

## RAPPORT DU GRAA2

# ARMEES ET ONG, MEME COMBAT ?

JEAN MARGUIN

### RESUME DU RAPPORT

Les rapports entre les ONG et les armées ont fait l'objet de nombreuses études et d'une multitude d'articles. La présente étude vise à analyser le plus objectivement possible les finalités des unes et des autres, principalement dans l'aide humanitaire d'urgence. Pour ce faire, on a réuni, dans le cadre de l'Association des Auditeurs du Centre des Hautes Etudes de l'Armement (AACHEAr), un groupe de travail pluridisciplinaire composé de représentants d'ONG et du ministère de la défense et de personnalités extérieures au débat. La démarche a consisté à tenter de remonter aux causes premières des problèmes rencontrés entre ONG et forces armées. On a donc recherché s'il existait des divergences fondamentales dans les objectifs poursuivis. Un approche systématique à base de questionnaires conclut à une assez grande convergence entre les objectifs des ONG humanitaires et les objectifs affichés par les forces d'intervention, dans des scénarios de type Kosovo. De plus, une analyse fonctionnelle succincte montre que les tâches des ONG et des forces sont largement complémentaires, même si on constate parfois des recouvrements, notamment dans l'aide humanitaire d'urgence.

Les choses se compliquent quand on analyse les non-dits et certains préjugés et arrières pensées propres aux acteurs. On constate alors des divergences notables de points de vue que l'on a clairement perçues au cours d'auditions de personnalités, ONG et militaires, ayant une expérience directe du terrain.

Outre des divergences culturelles qui, aux dires de tous, sont en voie de disparition, il règne entre l'humanitaire étatique, auquel participent les armées, et l'humanitaire non institutionnel une "confusion des genres" alimentée par le manque de clarté des mandats. Les ONG interviennent au nom des principes *d'humanité, d'impartialité* et *d'indépendance* et parfois de *neutralité* (CICR), alors que pour les armées l'humanitaire, dans la majorité des cas, est une mission subsidiaire destinée à faciliter l'accomplissement de la mission principale qui est d'ordre militaire. L'ONG est d'abord au service de la personne qui souffre, alors que le militaire reste prioritairement au service des intérêts politiques de son pays. Or tous les deux participent à l'action humanitaire. Cette confusion des genres a aussi des implications morales que dénoncent certaines ONG : Est-on fondé à utiliser la violence dans un but humanitaire ?

En l'absence de mandats clairs, le recouvrement des métiers est aussi une cause de friction, aggravée par le manque de professionnalisme de certaines ONG.

L'expérience récente du Kosovo, qui a profité des enseignements de la Bosnie, permet de mieux discerner les voies de progrès pour améliorer les relations armées/ONG.

Il faudrait d'abord, comme l'ont recommandé le Haut Conseil de la Coopération Internationale et un rapport parlementaire récent (rapport Gaïa), que le gouvernement se dote d'une structure interministérielle chargée de coordonner l'humanitaire étatique, dont les ACM (Actions Civilo Militaires), avec l'humanitaire non institutionnel. Un tel cadre institutionnel, qui existe notamment en Grande Bretagne, conduit à une définition précise des mandats respectifs des différents acteurs et une gestion rationnelle des complémentarités, en conformité avec le principe de subsidiarité. Les initiatives récentes du MAE, avec la création d'une Délégation de l'Action Humanitaire, et du gouvernement, avec la mise en place d'un dispositif de gestion des crises impliquant le SGDN et l'Agence Française de Développement (AFD), restent peu convaincantes dans le domaine de l'action humanitaire d'urgence.

Parallèlement, les ONG devraient, pour préserver leur diversité et leur indépendance, coordonner leurs efforts pour avoir une chance de faire jeu égal avec les services étatiques, en se dotant de moyens d'analyse, d'anticipation et de planification propres et d'une organisation de la qualité qui garantisse un bon niveau de professionnalisme.

Il est indispensable enfin que des occasions de dialogue plus fréquentes soient données aux uns et aux autres et que des exercices en commun soient organisés, dans le cadre de scénarios précis, à l'image de ce que font les armées avec les simulations d'opération (wargame).

C'est à ce prix que la "Machine Humanitaire" devrait fonctionner avec le minimum de friction, pour que *l'offre* de la compassion rejoigne la *demande* de la souffrance en réunissant armées et ONG dans un même combat, le combat contre la détresse humaine.

## PLAN DU RAPPORT

<b>Objectifs de l'étude .....</b>	<b>4</b>
<b>L'action humanitaire : les mécanismes de l'offre et de la demande .....</b>	<b>6</b>
<i>La compassion et la souffrance</i>	7
<i>Caractérisation de la demande : la personne qui souffre</i>	7
<i>Deux voies pour une action humanitaire globale : l'action directe et l'action indirecte</i>	8
<i>La "Machine Humanitaire"</i>	10
<i>Sources de conflits : les objectifs divergents et les non-dits</i>	12
<b>Conflits futurs : analyse du jeu des acteurs .....</b>	<b>13</b>
<i>Le contexte des crises futures : nécessité d'une vision systémique</i>	13
<i>Liste des acteurs retenus</i>	14
<i>Analyse des rapports de forces entre les acteurs des conflits</i>	15
<b>Armées et ONG : Analyse des convergences et divergences d'objectifs.....</b>	<b>18</b>
<b>Eléments d'une analyse fonctionnelle de l'action humanitaire .....</b>	<b>20</b>
<b>Relations Armées/ONG : un bilan contraste .....</b>	<b>23</b>
<i>Des divergences culturelles en voie de disparition...</i>	23
<i>Une confusion des genres ?</i>	24
<i>De la confusion des genres à l'ambiguïté des mandats</i>	25
<i>La querelle des métiers</i>	26
<i>La querelle du manque de professionnalisme</i>	27
<i>Des éléments positifs</i>	27
<b>Conclusions et recommandations.....</b>	<b>28</b>
<i>Vers un plus grand souci du "client" humanitaire</i>	28
<i>Une clarification des mandats : complémentarité et subsidiarité</i>	28
<i>Le partage des informations et la planification des opérations, conditions d'un meilleur dialogue civilo-militaire</i>	30
<i>Nécessité d'un nouveau cadre institutionnel</i>	31
<i>Un effort de rationalisation nécessaire de la part des ONG</i>	33

ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE "OBJECTIFS"

ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE "INFLUENCES".

*Depuis six mille ans la guerre  
Plaît aux peuples querelleurs  
Et Dieu perd son temps à faire  
Les étoiles et les fleurs*

Victor Hugo

## Objectifs de l'étude

Depuis que les ONG existent, le problème de leurs relations avec les forces armées est posé. Il est particulièrement crucial dans le domaine de l'action humanitaire d'urgence.

Les crises récentes - Rwanda, Bosnie, Kosovo – ont mis en évidence les problèmes rencontrés mais aussi beaucoup d'aspects positifs qui montrent que des progrès notables ont été faits et laissent espérer que des améliorations sont encore possibles, pourvu que l'on ne perde pas de vue l'objectif premier de l'aide humanitaire qui est de soulager les souffrances des populations.

Un nombre considérable de colloques, d'études et d'articles ont été consacrés à ce sujet. Notre étude tentera de bénéficier de cette antériorité. Les points de vue, en principe impartiaux, d'observateurs "extérieurs" et l'emploi de méthodes d'analyse semi-quantitative laisseront moins de place à la subjectivité et au parti pris. C'est au moins ce que l'on peut espérer.

