹⁴⁹. MAYER, Rolf, *Early recovery in post conflict countries, a conceptual study*, Dutch Ministry of Foreign Affairs, 2009.

of Foreign Affairs). As in the British case, the issue of the link between PRTs and local warlords proves problematic¹⁵⁰.

The comprehensive approach by the United States

The American concept predominantly internally in the United States

The United States was first in taking an interest in the comprehensive approach concept in the early 2000s. The use of the comprehensive approach in the United States is characterised by the development of inter-agency coordination, as may be seen restated in the National security strategy (May 2010). In implementing the comprehensive approach in the United States, the State Department created in 2004 an Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS). The overall objective on the national level is to achieve a greater impact in complex crisis management by applying formalised coordination processes between seven departments (State Department, US Agency for International Development, and the Departments of Agriculture, Commerce, Health and Human Services, Homeland Security and Justice). That which previously existed on an ad hoc basis was institutionalised to enable a synergy between necessary expertise in crisis areas. In Afghanistan, the S/CRS is present as is its civilian response corps, advising the ISAF Regional Commands and the Nato Senior Civilian Representative on site. Also, the United States has provided a special fund to finance the comprehensive approach during complex crises, the Section 1207 Funds.

Some limitations and criticisms

The comprehensive approach has become a keyword in the United States in many fields, as in fighting drug trafficking, protecting refugees, etc. There is at the same time a kind of dilution of the concept in all these areas and a standardisation of the inter-agency approach. Therefore, expectations on the allies and their use of the comprehensive approach are strong, whereas the concept is much less institutionalised in these countries than in the United States currently. This makes for frustration among relevant American actors

¹⁵⁰ HETT, Julia, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan - Das amerikanische, britische und deutsche Modell*, Analyse 04-05, ZIF, April 2005.

who have the impression that they cannot count sufficiently on their allies within Nato to make the comprehensive approach operational on the ground.

In terms of the civilians recruited in the United States to participate in the comprehensive approach, numerous difficulties have materialised, such as their training and education. Also, in terms of the Civilian Response Corps there is a gap between the real figures – 1 000 people since the summer of 2010 – and those intended to permit the implementation of the comprehensive approach. Further, the figures include active staff and stand-by personnel, which means that in practice few staff are deployed. Thus, albeit far advanced on the comprehensive approach, the Americans also encounter the lack of deployable civilian experts. The ability to deploy massively and rapidly civilian personnel in crisis theatres will thus be a major challenge in the future.

The Americans at the origin of implementing Provincial Reconstruction Teams

Originally the PRT concept comes from the experience of implementing Coalitions humanitarian liaison cells during the operation Enduring Freedom in 2002. The objective was to establish links with the UN AMA and the NGOs on site by conducting restricted reconstruction projects. As these cells grew in importance, the United States moved to the PRT model. There is a standard US PRT model¹⁵¹ including one colonel assisted by 82 troops or civilian staff. To this come one member of the Afghan ministry of the interior and Afghan interpreters. The civilians within the PRTs usually come from the State Department, USAID and the Department of Agriculture. The PRT attempts to work in partnership with local leaders have frequently proven difficult. This is why progress in terms of governance has been slower than in reconstruction (building hospitals, schools, etc). Thanks to substantial financing, the PRTs have progressively been able to move from very short-term to long-term projects. However, evaluating the impact of the PRTs remains delicate without a standardised gauge of their efficiency. Also, as some American PRTs subsequently passed to the control of other countries via the ISAF, it is

¹⁵¹ UNITED STATES INSTITUTE FOR PEACE, The US experience with provincial reconstruction teams in Afghanistan, available online: <http://www.usip.org/files/resources/sr152.pdf> viewed on 20 September 2010.

difficult to distinguish the exact role played by the American model from that of the following model. Finally, it is hard to evaluate the impact of the PRTs, as often behind the benefits of the projects there are latent negative impacts. Thus, rebuilding a road which is beneficial to the populations has also sometimes led to new conflicts linked to expropriation, etc.¹⁵²

Conclusion on the positioning of states in terms of the comprehensive approach

There is no consensus on the comprehensive approach concept. The level of integration varies from one state to another as we have seen, and the enforcement via PRTs is very varied as underlined by the Afghan example. The study of the comprehensive approach as organised within states raises more questions than it offers answers. Each state stresses different elements (more organisational than cultural, more on the bureaucratic procedures or on the means, etc). Should the concept be more normalised on the international level? Or should one focus more on the added value of national specificities? Should one rely more on practical experiences on the ground, and the ad hoc implementation of the comprehensive approach or conversely adopt a top-down approach to make newly written comprehensive approach concepts operational?

A future issue: the question of mobilising civilian experts deployable on crisis theatres will become strategic. Behind this issue is also that of using private businesses within the comprehensive approach. It would seem that the Americans and the British have managed to associate the private sector with their comprehensive approach. We may ask whether it would not be in France's interests to think strategically on the positioning of its business sector within its comprehensive approach.

Moreover, other issues concern the integration on the national level of non-state actors such as the NGOs which are also present in crisis areas. The following chapter will therefore analyse NGO positioning in terms of the comprehensive approach.

¹⁵² DE FELIGONDE, Amaury, "La coopération civile en Afghanistan, une coûteuse illusion?", Focus stratégique, n°24, Aout 2010, page 14.

THE COMPREHENSIVE APPROACH AND THE NGOS

The NGOs are very critical of the implementation of the comprehensive approach. The comprehensive approach could also in some cases put them in a position of increased insecurity.

A critical positioning towards the comprehensive approach

Humanitarian principles and their limits

To the NGOs, the development of the comprehensive approach is a potential danger. Above all it endangers their basic principles. The NGOs fear they will lose their neutrality, autonomy, impartiality

and independence if they work hand in hand with the military who by definition intervene under a flag, be it national or multinational (UN, EU, Nato)¹⁵³. Above all, they would like to proceed with their own objectives, separate from those of the military. Concerning help to populations through troops, the humanitarian organisations are therefore mostly against, because it jeopardises their principles of action. Other arguments are also advanced, such as the fact that the military supposedly are less cost-efficient for this type of action. Further, their actions are too occasional to have a positive impact, according to the NGOs. They are also culturally less used to interact with locals than are aid workers. It may be seen however that these arguments are progressively less valid as the comprehensive approach evolves and the military in fact become better trained to interact with local populations.

Although NGOs are rather wary of the development of the comprehensive approach, they cannot uphold this principled discourse on certain aspects. First, being financed to a large extent by the same governments that send troops during major crises, this critical stance has limits when NGOs participate in partnerships for financial reasons¹⁵⁴. And this often happens, as they largely depend on these subsidies. Further, in the case of some major natural disasters, the NGOs restrict their attacks against the military since they recognise that the latter may play a supportive role in the first stages of emergency relief¹⁵⁵. The means made available by the military most in demand are then medical assistance, air support for transportation in areas difficult to access, and all that has to do with logistics and coordination. The NGOs consulted for this study (Care, Save the Children, MSF for instance) stress the fact that they sometimes have a hard time being critical of the comprehensive approach, for it is difficult to oppose better coherence of actions on the ground, a better inclusion of local civilian populations, etc. Yet according to these organisations, this military discourse hides a future takeover in crisis areas, or even a possible supremacy. Even in cases where the military would like civilian actors to take the lead (e.g. natural disasters

¹⁵³. Cf for instance the UK Red Cross, available online: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we16.htm>, viewed on 27 May 2010.