Bien que le problème des relations militaires/ONG dépasse largement le cadre de l'intervention humanitaire d'urgence, c'est dans ce cadre que l'on a choisi de se situer. C'est en effet dans les situations d'urgence que l'on rencontre les problèmes les plus aigus.

La démarche de l'étude est basée sur deux approches qui ont été menées simultanément :

- une approche semi-quantitative du "jeu des acteurs", à base de questionnaires remplis par les membre du groupe de travail,
- un recueil de témoignages vécus d'acteurs de l'aide humanitaire et en particulier de militaires et de représentants d'ONG (auditions).

Les deux volets de cette démarche sont complémentaires et s'enrichissent mutuellement.

Le calendrier des auditions a été le suivant :

<i>NOM</i>	<i>ORGANISME</i>	<i>DATE</i>
Alain BOINET	Solidarités	23/11/00
Rony BRAUMANN	Fondation MSF	21/12/00
Christian CAPTIER	ACF	8/1/01
Mme BROSSARD - LEGRAND	Ex CICR	27/2/01

Philippe BARBRY	MAE/SAH	20/3/01
Eric CHEVALLIER	Conseiller de B. Kouchner	28/3/01
Philippe CHABASSE	Handicap International	29/3/01
Jacky MAMOU	MDM	4/4/01
Sami MAKKI	International Alert, Londres	4/4/01
Gén. Jean-Claude THOMANN	Ex Adj. Cdt KFOR	5/4/01
Lt Col Michel RIBIERRE	EMA	10/4/01
Véronique de GEOFFROY	URD	23/4/01
Michel BONNOT	MAE/CELUR	9/5/01

On notera l'absence de représentants du CICR, malgré l'importance essentielle de cet organisme à la fois pour l'efficacité de son action et la rigueur de son éthique. Nous regrettons vivement que le CICR n'ait pas consenti à apporter sa contribution à notre étude.

Quant aux conclusions et recommandations qui découlent de l'étude, elles concerneront principalement le cas de la France.

Les développements du présent rapport utilisent les matériaux issus des discussions entre les membres du groupe de travail et des auditions de personnalités extérieures. Ils n'impliquent en rien l'adhésion unanime des membres du groupe, dont certains pourront avoir des avis divergents.

Les membres du groupe de travail étaient les suivants :

Hedy BELHASSINE, SOFINFRA Alain BOINET, Solidarités Christian CAPTIER, ACF Erik DAL, AACHEAr, EMM Marc DEFURNEAUX, AACHEAr Fabien DUBUET, MSF Pierre GALLIEN, ACF	Raoul GOURJON, AACHEAr, THALES Alain MICHEL, DCSSA Jacky MAMOU, MDM Jean MARGUIN, AACHEAr, FRS André PIERRE, CETIMA Philippe REMON-BEAUVAIS, AACHEAr Michel RIBIERRE, EMA
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

# L'action humanitaire : les mécanismes de l'offre et de la demande

Pour mieux comprendre les rôles respectifs des armées et des ONG dans l'action humanitaire d'urgence, il n'est pas inutile de revenir sur les finalités-même de l'aide humanitaire.

On adoptera pour cela un point de vue qui pourra choquer certains : celui de l'offre et de la demande en aide humanitaire. Ce point de vue inhabituel, qui est celui du marché, a été choisi pour des raisons pratiques.

Certes, il est moralement inacceptable d'assimiler l'action humanitaire à un simple marché qui mettrait en relation des "clients" et des "fournisseurs". Mais, après tout, en est-on si loin quand on analyse la complexité des rouages de l'action humanitaire, les budgets qu'elle met en jeu et les intérêts commerciaux qu'elle implique ?

Cette approche a l'avantage d'obliger l'analyste à adopter un point de vue extensif (systémique) du problème et à raisonner froidement en terme de *fonctions* à remplir, avec des objectifs donnés, clairement identifiés. On peut espérer qu'elle introduise une rigueur et une impartialité qui font quelquefois défaut aux publications trop souvent partisans que l'on peut trouver sur ce sujet.

Concrètement, on analysera successivement :

- les mécanismes de la demande,
- les mécanismes de l'offre,
- les fonctions et les moyens mis en œuvres actuellement pour mettre en correspondance l'offre et la demande.

## ***La compassion et la souffrance***

Les moteurs originels de l'aide humanitaire, en amont-même de la notion de droit (droit de l'homme et droit humanitaire), sont deux notions essentiellement individuelles :

- la *souffrance* de la personne en détresse,
- la *compassion* (empathie) de la personne qui est *spectateur* de cette souffrance et veut la soulager.

Dans une perspective hayekienne, ces deux notions ont fini par se traduire en termes de droit international mais notre propos n'est pas ici d'analyser ce point.

La souffrance est à l'origine d'une *demande* et la compassion à l'origine d'une *offre*.

Les mécanisme de confrontation de l'offre et de la demande sont multiples et complexes. Ils seront analysés plus bas pour faire finalement ressortir les rôles respectifs des armées et des ONG.

## ***Caractérisation de la demande : la personne qui souffre***

Habituellement, la souffrance des personnes est exprimée en termes de droits fondamentaux bafoués. Il nous semble plus pertinent de remonter aux besoins fondamentaux de la personne humaine qui sont des données universelles indépendantes des droits écrits et des droits coutumiers<sup>1</sup>. Ces besoins sont souvent représentés sur une échelle formalisée par le psychologue Maslow pour traduire les éléments nécessaires à la survie et au développement personnels.

La pyramide de Maslow propose une hiérarchie des besoins fondamentaux. Les besoins non satisfaits les plus élevés dans la hiérarchie n'ont aucune influence sur le comportement de la personne si les besoins de rang inférieur ne sont pas satisfaits.

A la base de la pyramide, se situent les besoins physiologiques (soif, faim, protection contre les intempéries, santé, etc.) et le besoin de sécurité (se protéger contre les risques).

Les besoins psychologiques viennent ensuite avec :

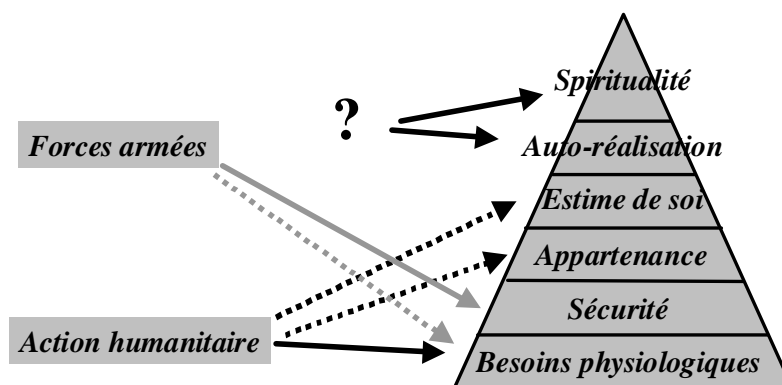
- les besoins affectifs : aimer, être aimé, vouloir appartenir à un groupe, etc.
- le besoin de considération : être reconnu et apprécié par les autres,
- besoin de réalisation : développer ses qualités propres.

Au sommet de la pyramide se trouve le besoin de spiritualité (besoin de se situer dans l'univers et dans le temps, question de la mort, etc.).

---

<sup>1</sup> MASLOW (Abraham), *Motivation et Personnalité*, Harper & Row, New York, 1954.

## *Pyramide des besoins humains de Maslow*



Bien que cette représentation constitue une vision très réductrice de la personne humaine, elle fournit néanmoins un référentiel précis pour définir la notion de souffrance. On dira qu'il y a *souffrance* dès que l'un au moins des besoins fondamentaux n'est pas satisfait. Cette définition de la souffrance est indépendante des contextes sociologiques et culturels. La détresse de la mère qui voit son enfant mourir est probablement la même au Soudan qu'en Suède. Seul change le degré de résignation ou de révolte.

On constate d'emblée que l'aide humanitaire telle qu'on l'entend habituellement ne subvient que très partiellement à la détresse des victimes. L'action humanitaire d'urgence est focalisée principalement sur la base de la pyramide, à savoir la satisfaction des besoins physiologiques et accessoirement des besoins affectifs. Quant à l'action armée, elle joue prioritairement sur le besoin de sécurité mais aussi sur les besoins physiologiques.

Les qualités humaines des intervenants, qu'ils soient ONG ou militaires, peuvent combler, au moins momentanément, le déficit de satisfaction des besoins du haut de la pyramide : qualité de dialogue et d'écoute, implication et responsabilisation des personnes, respect de la dignité des gens, etc. Si ce n'est pas le cas, ce peut être une cause d'échec de l'aide humanitaire (rejet de l'aide, radicalisation des positions, départ des ONG).

Cette première analyse met en évidence certaines limites de l'aide humanitaire ainsi qu'un recouvrement des fonctions remplies par les armées et les ONG humanitaires. Ce *recouvrement fonctionnel* sur la base de la pyramide est à l'origine d'un "mélange des genres" souvent dénoncé par les ONG (cf. VI.2).

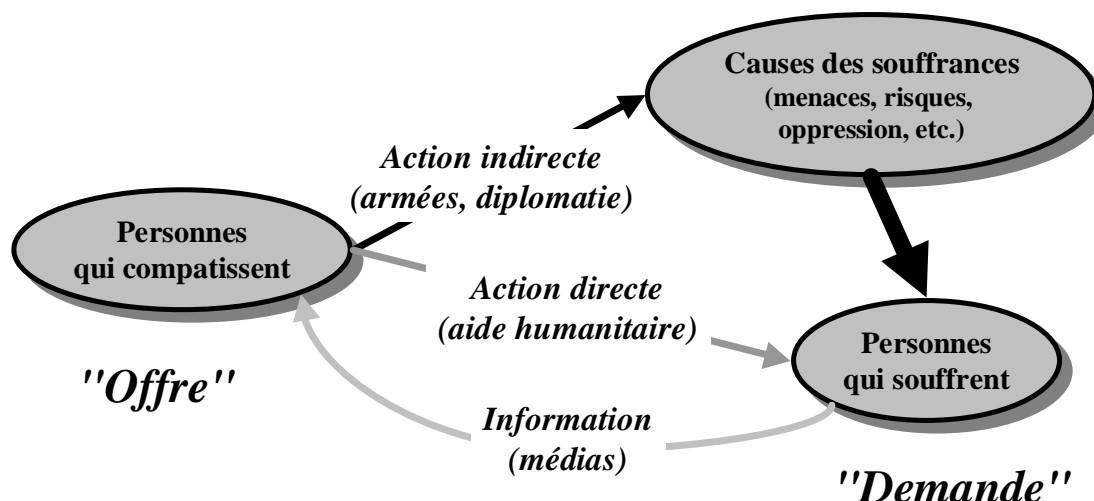
### *Deux voies pour une action humanitaire globale : l'action directe et l'action indirecte*

Il existe plusieurs voies pour agir sur la souffrance en apportant satisfaction aux besoins fondamentaux.

On distinguera deux approches :

- une *approche directe* qui consiste à soulager la souffrance elle-même,
- une *approche indirecte* qui consiste à supprimer les causes de la souffrances.

En situation d'urgence extrême, seule la première approche est efficace car la seconde exige en général des délais plus importants pour révéler son efficacité. C'est pourquoi l'action indirecte n'est pas incluse dans l'acception usuelle de l'aide humanitaire d'urgence.



L'action indirecte a pour ambition d'agir sur les *causes* de la souffrance : pénuries, risques, menaces, oppression politique, intellectuelle ou religieuse, discriminations raciales, pauvreté, etc. L'action sur les causes de détresse est une oeuvre de longue haleine qui relève plutôt d'actions politiques ou d'actions de développement. Dans l'urgence, l'action sur les causes se concrétise souvent dans l'action militaire.

En termes fonctionnels, l'aide indirecte est remplie par les fonctions des *Armées* et de la *Diplomatie* et l'aide directe par la fonction de l'*Aide Humanitaire*, au sens classique du terme. Si l'objectif est véritablement de soulager les souffrances, on ne peut dissocier ces trois fonctions. Une politique intelligente (et honnête) d'intervention devrait jouer sur un dosage de ces trois fonctions pour minimiser les souffrances des populations.

Une intervention armée précoce et bien ciblée, guidée par une volonté politique claire serait certainement bien plus efficace qu'une intervention humanitaire tardive dans un contexte de chaos généralisé. Ce principe n'est que peu contesté par les ONG mais, faute de réactivité politique, il n'est que rarement mis en application par la communauté internationale.

Malheureusement, les exemples historiques récents – Somalie, Bosnie et, dans une moindre mesure, Kosovo – montrent a contrario les dégâts humanitaires causés par une volonté politique défaillante ou des actions diplomatiques et armées mal préparées, malgré une mobilisation humanitaire massive de la part des ONG et des forces.

Chacune des trois fonctions a ses limites et seule une combinaison des trois peut assurer la meilleure efficacité pour la réalisation de l'objectif humanitaire. La fonction humanitaire ne peut se substituer à une diplomatie défaillante, ni à une action militaire inadéquate, sous peine d'apparaître comme un alibi pour la carence des autres fonctions. Ce travers est largement dénoncé par les ONG.

## La "Machine Humanitaire"<sup>2</sup>

La Machine Humanitaire est un *système* qui fonctionne "en boucle fermée".

L'offre est suscitée par l'information donnée par les médias. Ce n'est pas un hasard si l'aide humanitaire moderne est née avec ce que l'on a coutume d'appeler la révolution de l'information des années 60. Les grands médias d'information focalisent la compassion naturelle des gens sur des théâtres où surviennent des événements dramatiques. De tels événements se sont toujours produits au cours des temps historiques mais l'irruption soudaine du drame personnel dans la vie confortable de nos concitoyens provoque une volonté d'action immédiate alimentée par le sentiment de la toute puissance de nos moyens techniques. Cette volonté d'agir transgresse les règles existantes du droit international antérieur et la *volonté* d'ingérence devient *devoir* d'ingérence puis *droit* d'ingérence.

Certains auteurs notent aussi que "*l'élan humanitaire a coïncidé avec l'avancée des idées néolibérales*"<sup>3</sup> et la perte des repères idéologiques consécutive à l'effondrement du bloc de l'Est.