¹⁵⁴. Telephone conversation with Oliver BEHN, EISF, Paris, 30 June 2010.

¹⁵⁵. WIHARTA Sharon, HAMAD, Hassan, HAINE Jean-Yves, LOFGREN Josephina, et RANDALL Tim, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, SIPRI, Stockholm, 2008, p.9.

like the Haiti earthquake), civilian actors like aid workers stress that in fact they control most of the indispensable means and resources, which pushes them to take the brunt of the leadership on the ground¹⁵⁶.

Are the positionings different towards the UN, Nato and the EU?

Concerning the integrated missions in the UN context, some NGOs like Oxfam oppose the integration of humanitarian imperatives in political negotiations. "Political negotiations should not incorporate humanitarian provisions that are contingent on political actions or agreements¹⁵⁷". Yet the perception of the UN integrated approach by the NGOs is not altogether negative. The need for coherence between the various UN agencies is underlined¹⁵⁸.

In terms of rapprochement between aid workers and the military in the context of the comprehensive approach within operations such as Nato's in Afghanistan, most humanitarian workers oppose being included into exercises to win hearts and minds¹⁵⁹. Oxfam International has published a note on its positioning in multidimensional military missions in which the organisation states its opposition to being integrated in this kind of operation: "Oxfam international will distinguish itself from, and remain outside, the direct management of multi-dimensional military mission and oppose structural association between humanitarian and military entities in multi-dimensional missions¹⁶⁰." Nato's recourse to the comprehensive approach is very contested.

It would seem that the opposition towards the EU is less strong than against Nato and the UN, because of the very substantial financial assistance provided by the EU to NGOs. There are also some rather strong personal links between the staff of the DG ECHO and humanitarian organisations that seem to share common values and

¹⁵⁶. Telephone interview with Kerry Smith, Save the children, Paris, 24 August 2010.

¹⁵⁷. OXFAM International, "OI Policy compendium note on United Nations integrated missions and humanitarian assistance" January 2008, p. 3.

¹⁵⁸. Telephone interview with Kerry Smith, Save the children, Paris, 24 August 2010.

¹⁵⁹. OXFAM International, "OI Policy compendium note on United Nations integrated missions and humanitarian assistance" January 2008.

¹⁶⁰. *Idem*, p. 4.

practices. “The EU should use financial and in-kind support to sustain efforts for the protection of civilians and support institution-building measures in fragile states, in particular in the area of security-sector reform¹⁶¹”. On the other hand, a possible rapprochement of the DG ECHO and the ESEA could create new tensions between NGOs and the EU. The NGOs support the EU comprehensive approach as long as there is a strict separation between DG ECHO and the ESEA with distinct budget lines¹⁶².

To sum up, the European Union has a card to play in terms of the comprehensive approach. It may be a preferred actor and this more easily since Nato does not have any civilian means to deploy and is not viewed as a possible partner by the NGOs.

Consequences of the comprehensive approach on the ground for the NGOs: increasing insecurity?

Some NGOs are more exposed than others

The NGO issue should not be addressed without distinguishing several types of organisations and thus several positionings in terms of the comprehensive approach. On one hand, there are “multi-mandate” NGOs with very wide activities, from major emergency management to long-term reconstruction. According to their field of activity, they are more or less inclined to being integrated into the comprehensive approach on the political and strategic level. On the other hand, there are NGOs that rely on local partners for specific missions. These are mostly concerned by the comprehensive approach on the ground when they intervene in the same areas as the PRTs, for instance. Finally, there are NGOs working directly and officially with international organisations such as the UN and which are very closely linked to the latter. These are recognized and listed as valid interlocutors for international organisations.

Through these links, one may observe a very considerable professionalisation of the NGOs and an interaction with governments and international organisations, which is increasingly institutional-

¹⁶¹. OXFAM International, “OI Policy compendium note on the European Union’s role in protecting civilians”, May 2007, p. 5.

¹⁶². Telephone interview with Kerry Smith, Save the children, Paris, 24 August 2010.

ized. Although the development of the comprehensive approach is supposedly a useful process of rationalization in times of budgetary constraint, it is difficult to ignore that this puts them on the political playing field. In Afghanistan for instance, some NGOs very close to the UN are seen as working for the Afghan government. By working close to political actors like Nato and the UN, some NGOs then become targets for terrorist attacks, reprisals or kidnappings. The fact that they are becoming more professional and receive a lot of money from such donors has increased the number of kidnappings of humanitarian workers from NGOs. The conclusions of a study from Care International stress this mounting insecurity¹⁶³. In summary, and as remarked by Frerks, it is necessary to distinguish different NGO positionings towards the comprehensive approach and also varying levels of insecurity for these organisations. As detailed in his study, even within one single NGO positionings may be different in terms of the comprehensive approach, the people at the head office often being more reticent than those working on the ground¹⁶⁴.

An easier humanitarian-military rapprochement in the case of natural disaster interventions

NGOs working in partnership with the military in natural disaster areas are less endangered than NGOs working alongside the military in failed states such as Afghanistan. As Quarantelli analyses, there is a difference between natural disasters which tend to unite all actors, and other types of crisis which are sources of discord. A seemingly discriminating factor is the fact that in failed states during complex crises, as in Afghanistan, NGOs feel more manipulated by the military, in particular for information gathering and in being used as actors of influence among local actors. They may then be seen by the populations as instruments used by the military to infiltrate society.

¹⁶³. Cf. memorandum by Care International UK for a summary of this study: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we17.htm>, viewed on 27 May 2010.

¹⁶⁴. FRERKS, Georg, "Civil-military cooperation: a balancing act under precarious conditions", in: Gelijm Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 207-223.

Conclusion on the positioning of non-governmental organisations

NGOs do not share the same cognitive references, principles and objectives as governments and international organisations where the comprehensive approach is concerned. They do not want the concept of comprehensive approach to give the impression that they could work hand in hand with them. This clearly came forth at the symposium of the interallied confederation of reserve officers of Stavanger in August 2010 on the comprehensive approach. Both MSF and the Red Cross insisted on underlining that their actions could not be included in the framework of the comprehensive approach.

In consequence, other alternatives could be outlined for governments and international organisations: having recourse to private development and reconstruction businesses which are ready for anything as long as they are being paid for their work on the ground. In the future, one could imagine a competition between large NGOs and private reconstruction actors. The two types of organisations could respond to calls for tender from the EU or Nato, for instance.

A possible card to play in order to avoid too strong a tilt towards private reconstruction agencies at the expense of NGOs would be to aim at a strong role for the EU in implementing the comprehensive approach.

The last chapter of this study will list the strategic challenges to consider in the future for the comprehensive approach.

FUTURE CHALLENGES FOR THE USE OF THE COMPREHENSIVE APPROACH

Organisational challenges linked to the comprehensive approach

Be it in the United States (inter-agency aspects) or in France and the United Kingdom (interministerial aspects), the issue remains that of making actors work together whose interests do not necessarily converge. As the British memorandum well explains: “It involves learning to understand and accommodate the different priorities and expectations of partners across government and beyond¹⁶⁵”. The

¹⁶⁵. FRERKS, Georg, “Civil-military cooperation: a balancing act under precarious conditions”, in: Geliijn Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security*

same process may be observed within the international organisations. For instance, some UN staff do not necessarily appreciate the internal organisational change linked to the integrated approach, nor the fact that increasing pressure is put by Nato for a better collaboration between UN and Nato personnel on the outside. The comprehensive approach also means the ability to mobilise civilian personnel on external complex crisis theatres. This requires national structures enabling the management of such deployable civilians, and frequently databases for handling them in liaison with the international organisations that mobilize them. The EU as well as Nato develop databases that list civilians who may be deployed in crisis areas. It may be observed that implementing these databases in parallel can cause organisational problems should the same expert be called in by both organisations. One future challenge for the comprehensive approach will thus be the successful implementation of organisational change moving towards increased inter-agency, inter-ministerial and inter-organisational solutions.

Several points may be raised to facilitate this organisational change. First, the possibility for the relevant services to exchange staff (sending one member of the Defence staff to the ministry of Foreign Affairs, for instance). Another solution consists of information exchange as far upstream as possible to enable the two entities to best anticipate necessary change. The comprehensive approach implies a transaction cost, as it requires numerous meetings, long negotiations, significant information exchange, etc. A political incentive to cooperate would thus be necessary to make the actors realize some advantages beyond the directly foreseeable nuisances¹⁶⁶. However, this proves difficult for there are few long-term strategic visions encompassing the different political, security, humanitarian and development dimensions or formulating clear priorities. The doctrines often have not yet officially integrated the comprehensive approach, which remains frequently on the declaration level.

Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 207-223.

¹⁶⁶. RINTAKOSKI, K., AUTTI M. (ed), *Comprehensive approach, Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management Based on the Comprehensive Approach seminar*, seminar publication, Helsinki, 17 June 2008, p. 19.

Cultural change linked to the comprehensive approach

By its implementation the comprehensive approach contributes to the meeting and mingling of national and international organisation cultures, the UN and Nato cultures, civilian and military culture, diplomatic or military culture¹⁶⁷ to offer some examples. This creates frictions and the need to get to know the other culture in order to better adapt to it. The military for instance believe they can easily make evaluations of the return to security (number of casualties and injured) and complain about the lack of reliable evaluations on the civilian side. On the other hand, it is sometimes more difficult for them to assess development or good governance. They also have a different planning culture, and different terminologies and vocabulary¹⁶⁸. The list could be extended further.

To implement the comprehensive approach in this context of cultural shock, it therefore seems important to recommend the development of trainings and common feedback processes so that the actors (civilian and military, international and local) learn to exchange and thus develop practices for mutual understanding. Through the development of interpersonal links, this would make it possible to overcome some cultural tensions typical of the implementation of the comprehensive approach (in particular between Nato and the UN)¹⁶⁹.

Between humanitarian neutrality and armed commitment

Human aid workers generally oppose the development of the comprehensive approach if this makes them participate in political or military strategies contrary to the principle of neutrality of their commitment. One future challenge of the comprehensive approach is therefore to establish the limit between constructive cooperation and destructive collaboration between humanitarian workers and the military. In other words: how far should cooperation and coordin-

¹⁶⁷. RINTAKOSKI, K., AUTTI, M. (ed), *Comprehensive approach, Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management Based on the Comprehensive Approach seminar*, Seminar publication, Helsinki, 17 June 2008, p. 19.

¹⁶⁸. HAUGEVIK, Kristin, DE CARVALHO, Benjamin, "Civil-military cooperation in multinational and interagency operations", *Nupi report, Security in practice*, n°2, 2007, p. 10.

¹⁶⁹. WENDLING, Cecile, "UN-Nato collaboration in times of crises: Could the comprehensive/integrated approach be a way to bring the two organizations closer together?", Paper submitted for the International Research Symposium "The UN and Nato: Forward from the Joint Declaration" – New York, USA, 21 October 2010.

ation between civilians and the military go to remain beneficial for both? It seems that many exchanges of knowledge and practices take place with the comprehensive approach. Some aid workers note that their method of interacting with local populations is being studied by the military. Yet beyond these practices, ethical and philosophical thinking on the interaction between aid workers and the military is necessary, as well as safeguarding the action principles of the two categories.

One could imagine setting up a working group on the international level composed of staff from the UN, Nato, the EU, the AU, the Red Cross, Médecins du monde ... for instance. Its objective would be to write a Memorandum of Understanding to clarify the links between NGOs and the military that should prevail in complex crisis areas, in parallel with the existing work on interactions between the military and humanitarian workers in case of major disasters. Another solution would be to settle the issue of interaction between the two in case of major complex crises on a case-by-case basis according to the crisis context, with upstream meetings of the international actors involved on the ground. This solution could be preferred, as cooperation always seems easier between people on the ground than between actors at headquarters and general secretariats. All the people interviewed stress that links are often easier to develop pragmatically at the operational level than politically on the strategic level.

The opposition of the judges

Similarly, as explained by general Henri Bentégeat, former chairman of the EU military committee, the comprehensive approach runs into opposition from the judges because of the culture of the independence of magistrates¹⁷⁰. The separation of legislative, executive and judicial powers is indeed often presented by the magistrates as being contrary to the implementation of a comprehensive approach that would introduce a mix-up. This opposition is also in the statement by Eva Joly, president of the development commission in the European Parliament, who opposes such a confusion of

¹⁷⁰. Speech by the general Henri Bentégeat: *L'approche globale, un outil conceptuel en construction*, Ecole militaire, Paris, 6 May 2010.

functions.¹⁷¹ On the other hand, legislation and best practices tend to move towards enlarged possibilities of development for the comprehensive approach, despite the opposition of some judges. For instance, the texts regulating private reconstruction and security businesses are open to their inclusion and integration in crisis contexts. This is criticized by some magistrates who fear an increased intervention of private actors, supposedly more inclined to transgressions on the ground than the military.

It would seem that this opposition has not been sufficiently taken into account by the other actors in crisis management. Yet without a commitment from the judges, it will be difficult to carry out a truly comprehensive approach. In order to defuse these tensions, it would be wise to conduct a working group including judges and other actors from crisis management. Its objective would be to identify how magistrates could participate without jeopardizing the separation of powers in crisis areas. It seems that the ministry of justice has not been sufficiently included in the thinking about the implementation of the comprehensive approach. Yet sending members of its civilian staff could be a key factor in some crisis areas to rebuild the local judicial system.