Ainsi que naît l'offre qui anime la Machine Humanitaire. Cette offre initiale est relayée par une multitude d'acteurs institutionnels ou privés, à travers les trois fonctions citées plus haut, à savoir la diplomatie, les forces armées et l'humanitaire.

Les actions qui en résultent font évoluer la situation sur le terrain qui, en retour, par l'intermédiaire des médias, modifie éventuellement le comportement de l'offre.

Ce mécanisme complexe fait intervenir de nombreux acteurs relais dont il est essentiel d'analyser les objectifs affichés, les arrières pensées, les moyens et les contraintes d'action. C'est ce que l'on a tenté de faire (très partiellement) au cours de cette étude.

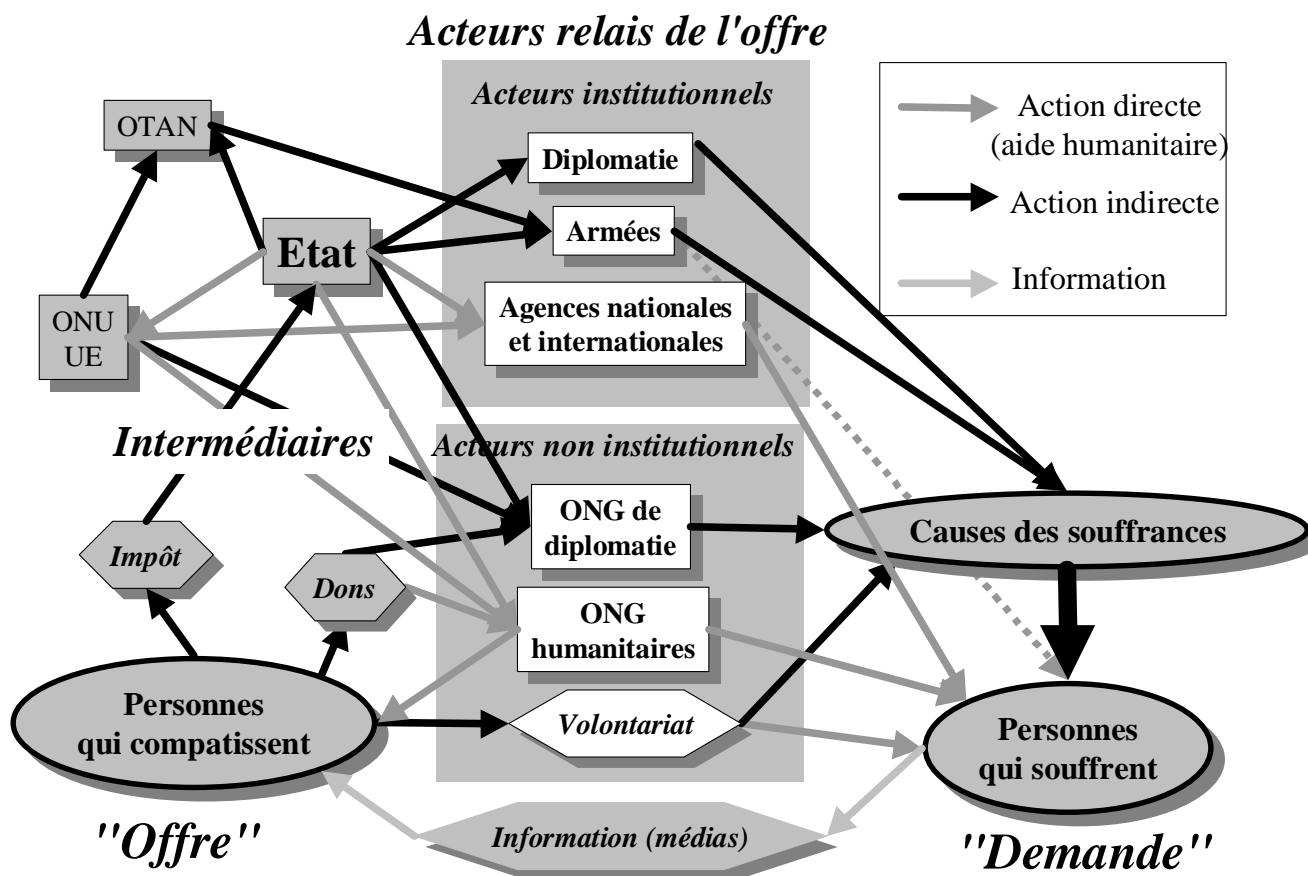
L'offre initiale, essentiellement individuelle, peut se manifester par un engagement personnel pour la cause défendue : volontariat pour un enrôlement dans des forces ou des milices locales (action indirecte) ou volontariat humanitaire sur place dans un cadre non institutionnel. Cette forme d'aide existe mais reste très marginale. Le plus souvent l'offre individuelle rejoint des acteurs relais par l'intermédiaire des organisations internationales (ONU et UE), des Etats ou des ONG.

Concrètement, cette aide va se manifester sous la forme de dons directs (en nature ou en espèces) à des institutions (fondations, ONG, etc.) ou sous la forme d'impôts versés à l'Etat, à charge pour ce dernier de financer les acteurs relais nationaux ou internationaux, institutionnels ou non.

Le schéma suivant résume la structure de la Machine Humanitaire en faisant apparaître les principaux acteurs relais entre l'offre initiale et la demande finale ainsi que les circuits des aides directe et indirecte.

<sup>2</sup> Expression utilisée par Emma Bonino lors de la Conférence Internationale organisée par Médecins du Monde, Grande Arche de la Défense, 2 juillet 1999.

<sup>3</sup> De SENARCLENS (Pierre), *L'humanitaire et la globalisation*, CICR, juin 2000.



Les principaux acteurs ont été classés en deux catégories :

- les *acteurs institutionnels* qui comprennent les services diplomatiques, les forces et les agences nationales et internationales :
  - ONU (Conseil de Sécurité, Secrétaire Général, etc.), Union Européenne (OSCE, UEO), gouvernements nationaux,
  - Forces nationales,
  - Forces multinationales (OTAN, corps européen, etc.),
  - Agences gouvernementales (DFID britannique, USAID américain et GTZ allemand, par exemple),
  - Agences internationales de l'ONU (UNHCR, UNICEF, PAM, PNUD, OMS, FAO, etc.),
  - Tribunaux internationaux.
- les *acteurs non institutionnels* essentiellement constitués par les ONG :
  - ONG de diplomatie,
  - ONG humanitaires d'urgence,
  - ONG de développement,
  - ONG partisans (militantes ou liées à des intérêts nationaux).

Le CICR, qui ne figure pas sur le schéma, est un cas particulier. Cet acteur majeur de l'aide humanitaire est un acteur institutionnel indépendant dont la légitimité repose sur la reconnaissance par les Etats des Conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels. Le cas des sociétés nationales de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge est encore différent, notamment parce qu'elles sont subventionnées par les gouvernements (170 sociétés de ce type).

Ces acteurs sont financés par deux circuits distincts :

- Le circuit de l'impôt qui, par l'intermédiaire de l'Etat, finance les organisations nationales et internationales qui, elles-mêmes contribuent au financement des ONG,
- Le circuit des dons volontaires qui contribue à financer les ONG et certaines institutions nationales, soit directement comme en France, soit par l'intermédiaire de fondations comme dans les pays du nord et les pays anglo-saxons.

Les flux financiers drainés par l'action humanitaire se chiffrent en milliards de dollars, ce qui explique l'expression parfois utilisée de *marché humanitaire* ou *charity business* .