Financial challenges

Financing is key in the comprehensive approach. As actors concerned by the comprehensive approach multiply, there are multiple zones of “duplication of effort” and thus redundant financing among actors which damage the efficiency of international crisis management¹⁷². This is why the comprehensive approach aims at rationalizing expenditure related to crisis management among international actors (Nato, the UN, the EU, etc).

To this must be added the current context of financial crisis often accompanied by budgetary crises, as in the case of Nato following the onerous operations undertaken in Afghanistan. The financial crisis and restrictions of military budgets push the actors to think more

¹⁷¹. Interview with Eva Joly on 3 May 2010: <http://www.regards-citoyens.com/article-eva-joly-il-faut-eviter-la-confusion-des-genres-entre-aide-au-developpement-et-politique-exterieure-49703715.html>, viewed on 4 June 2010.

¹⁷². KOOPS, Joachim A., “Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management”, in: Focus 01/2010, available online: www.effectivemultilateralism.info, viewed on 30 June 2010.

extensively on what their core profession should be, and what could be delegated to others. It then becomes easy for the military to have civilian actors carry the cost of the comprehensive approach, as some civilians say anonymously. The Afghan operation for instance is far beyond the planned budgets, as the army pays for the PRTs, etc. Defending a comprehensive approach more inclusive of civilian actors means an attempt to distribute the financial burden of restoring peace in Afghanistan through security, development and governance on other actors involved. The same applies on the international level, for instance between the EU and the UN, and this goes beyond the purely financial issue, at the level of financial management culture.

Catriona Gourlay¹⁷³ mentions frictions between the European Commission and the UN concerning their approach of financial issues. The Commission indeed attempts to keep a very strict administrative control of budgets allocated to development or humanitarian aid, whereas UN actors with strong financial backing from the EU allow themselves more time in providing expenditure justifications. Beyond the financial issues, there is the question of monitoring expenditure, between institutions but also internally. A reform is currently taking place in Nato to improve monitoring of budget lines.

The resource issue is also considerable on the national level, as working with an inter-agency or inter-ministerial approach also means providing the necessary budget lines, sometimes with unequal contributions from participants. In the United States a discussion thus occurred on the balance of resource allocation between civilians and the military. Some US military resent that their contribution is rising, for instance for agriculture in Afghanistan taken out of the defence budget, whereas the Department of Agriculture which would have more appropriate resources, has not made any contribution¹⁷⁴.

The issue of financing sources is paramount to actors such as the World Bank, the European Investment Bank, etc. It is vital to obtain

¹⁷³. GOURLAY, Catriona., "Civil-Civil co-ordination in EU crisis management", in: Nowak, Agnieszka (ed), "Civilian crisis management: the EU way, Chaillot paper 90, EU institute for security studies, Paris, June 2006.

¹⁷⁴. GOURLAY, Catriona., "Civil-Civil co-ordination in EU crisis management", in: Nowak, Agnieszka (ed), "Civilian crisis management: the EU way, Chaillot paper 90, EU institute for security studies, Paris, June 2006.

funding to rebuild civilian capabilities, the police, etc. The UN established a peacebuilding fund in late 2006, and the revision of the reference terms shows the growing importance of this fund as the comprehensive approach develops. But the challenge of finding donors remains. The OECD underlines that there are geographical gaps in terms of available funds. Apart from Afghanistan, Iraq and the Republic of Congo, which are very favoured financially, there are aid orphans, i.e. countries receiving little money in the context of the comprehensive approach¹⁷⁵. It seems that these financial imbalances are not sufficiently considered in the current thinking on the comprehensive approach.

Interoperability and information sharing

One of the apparently positive aspects of the comprehensive approach is certainly the development of greater interoperability and information sharing between actors of crisis management. However, behind this some undesirable effects may be seen. This tends for instance to promote the large NGOs which respond to calls for tender by international organisations and governments, whereas NGOs that are smaller or less networked with large international organisations decline, because their bigger colleagues get the funding but also because the latter have developed routines reinforcing the interoperability and information sharing. Eventually, the aspects of interoperability and information sharing developed to reinforce efficiency could entail a concentration of humanitarian actors in a few large NGOs, while others disappear. Yet this diversity allowed for maintaining various levers of action on site when crises occurred. It would seem that the restructuring of the field of NGOs connected with the implementation of the comprehensive approach has not been studied to date. But this could have an impact eventually on complex crisis management if some smaller NGOs can no longer survive and thus intervene in particular areas which are sometimes less well-known by the large NGOs.

¹⁷⁵. Cf. "Recovering from war: gaps in international action, a report by the NYU center on international cooperation", New York University.

Using the comprehensive approach in a non-western state

The comprehensive approach prides itself of being as close as possible to the culture of the country in crisis. The actors who use it often stress that they do not seek to impose a western model in their intervention. The idea is to let the local population take ownership of reconstruction, the return to peace and the rule of law. The local population is therefore often presented as a full partner, at least in official declarations. All actions, military or civilian, must include the inhabitants of the area in question. In Afghanistan, the military sometimes switched tactics by informing local populations in advance of their operations instead of taking them by surprise¹⁷⁶. Similarly, the NGOs on site inform and work closely with the local populations. The official discourse on the comprehensive approach is thus different from the typical discourse of “liberal peace” which sought to promote western democratic values with the return to peace¹⁷⁷. As mentioned by some French soldiers returning from the front, the issue in Afghanistan is not to promote western values, such as making girls go back to school, but instead to integrate local culture into the comprehensive approach.

A first challenge is therefore relaying action to local actors, empowering them to appropriate and construct the return to peace. This takes place through intensive training of police forces, the judiciary, etc. This entails numerous problems. It is, for instance, sometimes necessary to train illiterate people. Another problem is that local staff is sometimes corrupt, or consumes alcohol or drugs¹⁷⁸.

A second challenge concerns adapting to local culture. Using the comprehensive approach requires a very fine knowledge of local customs and habits. It also requires taking into account the fact that populations are not homogeneous, but often belong to subgroups with their own rules and values. Thus Human Terrain

¹⁷⁶. Presentation by Lt Col d'ODEYER, “Témoignage de terrain “, colloque Quelle stratégie d'influence en appui aux opérations militaires, Ecole Militaire, Paris, 15 June 2010.

¹⁷⁷. TARDY, Thierry, “Building peace in post-conflict environments : why and how the UN and the EU interact”, paper presented at the workshop “improving effectiveness of peacebuilding and state-building through EU-UN cooperation”, organised by the Department of Political Science, Institute of Social Sciences, University of Kiel, on 29-30th March 2010, in Berlin, p. 11.

¹⁷⁸. GIUSTOZZI, Antonio, “The Afghan national army, unwarranted hope?”, *The RUSI Journal*, vol. 154, N°6, December 2009, pp. 36-42.