### ***Sources de conflits : les objectifs divergents et les non-dits***

Dans la structure complexe décrite plus haut, beaucoup de situations conflictuelles naissent de divergences entre les objectifs affichés des acteurs et d'autres objectifs moins clairs qui relèvent de non-dits ou d'arrière pensées.

L'offre initiale qui émane de la compassion éprouvée par une personne physique est à motivation essentiellement altruiste. La seule "récompense" attendue est une satisfaction morale, même si des incitations matérielles (fiscalité) ou spirituelles (espérance de salut) peuvent également jouer un rôle marginal. Les choses se compliquent singulièrement dès qu'interviennent des entités collectives. Les motivations initiales se perdent dans une multitude d'intérêts créés par la dynamique propre de la collectivité (influences diverses, politiques et idéologiques, nécessité de survie, etc.).

Certes l'action humanitaire - les ONG ne manquent pas de le rappeler - est basée sur les principes fondamentaux *d'humanité, d'impartialité, d'indépendance* et parfois de *neutralité* exposés dans le code de conduite du CICR . Si la quasi totalité des ONG revendiquent le principe d'impartialité (l'urgence des besoins est le seul critère de secours), il n'en est pas de même du principe de neutralité, car elles veulent se réserver le droit de dénoncer les exactions et donc de prendre parti <sup>7</sup>. Quant à l'indépendance, elle est toute relative : rares sont les organisations dont les financements privés sont majoritaires et suffisamment diversifiés pour garantir une indépendance totale vis à vis de leurs bailleurs de fonds. A l'extrême, certaines organisations non gouvernementales militent ouvertement pour des intérêts gouvernementaux ou des objectifs idéologiques.

Indépendamment même des principes fondamentaux énoncés plus haut, peut-on reprocher aux ONG de vouloir accroître leur propre influence, assurer leur développement dans la compétition généralisée et, pour certaines, de faire du prosélytisme politique, idéologique ou religieux ? Il faut noter toutefois que de tels objectifs peuvent entrer en conflit avec les principes fondamentaux de l'aide humanitaire.

<sup>4</sup> SANDOZ (Yves), *Réflexions sur le Droit et l'action Humanitaire à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle*, CICR, mai 2000.

<sup>5</sup> BLONDEL (Jean-Luc), *L'humanitaire appartient-il à tout le monde ? Réflexions autour d'un concept (trop ?) largement utilisé*, CICR, juin 2000.

<sup>6</sup> Annexe VI, Revue Internationale de la Croix-Rouge No 817, p. 57-137, février 96.

<sup>7</sup> Audition de Jacky MAMOU, le 4/4/01.

Quant aux actions gouvernementales, militaires ou civiles, elles sont nécessairement marquées par des facteurs politiques et économiques : présence dans certaines zones géographiques, influence internationale, intérêts économiques, promotion de la démocratie, etc. La doctrine des Actions Civilo-Militaires (ACM)<sup>8</sup> <sup>9</sup> de l'armée française est claire sur ce point : outre le soutien aux opérateurs humanitaires, sont explicitement mentionnés, l'appui aux opérateurs publics nationaux, en premier lieu le ministère des Affaires Etrangères, et le soutien aux agents économiques nationaux, dont les entreprises nationales. Les armées américaine et britannique sont traditionnellement très actives pour soutenir leurs entreprises nationales dans les phases de reconstruction.

## Conflits futurs : analyse du jeu des acteurs

L'analyse présentée ici a pour but de recenser les principaux acteurs d'une crise et de déterminer leurs influences respectives. On a utilisé pour ce faire la technique d'analyse structurelle de Michel GODET<sup>11</sup>. Le recueil des données a été mené à partir du questionnaire "Influences" donné en Annexe 1.

### *Le contexte des crises futures : nécessité d'une vision systémique*

Les conflits récents en Afrique et en ex-Yougoslavie ont mis en évidence de nouvelles spécificités qui, certainement, caractériseront aussi les conflits futurs :

- diminution des conflits inter-étatiques au profit de conflits intra-étatiques,
- recrudescence de conflits ethniques,
- recrudescence de conflits à motivation économique, pour la détention de ressources naturelles (pétrole, matières premières, pierres précieuses, etc.),
- implication de nouveaux acteurs, non étatiques, dont les motivations sont plus proches du grand banditisme que de l'idéologie ; apparition de bandes armées autonomes agissant pour leur propre compte,
- "légitimation" des cibles civiles et humanitaires aux yeux des bandes armées (disparition de l'immunité des humanitaires),

<sup>8</sup> Directive pour la Conduite des Actions Civilo-Militaires, No 796-DEF-EMA-EMP, 11 juillet 1997.

<sup>9</sup> GAIA Robert, Rapport d'information sur l'action civile des armées sur les théâtres extérieurs (action civilo-militaire, Assemblée Nationale, Nà 3167, juin 2001.

<sup>10</sup> Notice pour la mise en œuvre de l'action civilo-militaire, Etat-Major des Armées (COLA), 15 septembre 2000.

<sup>11</sup> GODET (Michel), *De l'anticipation à l'action, Manuel de prospective stratégique*, Dunod, Paris, 1991.

- implication directe des populations civiles prises en otage par ces nouveaux acteurs ; avec la disparition des deux blocs qui subvenaient à leurs besoins, ces acteurs vivent au dépens des populations ,
- effondrement de l'Etat devenu incapable de garantir la sécurité publique et les droits des personnes ni d'assurer le fonctionnement d'une administration,
- remplacement des économies traditionnelles par des *économies de guerre* qui perpétuent l'état de guerre ,
- apparition d'entreprises spécialisées dans le service armé (sociétés de sécurité, *private security companies*) au service d'intérêts industriels et commerciaux ou parfois de gouvernements despotiques (nouveau mercenariat),
- prolifération d'armes de guerre (armes de destruction massive mais aussi armes légères très bon marché), par des voies parallèles voire mafieuses,
- difficulté à distinguer entre agresseur et agressé qui peuvent se retrouver dans les mêmes camps de réfugiés.

Dans ces conditions, les logiques de conflits deviennent plus difficiles à décrypter. Un ancien président du CICR note que "*toutes les guerres ne sont pas absurdes : certaines nous sont plus ou moins compréhensibles et déchiffrables (...). Connaître et comprendre les enjeux, tel est le défi*" .

La multiplication des acteurs, le manque de clarté de leurs objectifs, les liens d'influence qui existent entre eux et d'autres acteurs extérieurs font que les crises futures nécessiteront des moyens d'analyse systémiques qui ne sont que rarement utilisés actuellement . Parmi ces moyens d'analyse, on peut citer les modélisations causales, la dynamique des systèmes et l'analyse du jeu des acteurs dont on illustrera plus loin une application.

### ***Liste des acteurs retenus***

Le recensement des acteurs de crise a été fait en travail de groupe. Les acteurs retenus sont les suivants (26 acteurs) :

<b><i>Forces d'intervention</i></b>	<b><i>Agences internationales</i></b>
<b><i>Armées régulières</i></b>	<b><i>CICR</i></b>
<b><i>Belligérants non étatiques</i></b>	<b><i>Etat hôte</i></b>
<b><i>Armées privées</i></b>	<b><i>Populations locales</i></b>
<b><i>Milices et bandes armées</i></b>	<b><i>Média locaux</i></b>
<b><i>ONG humanitaires</i></b>	<b><i>Autorités locales</i></b>
<b><i>ONG de développement</i></b>	<b><i>Autorités morales et religieuses</i></b>
<b><i>ONG de diplomatie</i></b>	<b><i>Partis politiques locaux</i></b>
<b><i>ONG partisans</i></b>	<b><i>Entreprises locales</i></b>

<sup>12</sup> TAUXE (Jean-Daniel), *L'humanitaire face à de nouvelles parties aux conflits mal identifiées*, CICR, février 99.

<sup>13</sup> KELLENBERGER (Jakob), *L'action humanitaire dans les conflits armés actuels : contexte et besoins*, CICR, janvier 2001.

<sup>14</sup> SOMMARUGA (Cornelio), *Réflexions et Convictions sur l'Humanitaire d'aujourd'hui et de demain*, Revue Internationale de la Croix-Rouge, No 838, juin 2000.

<sup>15</sup> SANDOZ (Yves), *Réflexions sur le Droit et l'action Humanitaire à l'aube du 21<sup>e</sup> siècle*, CICR, mai 2000.

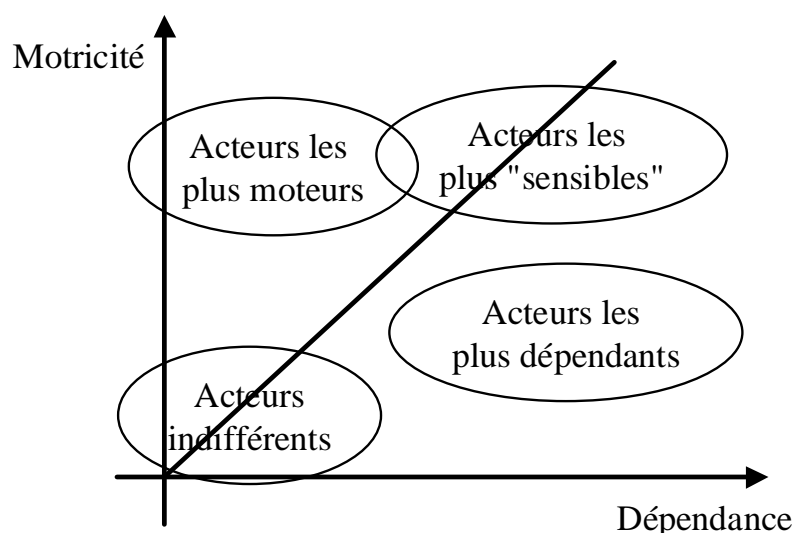
<i>Entreprises internationales</i>
<i>Opinions publiques et média occidentaux</i>
<i>Autres opinions publiques</i>
<i>ONU (Conseil de Sécurité et Secrétariat Général)</i>

<i>USA</i>
<i>Union Européenne</i>
<i>Russie</i>
<i>Chine</i>

### *Analyse des rapports de forces entre les acteurs des conflits*

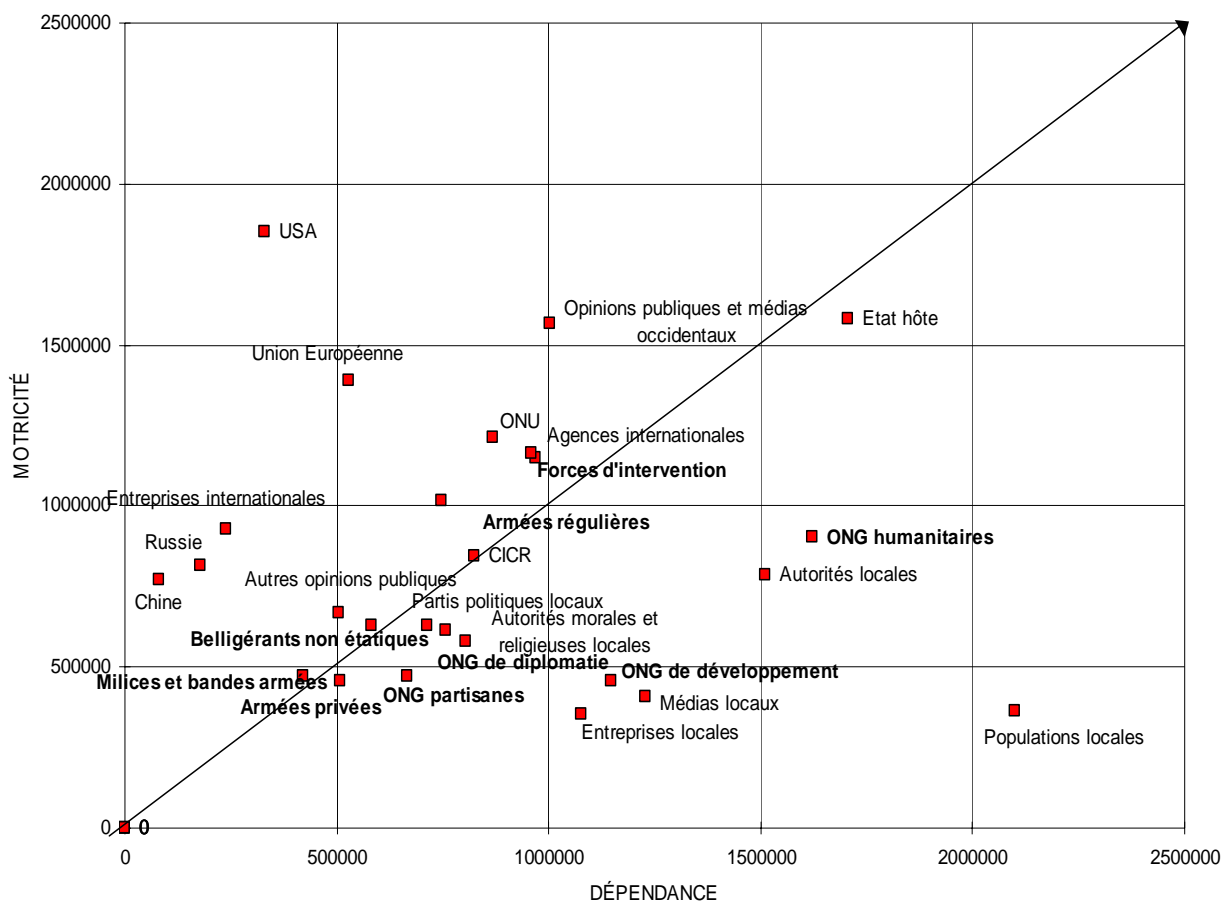
La méthode de classement des acteurs consiste à demander à un groupe d'experts d'examiner tous les couple d'acteurs (A,B) et de dire si, à son avis A a une influence directe sur B (coefficient 1) ou aucune influence (coefficient 0). On remplit ainsi une *matrice d'impact* qui croise les acteurs deux à deux (cf. le questionnaire de l'annexe 1). Cette matrice en 0 et 1 représente le graphe de toutes les liaisons d'influence directe entre facteurs.