Teams bringing in anthropologists and sociologists were for instance created in Afghanistan. But this is not without difficulty either. The academics are often wary of being associated with the military on the ground¹⁷⁹. A third challenge is that the interests of the local populations are not necessarily those of the international actors. Some local actors may pretend to work to restore peace while pursuing other hidden agendas. This is clear from testimonies by soldiers returning from conflict areas, especially in Afghanistan and Somalia. It stresses the anomalies linked to the establishment of western aid (corruption, manipulation). A fourth challenge in implementing the comprehensive approach in states like Afghanistan or Somalia is that their social structures are not adapted to a western-style centralized approach where one central government runs the country. Conversely, western actors are confronted to tribal areas. But, because it is often easier for diplomats to negotiate with one single partner for the whole country, transition governments have been established which do not correspond to the realities on the ground and which have great trouble in finding their legitimacy¹⁸⁰. Adopting a “whole of government approach” in a country like Afghanistan or Somalia thus seems hardly compatible with the idea conveyed by the advocates of the comprehensive approach, i.e. adapting to local culture. This is why it seems useful to add a cultural instrument to the panoply of security, governance and development in order to be more closely associated with local populations and thus make an impact on stabilization in crisis areas. This remark stems from interviews. For instance, Olivier Entraygues who recently published on Afghanistan and asked about the comprehensive approach, mentions the importance of further integrating the cultural pillar, as would have Commander Hoggard in the past¹⁸¹.

The comprehensive approach and influence

One challenge of the comprehensive approach is also related to its use as factor of influence. The goal is to better control local populations to avoid them supporting insurgents. In this sense, the com-

¹⁷⁹. Intervention d' OLSSON, Christian, “Human Terrain System et la transformation du renseignement dans la COIN”, lors de la conférence *Se préparer aux opérations d'influence*, Ecole militaire, Paris, 16 June 2010.

¹⁸⁰. Presentation by GUIZIOU, François, “L'opération Atalante”, Groupe de travail *Piraterie*, Irsem, Paris, 3 June 2010.

¹⁸¹. Cf. ENTRAYGUES, Olivier, *Afghanistan 2010, chroniques pour comprendre, la plume avant l'épée*, 2010.

prehensive approach is part and parcel of military strategies aiming at populations and winning their hearts and minds. This is all about persuasion. The comprehensive approach therefore is closely linked to communication strategies (establishing local radio stations, etc).

Although local populations have frequently been duly considered, for instance in Afghanistan, it seems that populations of the countries deploying troops in complex crisis areas are sometimes forgotten. The populations of countries involved also need to be convinced to make the comprehensive approach possible. As it is both costly and political, the comprehensive approach requires the support of public opinion. But it is difficult to find the right tone and means of communication to achieve this objective. As an example, compared to US public opinion, Europeans are less concerned by strategic issues in Afghanistan or the implementation of the comprehensive approach and its implications.

CONCLUSION

The comprehensive approach has gained importance recently in the context of complex stabilisation operations conducted primarily in Iraq and Afghanistan. Although this concept is undergoing “doctrinisation” and therefore remains blurred and imprecise, some large trends have been identified in this study, in particular organisational and cultural changes. What come out of the implementation of the comprehensive approach are the dilemmas, which the international community must deal with.

The comprehensive approach and global commons

The nascent debate, especially within Nato, on the securisation of global commons (“common strategic spaces”) stresses that both in terms of air, space, oceans or cyberspace, it is no longer possible to ensure the protection of vital flows without intensive coordination on the international level. Beyond the use of the comprehensive approach in crisis management, this must be anticipated to maintain the perennial functioning of our shared strategic spheres. It looks like the UN could be brought to play a political role in this area. Yet it is essentially Nato through ACT which to date is leading the thinking on this new concept. It is therefore relevant to follow the developments of elaborating the concept of global commons. And it would be wise to accompany this thinking. Among the points to explore is the relevance of the comprehensive approach in terms of managing the cyberspace.

Beyond is the urgent need for a world governance to counter the surge of new threats (climate change, nuclear proliferation etc). Civilian and military actors should increasingly work jointly on these new challenges.

Better identify the dilemmas of the comprehensive approach

First of all, there is a dilemma concerning the cooperation between international actors. The UN, the EU or Nato do not share the same interests. In fact they are often rivals in crisis management. Whereas the comprehensive approach concept is supposed to facilitate coordination and links between international organisations, it seems that all the discussions taking place on the concept and its blurred nature underline to what extent each and everyone is trying to pull in his own direction, using it to increase his legitimacy or visibility, at the expense of others.

Second, there is a neutrality and independence dilemma linked to the humanitarian workers, the judges or academics (involved in the Human Terrain Teams). The humanitarian workers want the assistance to the populations to be neutral and auto-

nomous, and the judges want to remain independent wherever they are sent. The political and security challenges of the comprehensive approach however are often linked to commitments during conflicts which are outside of strict neutrality and independence. The development, security and governance objectives are therefore not always easy to reconcile in the minds of military and humanitarian actors, judges or politicians interviewed. If development or good governance becomes a political or security instrument, this goes beyond the framework of the grand principles that prevailed before, and this creates difficulties for the foundation of the actions and their implementation on the ground (e.g. mounting insecurity for humanitarian workers who are increasingly targeted in kidnappings or attacks).

A third dilemma is the empowerment of the local actors, whereas the international actors are still very present in the crisis management, and even more so with the comprehensive approach which makes them handle all the dimensions of the situation in an integrated manner. A number of examples of crises where the comprehensive approach is applied as in Afghanistan or Somalia, demonstrate that it is difficult to hand over to local actors because of corruption, drug use, illiteracy, etc. Also, it is sometimes complex to rely on the establishment of a provisional central government in very decentralized countries. Beyond this issue it is sometimes delicate to promote peace and human rights while relying on local representatives who are not necessarily the right people to guarantee their enforcement. How then can you be present without giving the impression of imposing practices, which are not the local ones, and at the same time train the population? How can you be sure that the actions undertaken will allow for an orderly and secure withdrawal of troops?

The comprehensive approach seems to gain importance because more and more actors are involved and more and more money is at stake. Yet because of this situation, it becomes more and more delicate and burdensome to manage in terms of budget and to monitor in terms of impact. A kind of inertia then appears especially in meetings including a large number of international organisations which themselves rely on rather considerable bureaucracies¹⁸². Whereas

¹⁸². KUEHNE, Winrich, *Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue – Key Political, Military,*

the comprehensive approach was supposed to bring greater rationalization for improved efficiency.

Anticipating the consequences of the comprehensive approach

How will the comprehensive approach evolve? What will be the consequences on the civil-military crisis management by international and local actors? Will there be a kind of normative appropriation of the concept? Will we witness the birth of a formalized comprehensive approach or will it remain more informal, not being integrated in texts in the form of a doctrine? It seems that this will depend above all on the results observed from its implementation, both in Iraq and in Afghanistan. The lessons will primarily be learned on the ground. This will also depend on the great government powers but also on the major international organisations (the UN, Nato, the EU, the OSCE, the OECD and the AU). Depending on their respective positioning, we may see one or the other form of the concept appear (e.g. a comprehensive approach circumscribed to crisis management in failed states, or a comprehensive approach including natural disasters, etc). Finally, it will be contingent on the positioning of civil society (humanitarian workers, judges, public opinions). Its importance should not be underestimated. Media coverage of crises may push civil society to influence national governments, or even to lobby international organisations.