A partir de cette matrice, un traitement mathématique que l'on ne détaillera pas ici permet de placer les acteurs dans un plan Motricité/Dépendance qui les situe les uns par rapport aux autres :



Les acteurs les plus moteurs (influents) se situent en haut à gauche du graphique, les acteurs les plus dépendants, en bas à droite. Les acteurs peu moteurs et peu dépendants sont dits "indifférents". On peut les omettre dans la suite des analyses. Enfin les acteurs situés sur la diagonale en haut à droite sont à la fois très moteurs et très dépendants. Ils seront dits "sensibles" ou "critiques". On parle aussi d' "acteurs relais".

L'application réalisée en groupe sur les 26 acteurs recensés plus haut a conduit au graphique suivant :

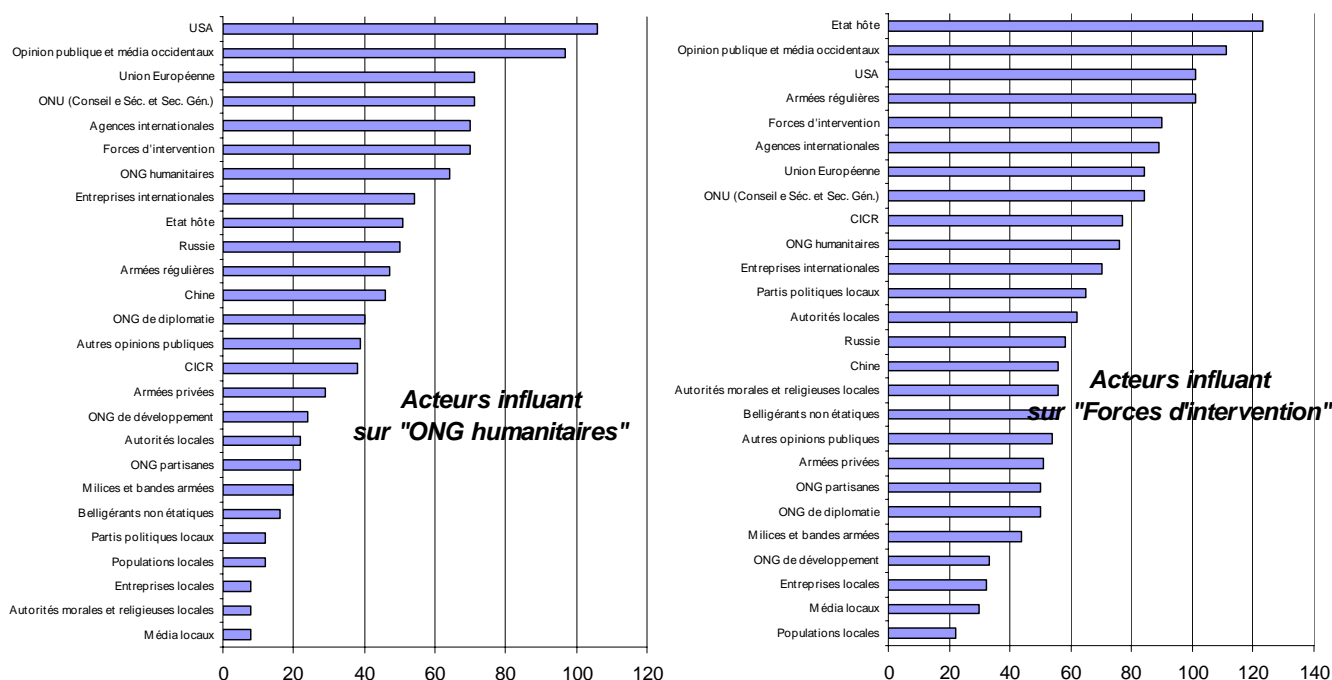


Le graphique appelle les remarques suivantes :

- les acteurs les plus moteurs sont : les USA, les opinions publiques et médias occidentaux, l'Etat hôte, l'Union Européenne et l'ONU (ce classement est relativement stable dans les réponses individuelles),
- on peut être surpris de trouver l'ONU en cinquième position de motricité, après l'Union Européenne, et en position d'acteur relais. La raison en est que l'ONU reflète les avis des Etats (aspect dépendance) et les mandats pour intervenir (aspect motricité),
- les forces d'interventions, mandatées par l'ONU, se retrouvent tout naturellement proches de l'ONU,
- les ONG, toutes plus dépendantes que motrices, sont relativement dispersées ; parmi elles, les ONG humanitaires sont les plus dépendantes, mais aussi les plus motrices ; elles se retrouvent proches des autorités locales et des populations, ce qui n'est pas surprenant,

- l'acteur le plus dépendant et parmi les moins moteurs est les populations locales, bénéficiaires de l'aide humanitaire,
- l'Etat hôte occupe la position la plus importante parmi les acteurs relais (sur la diagonale) ; en effet quand il existe encore, il constitue souvent la clef du conflit et de l'aide humanitaire : il est sous l'influence de la pression internationale (y compris les actions militaires) et son comportement conditionne largement la fin du conflit et le succès de l'aide humanitaire.

Les acteurs qui influent sur les acteurs majeurs qui nous intéressent, à savoir les ONG humanitaires et les Forces d'intervention sont les suivants, par ordre décroissant d'influence :



Les rangs obtenus reflètent les rangs observés dans le plan Motricité/Dépendance. On note cependant que l'Etat hôte se retrouve au premier rang pour l'influence sur les forces d'intervention, ce qui est dû au fait que ce sont ses forces qui leur sont opposées.

La grande dépendance observée pour les ONG humanitaires semble en contradiction avec l'indépendance d'action qu'elles revendiquent et qui est à la base de leur mandat. En réalité cette dépendance est le reflet de liens de dépendance indirects en provenance d'acteurs multiples. En particulier, leurs sources de financement les rend très dépendantes des opinions publiques occidentales et des organisations internationales.

Il faut remarquer enfin que les personnes qui ont rempli les questionnaires avaient en tête les conflits les plus récents des Balkans. Les résultats auraient été différents sur un conflit comme la guerre du Golfe, mais on peut penser que les Balkans sont probablement plus représentatifs de la majorité des conflits futurs.

# Armées et ONG : Analyse des convergences et divergences d'objectifs

Si certains des objectifs des armées et des ONG sont convergents, d'autres divergent notablement. On a donc demandé aux membres du groupe de se prononcer sur les priorités d'objectifs à attribuer, selon eux, aux uns et aux autres. Pour ce faire un questionnaire, donné en Annexe 2, proposait d'attribuer des coefficients de priorité (de -3 à +3) aux 12 objectifs suivants :

- Défendre des intérêts vitaux ou stratégiques (nationaux)
- Défendre des intérêts privés
- Défendre et promouvoir le droit international
- Défendre et promouvoir la démocratie
- Défendre et promouvoir les droits de l'homme
- Défendre le régime politique en place
- Défendre des minorités
- Défendre des idéaux politiques ou religieux
- Secourir les populations
- Améliorer les conditions de vie des populations
- Prévenir et régler les conflits par la négociation
- Défendre et promouvoir les structures locales

Les questionnaires ont été traités par la méthode MACTOR de Michel GODET<sup>16</sup>. Cette méthode permet de quantifier les niveaux de convergence et de divergence. Les résultats sont visualisés sur deux matrices dont la valeur des coefficients est d'autant plus élevée que les convergences (coefficients positifs) et divergences (coefficients négatifs) sont fortes.