For the moment, the emerging picture makes it possible to distinguish first the actors holding the high ground: the UN and the EU. They benefit from the fact of having already structures integrating civilian and military actors in crisis management. They might rely on this comparative advantage to act as civil-military stabilizers and invest in their specificity. On the other hand, there is a category that could gain legitimacy by using the comprehensive approach: Nato, the AU and private security actors. By contributing to a better reconstruction, they may obtain a kind of moral status that they sometimes did not enjoy previously. Finally, one group of actors seems rather threatened by the comprehensive approach: the humanita-

Police and Civilian Issues –, Analyse 08-09, Center for International Peace Operations (ZIF), Berlin, August 2009, page 34.

rian workers (and to some extent the judges). One issue raised in this study is indeed the beneficiaries of the comprehensive approach. Could one say that the comprehensive approach is beneficial today to some international organisations, to some private businesses? Considering regional disparities, can one say that it benefits a certain geographical area, or one segment of the population? The issue of the announced target and that which finally benefits from the actions, but also the issue of cooperation strategies which mask latent corporatist or institutional conflicts often remains taboo in studies, because it is politically delicate. When one speaks of a possible repositioning of the actors through the comprehensive approach, the issue concerns the institutions to be preferred. Should so-called “universal” institutions like the UN have more space, or should one aim for the commitment of regional instances? Is a generalist approach to be preferred to integrate all types of actions by all types of organisations (from development to governance, via security) or on the contrary targeted and specialized actions, where each actor focuses on what he does best? Because of the implicit competition between the actors involved, these issues are not addressed. Everybody makes the most of the situation, politically and pragmatically on the ground, without analyzing in a purely functional manner what responds best to the needs of the comprehensive approach.

Qualifying the French position

To conclude more precisely on the French case, we may observe that on the ground France does not attempt to adopt the Anglo-Saxon concept of PRT, while developing however a comprehensive approach. By claiming an origin in the French colonial experience and the texts by Lyautey on the global maneuver, the French army positions itself as a forerunner and makes it easier for its troops to accept the concept. Thus we may note that the military have indeed integrated the notion and try to have a good knowledge of the human environment before intervening. They rely on the three main levels: security, governance and development. In the capital, the implementation of the task force within the Ministry of Foreign Affairs, and the writing of the concept by the CICDE at the Ministry of Defence seem to indicate that the concept and its organisation will be formalized shortly.

But to date, we may not speak of institutionalization for a number of obstacles remain for a solid implementation of an inter-ministerial approach (lack of resources, bureaucratic rivalry, leadership issues). We may stress here that nobody currently impersonates the concept in France, whereas often new concepts only become official through figureheads (Warden or Deptula for the recent cases of the institutionalization of new military concepts in the United States).

Finally, it remains to be seen if in the wake of the thinking initiated by general Abrial, France will reflect on the use of the comprehensive approach in protecting the global commons, or instead prefer a restrictive interpretation of the concept limited to complex crisis management. The question is especially relevant as increasing interdependency in many other fields could require more of the comprehensive approach in securization processes.

Analysing the operational impact

Among the operational aspects emanating from this study that may interest the military, five aspects may be underlined: first, the issue of leadership. Knowing who should assume leadership is essential in managing a crisis, but especially how to transfer it as needed from civilian actors to the military and vice versa, depending on the situation and the context. For instance, the French Constitution includes provisions for a state of emergency, which exceptionally entails greater powers for the president in direct connection with the armed forces. One could imagine that during a complex crisis leadership is handed to the military for a short period of great instability, and then returned to the civilian government, and vice versa.

The second issue concerns the chain of command. On some aspects such as logistics for instance, it is possible to have an integrated vision including the military and civilians for a given crisis area. Controversely, on planning issues each and everyone must be able to retain his own methods of planning and rules of commitment.

Third, it is indispensable to take into account that numerous international organisations now have a security role, but that the latter differs a lot from one actor to another. This makes interaction deli-

cate and poses the question of interfaces to implement between international security instances to allow for a better management of complex crises. It seems necessary to think about reinforcing liaison functions and conjoined committees, taking care to let these functions enable more than just information exchange.

Fourth, the space for the national dimension within multinational designs for crisis management remains an open question. As we have seen, there is great divergence between PRTs of different states. The comprehensive approach thus needs to strike the right balance between multinational integration and national specificities. Lest we forget that at the end of chain of command in a multinational operation, it is always the nations that commit their troops.

Finally, we have to understand how the centre of gravity should be positioned between civilian and military actors.

Reinforcing academic thinking

To finish, in revisiting the theories used in this study, we may note that the comprehensive approach is revealing of the impact of new security concepts (human security, societal security, etc). In this sense, it addresses new questions to researchers in security studies: to what extent may the comprehensive approach translate into transformation of military strategies¹⁸³? Another open question is how far the comprehensive approach should extend. To what extent should cultural actions (theatre, music) or educational actions be included, but also legal actions (putting insurgents before international criminal courts) or purely financial issues (allocation of international aid)? What implications could this have on the new types of actors to be considered in security studies? For instance, the International Monetary Fund, the World Bank or the European Investment Bank could be studied as security agents, since for several decades they have provided funding for post-conflict reconstruction. Their arbitrations could be analysed to evaluate through a compar-

¹⁸³ PFISTER, Stéphane, *Stratégie opérationnelle et aspects civils de la gestion des crises : quelle « doctrine » pour le volet civil de la PESD?*, Cahier de l'Irsem, n°3, October 2010 ; PFISTER, Stéphane, *La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne*, Dissertation presented at the department of economic and social sciences, University of Geneva, 2008.

ative study the impact of financial measures of reconstruction and return to good governance.

Other issues: to what extent does the comprehensive approach require a rethinking of the temporality of crisis management? This concerns reflecting on the temporal discontinuities between short-term civil-military actions and long-term development processes. The objective here is to study the means of developing gangways between the emergency and the long term, between the actors of crisis management and those who will stay on the territory.

Finally, we may ask whether the comprehensive approach should question the construction of security “sectors”. The theoretical field developed by “sectors”, a terminology, which may be found in many expressions, such as security sector reform. But the comprehensive approach is in fact about opening up sectors. It is no longer about finance, health, justice or education but about a “unity of effort”, or going further in decompartmentalisation, about the “whole of government approach”. But for the practitioners of the comprehensive approach as for its theoreticians, path dependency mechanisms often make this decompartmentalisation difficult. The researchers studying the comprehensive approach must be able to go beyond the framework of sector or organisation expertise (Nato, African Union, etc). They must also be capable of crossing various literary fields, depending on the crisis studied (operations against piracy, restoring the rule of law, emergency operations following natural disasters, etc).

The author would like to thank all those who accepted to be interviewed for this study, but also those who read and commented on the first drafts of the manuscript: professor Frédéric Charillon, professor Frédéric Ramel, general Jean-Paul Perruche, colonel Jean-Luc Lefebvre and Guillaume Lasconjarias. Thanks also to Milena Dieckhoff, Julie Guillaume and Marie-Hélène Houssin for their precious support and help in formatting and copy editing of the text.

BIBLIOGRAPHY

Publications

ALDERSON, Alexander, "Comprehensive approaches: theories, strategies, plans and practice", in: SCHNAUBELT, Christopher M., (ed) Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009.

ASSEBURG, Muriel, KEMPIN, Ronja, (ed.), « Schlussfolgerungen und Empfehlungen », in: ASSEBURG, Muriel, KEMPIN, Ronja, (ed.), Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Eine systematische Bestandaufnahme von ESVP-missionen und -operationen, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009.

AXWORTHY, Lloyd, "Human security and global governance, putting people first", Global governance, n°1, 2001, pages 19-23.

BORGOMANO-LOUP, Laure, "Improving Nato-NGO relations in crisis response operations", Nato Defence College, Forum Paper 2, Rome, Mars 2007.

CARAFANO, James Jay, Principles for stability operations and state-building, Heritage Lectures No. 1067, The Heritage Foundation, Washington DC, 2008.

CARE International, « Memorandum ». <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we17.htm>, consulté le 27 mai 2010.

CHATRE, Baptiste, « Approche globale-évolution d'un concept », note de l'IHEDN, Paris, 2010.

COQUET, Philippe, « Opérations basées sur les effets, rationalité et réalité », Focus stratégique n°1, Ifri, 2007.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Towards a Comprehensive Approach – the operational implications, EUMS paper for the EUMC, Brussels, 9 mars 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Civil Military Co-ordination (CMCO), Brussels, 7 novembre 2003.

DE CONING, Cedric, "Civil-military relations and UN peacekeeping operations", *world politics review*, 19 Mai 2010: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5553> consulté le 8 juin 2010.

DE CONING, Cédric, "Implications of a Comprehensive or Integrated Approach for Training in United Nations and African Union Peace Operations" NUPI Working Paper 766, *Security in Practice* 6, 2009.

DE CONING Cédric, FRIIS, Karsten, "How to conceptualize comprehensive approach" dans FRIIS, Karsten, JARMYR, Pia (ed), "Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management", NUPI report, *Security in practice*, N°11, 2008, pages 2-9.

DE FELIGONDE, Amaury, « La coopération civile en Afghanistan, une couteuse illusion? », *Focus stratégique*, n°24, Aout 2010.

DEMORTIER, Marie-Christine, « Débats intellectuels et enjeux politiques autour du concept d'approche globale de crise », Note d'étape n°3, Ministère de la défense, 13 décembre 2009.

DOBBINS, James, MCGINN, John G., CRANE, Keith, JONES Seth G., LAL Rollie, RATHMELL, Andrew, SWANGER Rachel M., TIMILSINA? Anga R. , *America's role in nation building*, RAND, 2009.

EIDE, Espen Barth, KASPERSEN, Anja Therese, KENT, Randolphe, von HIPPEL, Karen, *Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations*, independent study for the expanded UN ECHA core group, May 2005.

ENTRAYGUES, Olivier, *Afghanistan 2010, chroniques pour comprendre, la plume avant l'épée*, 2010.

EUROPEAN COUNCIL, *Conclusions of the Presidency*, Feira, 2000.

EUROPEAN COUNCIL, *Declaration on strengthening the Common European Policy on Security and Defence*, European Council, Cologne, 1999.

FAST, Larissa A., NEUFELD, Reina C., "Envisioning success: building blocks for strategic and comprehensive peacebuilding impact evaluation", *Journal of peacebuilding and development*, vol. 2, n°2, 2005, pages 24-41.

FRERKS, Georg, "Civil-military cooperation: a balancing act under

precarious conditions”, in: Gelijm Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 207-223.

FRIIS, Karsten, JARMYR, Pia (ed.), *Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management*, NUPI report, *Security in Practice*, n°11, 2008.

GEBHARD, Carmen, “Civil-Military Coordination and Cooperation in the Context of the EU’s Crisis Management CMCO versus Cemic Conceptual and Terminological Clarifications”, National Defence Academy, Institute for peace support and conflict management, Vienne, Mars 2008, accessible en ligne: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/info_akt_01_08_cemic_vers_cmco_cg.pdf, consulté le 4 juin 2010.

GIUSTOZZI, Antonio, “The Afghan national army, unwarranted hope?”, *The RUSI Journal*, vol. 154, N°6, décembre 2009, pages 36-42.

GLASIUS, Marlies, KALDOR, Mary, *A human security doctrine for Europe, project, principles, practicalities*, Routledge, 2006.

GORDON, Stuart, “Understanding the Priorities for Civil-Military Cooperation (Cemic)”, *the Journal of Humanitarian assistance*, 2001: <http://www.jha.ac/articles/a068.htm>, consulted on 1 July 2010.

GOURLAY, Catriona., “Civil-Civil co-ordination in EU crisis management”, in: Nowak, Agnieszka (ed), “civilian crisis management: the EU way, Chaillot paper, N°90, EU institute for security studies, Paris, June 2006.

GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, « Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits », *Rapport final*, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010.

HAUGEVIK, Kristin, DE CARVALHO, Benjamin, “Civil-Military cooperation in Multinational and interagency operations”, NUPI Report, *Security in practice*, n°2, 2007.

HETT, Julia, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan - Das amerikanische, britische und deutsche Modell*, Analyse 04-05, ZIF, avril 2005.

HOUSTON, Andrew Scott, "A new strategy for afghan policy reform", RUSI newsbrief, 13 mai 2009.

HUDSON, Bob, HARDY, Brian, HENWOOD, Melanie, WISTOW, Gerald, "In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector - What is the contribution of theory and research?", Public management review, vol. 1, n°2, 1999, pages 235-260.

HULL, Cecilia, "Integrated missions: a Liberia case study", FOI, Swedish research defence agency, Août 2008.

HUNERWADEL, J.P., "The effect based approach to operations: questions and answers", Air and space power journal, Printemps 2006.

KERN, Jack, "Understanding the operational environment: the expansion of the Dime", University of military intelligence, accessible en ligne: <http://www.universityofmilitaryintelligence.us>, consulté le 18 juin 2010.

KING, Gary, MURRAY, Christopher J.L., "Rethinking human security", Political science quarterly, volume 116, n°1, février 2001, pages 585-610.

KOOPS, Joachim A., "Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management", Focus 01/2010, accessible en ligne: www.effectivemultilateralism.info, consulté le 30 juin 2010.

KUEHNE, Winrich, Peace Operations and Peacebuilding in the Transatlantic Dialogue – Key Political, Military, Police and Civilian Issues –, Analyse 08-09, Center for International Peace Operations (ZIF), Berlin, August 2009.

LYAUTEY, Maréchal, « Vers le Maroc, lettres du sud oranais », 1903-1906.

MAIER, Rolf, Early recovery in post conflict countries, a conceptual study, Dutch ministry of foreign affairs, 2009.

MAJOR, Claudia, MOELLING, Christian, "More than wishful thinking? The EU, UN, Nato and the comprehensive approach to military crisis management", Studia Diplomatica, vol. LXII, no. 3, 2009, pages 21-28.

McFARLANE, Neil, S., WEISS, Thomas, G., "The United Nations, regional organisations and human security: building theory in Central America", Third world Quarterly, Vol. 15, N°2, 1994.

McGREGOR PURSLEY, David, "Nato's organisational evolution: the case for a Civil Security Committee", Nato Defense College, Research division, November 2008.

MEINDERSMA, Christa, "A Comprehensive Approach to State Building" in: Gelijs Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 181-205

MICHEL, Leo, *Nato and the EU : Achieving unity of effort in a comprehensive approach*, publié sur le site de l'Atlantic Council, <http://www.acus.org>, consulté le 28 septembre 2010.

NOETZEL, Timo, RID, Thomas, "Germany's options in Afghanistan", *Survival*, Vol. 51, N°5, October-November 2009, pp. 71-90.

NOVOSSELOFF, Alexandra, « La coopération entre l'organisation des Nations-Unies et les institutions européennes de sécurité : principes et perspectives », dans : *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, 2001, pages 594-612.

OECD, "Whole of Government Approaches to Fragile States", DAC Guidelines and reference series, A DAC reference document, OECD, 2006.

OTAN, "Proposal on a way ahead on comprehensive approach", C-M(2008)0029-CORI, 2 avril 2008 et OTAN, "implementation of the action plan on proposals to develop and implement Nato's contribution to a comprehensive approach", AC/119-WP(2008)0009(SPC), 4 juin 2008.

OVERHAUS, Marco, "Zivil-militarisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Operative Erfahrungen, Defizite, Entwicklungsmöglichkeiten », SWP Studie, Berlin, Mai 2010

OXFAM International: "OI Policy compendium note on United Nations integrated missions and humanitarian assistance" January 2008.

OXFAM International: "OI Policy compendium note on multi-dimensional military missions and humanitarian assistance", January 2008.

OXFAM International : "OI Policy compendium note on the European Union's role in protecting civilians", May 2007.

PFISTER, Stéphane, Stratégie opérationnelle et aspects civils de la gestion des crises : quelle « doctrine » pour le volet civil de la PESD, Cahier de l'Irsem, n°3, octobre 2010.

PFISTER, Stéphane, La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l'Union européenne, Thèse présentée à la faculté de sciences économiques et sociales de l'Université de Genève, 2008.

PFISTER, Stéphane, « Le volet civil de la politique européenne de sécurité et de défense : ambiguïtés et potentialités du concept de gestion civile des crises », Politique européenne, n° 22, vol. 3, 2007, p. 175-195.

PIETILAINEN, Kari, EBAO the finish approach, accessible en ligne: se1.isn.ch/serviceengine/Files/ISN/97044/ichaptersection.../en/3.pdf consulté le 8 juin 2010.

RAMEL, Frédéric, "L'Union européenne et la sortie des conflits armés : des actions au service d'une culture stratégique », dans : ALIGISAKIS Maximos (ed.), Europe et sortie des conflits, Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 2005, pp. 25-58.

REYNAUD, Oriane, « L'impact du différent turco-chypriote sur l'avenir de la relation UE Otan », Cahier de l'Irsem n°3- Otan continuité ou rupture, septembre 2010.

RINGSMORE, Jens, DAHL THRUENSEN, Peter, "Nato's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", UNISCI Discussion Papers, N°22, Janvier 2010, page 68.

RINTAKOSKI, K., AUTTI, M. (ed), Comprehensive approach, Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management Based on the Comprehensive Approach seminar, Seminar publication, Helsinki, 17 June 2008

ROLLINS, J.W. "Civil-military cooperation (Cimic) in crisis response operations: The implications for Nato", International peacekeeping, Vol. 8, n°1, printemps 2001, pages 122-129.

SAID, Sami, HOLT, Cameron, "A time for action: the case for interagency deliberate planning, in: Strategic studies quarterly,

Fall 2008” accessible en ligne : <http://www.au.af.mil/au/ssq/2008/Fall/said&holt.pdf>, consulté le 11 Juillet 2010.

SARTORI, Giovanni, “Concept misformation in comparative politics”, *The American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4, Décembre 1970, pp. 1033-1053.

SCHNAUBELT, Christopher M., (ed) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome, Nato defense college, Research division, June 2009.

SLOAN, David S. , “Nato in Afghanistan”, *UNISCI Discussion Papers*, n°22 , January 2010, pages 34-55.

TAYLOR, Claire, *Military campaign in Afghanistan*, House of Commons Library, international affairs and defence section, SN/IA/5227, 3 février 2010.

TARDY, Thierry, “Building peace in post-conflict environments : why and how the UN and the EU interact”, paper presented at the workshop “improving effectiveness of peacebuilding and state-building through EU-UN cooperation”, organized by the Department of Political Science, Institute of Social Sciences, University of Kiel, on 29-30th March 2010, in Berlin.

SMITH-WINDSOR, Brooke, “Hasten slowly Nato’s effects based and comprehensive approach to operations, making sense of the past and future prospects”, *Research Paper*, Nato Defense college, Rome, n°38, juillet 2008.

VALEYRE, Bertrand, *Gagner les cœurs et les esprits, origine historique du concept et application actuelle en Afghanistan*, CDEF, 2010.

VAN DER MEER, Sico, *Factors for the success or failure of stabilization operations*, Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, May 2009.

VENNESSON, Pascal, *Les chevaliers de l’air. Aviation et conflits au XX^e siècle*, Paris, Presse de Sciences Po, Fondation pour les Etudes de défense, 1997.

VIGGO JAKOBSEN, Peter, “Right strategy, wrong place – why Nato’s comprehensive approach will fail in Afghanistan?”, *UNISCI Discussion Papers*, N°22, Janvier 2010.

WENDLING, Cécile, "UN-Nato collaboration in times of crises: Could the comprehensive/integrated approach be a way to bring the two organisations closer together?", Paper submitted for the International Research Symposium "The UN and Nato: Forward from the Joint Declaration" – New York, USA, 21 October 2010.

WIHARTA Sharon, HAMAD, Hassan, HAINE Jean-Yves, LOFGREN Josephina, et RANDALL Tim, The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response, SIPRI, Stockholm, 2008.

Conferences

Colloque : L'approche globale, un outil conceptuel en construction, Ecole militaire, Paris, 6 mai 2010.

Colloque : Quelle stratégie d'influence en appui aux opérations militaires, Ecole Militaire, Paris, 15 Juin 2010.

Colloque : Nato's comprehensive approach, Confédération interalliée des officiers de réserve, Stavanger, 11 Aout 2010.

Websites:

www.nato.int

www.ocde.org

www.osce.org

www.un.org

www.defense.gou.fr

<http://www.parliament.uk/>