Le tableau Acteurs/Objectifs est le suivant :

	Défendre des intérêts vitaux ou stratégiques (nationaux)	Défendre des intérêts privés	Défendre et promouvoir le droit international	Défendre et promouvoir la démocratie	Défendre et promouvoir les droits de l'homme	Défendre le régime politique en place	Défendre les minorités	Secourir les populations	Améliorer les conditions de vie des populations	Prévenir et régler les conflits par la négociation	Défendre et promouvoir des idéaux politiques ou religieux	Défendre et promouvoir les structures locales
Armées régulières	3,00	-0,29	1,00	0,43	0,29	3,00	-0,14	0,71	0,86	0,29	0,71	0,57
Force d'intervention	1,00	-1,57	2,57	1,71	1,71	-0,71	1,57	0,29	1,43	0,86	1,57	0,43
Armées privées	0,86	3,00	-1,29	-0,71	-1,57	1,57	-0,43	-0,86	-1,43	-1,43	-1,43	-1,14
Armées de libération	0,57	-0,57	0,43	1,71	0,86	-3,00	2,14	2,00	0,86	1,00	-0,86	-0,86
Milices et bandes armées	-1,29	2,86	-1,86	-1,86	-1,86	-0,57	0,14	-0,43	-1,43	-1,29	-2,00	-0,71
ONG humanitaires	-0,43	-2,14	1,86	0,71	2,00	-0,86	1,86	0,57	2,86	2,14	0,14	1,14
ONG de développement		-1,43	1,86	1,43	2,00	-0,43	2,00	1,00	2,43	2,71	0,86	1,86
ONG de diplomatie	0,29	-1,71	2,29	2,00	1,86	-0,57	1,14	1,00	0,71	1,00	2,57	1,43
ONG partisans	0,14	-0,57	1,00	1,29	1,14	-0,57	1,29	2,00	1,29	1,14	1,00	0,57
Agences internationales	-0,29	-1,43	2,14	1,14	1,29	0,14	1,43	-0,29	2,00	2,00	1,57	0,57

<sup>16</sup> GODET (Michel), *De l'anticipation à l'action, Manuel de prospective stratégique*, Dunod, Paris, 1991

Les coefficients représentent le degré d'accord des acteurs (en lignes) avec les objectifs (en colonnes). Pour faire apparaître les principaux accords et désaccords, on les a soulignés en grisé et en noir. Ainsi les objectifs les plus consensuels exhibent le plus grand nombre de cases grises et les moins consensuels, le plus grand nombre de cases noires. L'exemple de la force d'intervention montre la plus grande approbation pour "défendre et promouvoir le droit international" et le plus grand désaccord pour "défendre des intérêts privés".

On peut aussi faire apparaître les degrés de convergence et de divergence des couples d'acteurs. C'est l'objet des représentations matricielles suivantes, où les valeurs positives représentent des convergences d'objectifs et les valeurs négatives des divergences :

MATRICE DE CONVERGENCE

	Armées régulières	Force d'intervention	Armées privées	Armées de libération	Milices et bandes armées	ONG humanitaires	ONG de développement	ONG de diplomatie	ONG partisans	Agences internationales
Armées régulières		10,3	7,3	5,7		7,6	8,7	9,3	6,4	7,6
Force d'intervention			0,9	15,1	0,6	23,1	24,6	24,5	15,4	21,4
Armées privées				2,7	23,1			0,2	0,1	0,5
Armées de libération					4,3	17,2	18,1	14,9	14,7	11,6
Milices et bandes armées						1,3	0,5	0,5	0,5	0,7
ONG humanitaires							31,2	22,4	17,2	24,1
ONG de développement								26,1	19,8	25,8
ONG de diplomatie									17,2	21,9
ONG partisans										14,5
Agences internationales										

MATRICE DE DIVERGENCE

	Armées régulières	Force d'intervention	Armées privées	Armées de libération	Milices et bandes armées	ONG humanitaires	ONG de développement	ONG de diplomatie	ONG partisans	Agences internationales
Armées régulières		-2,4	-6,8	-10,4	-13,3	-4,1	-1,6	-1,9	-1,9	-1,3
Force d'intervention			-20,0	-1,7	-23,6	-0,4				-0,5
Armées privées				-14,8	-2,1	-24,1	-23,9	-22,4	-14,4	-19,3
Armées de libération					-11,3	-1,3	-2,3	-3,4	-1,3	-3,0
Milices et bandes armées						-22,8	-24,3	-25,6	-14,8	-21,6
ONG humanitaires								-0,1	-0,1	-0,3
ONG de développement										-0,3
ONG de diplomatie										-0,4
ONG partisans										-0,7
Agences internationales										

(les valeurs les plus significatives sont en grisé)

Comme il fallait s'y attendre, on observe des niveaux de convergence élevés entre les ONG humanitaires et les ONG de développement. Les ONG humanitaires, de développement et de diplomatie ont également un haut niveau de convergence d'objectifs avec les agences internationales et avec les forces d'intervention, ce qui est moins évident. Sur un autre registre les armées privées et les milices et bandes armées manifestent une grande convergence d'objectifs. On peut être surpris par le niveau de convergence entre les armées de libération et les forces d'intervention et les ONG partisans mais cela provient essentiellement de la convergence observée sur l'objectif de défense de minorités.

Du côté des divergences, les plus élevées sont observées entre les armées privées et les milices et bandes armées, d'une part et les forces d'intervention, les ONG humanitaires, de développement et de diplomatie, d'autre part, ce qui n'est pas surprenant.

# Eléments d'une analyse fonctionnelle de l'action humanitaire

Pour acquérir une perception plus précise du rôle des différents acteurs de l'action humanitaire au sens large (action directe et action indirecte), on propose de détailler l'approche fonctionnelle esquissée plus haut en recensant les grandes fonctions à remplir au cours d'une crise. Ces fonctions seront ensuite décomposées en sous-fonctions. S'il s'agissait de définir un processus de planification, il y aurait lieu de mener cette décomposition progressive jusqu'aux tâches élémentaires pour attribuer ces tâches aux différents acteurs. Une telle analyse sort du cadre de l'étude. On se contentera donc d'un premier niveau de décomposition.

En amont même de la situation de crise, plusieurs fonctions de préparation doivent être remplies pour éviter la surprise et garantir l'efficacité des actions ultérieures. Il s'agit des fonctions suivantes :

- *recueillir le renseignement* de documentation sur la conflictualité mondiale (indices d'alerte, facteurs de conflictualité, etc.),
- *analyser les situations conflictuelles mondiales* (acteurs en présence, facteurs clés, etc.),
- *anticiper les conflits* (jeu des acteurs, scénarios possibles, prospective des conflits, etc.),
- *mener des actions de prévention* (diplomatie, gesticulation, dissuasion, préparation, etc.),
- *évaluer les actions de prévention* (retour d'expérience).

Ces fonctions relèvent principalement des acteurs politiques, gouvernementaux et internationaux. Les expériences passées montrent malheureusement des lacunes importantes quant aux capacités d'anticipation de ces acteurs ; non pas que les renseignements et les indices d'alerte n'existent pas, mais faute de prise en compte pertinente et en temps voulu de ces informations. On n'insistera pas davantage sur ce sujet, pourtant essentiel, qui sort du cadre de notre analyse. On notera cependant que certaines ONG sont de plus en plus soucieuses de se doter de moyens de renseignement et d'analyse indépendants<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Audition de Philippe CHABASSE, Handicap International, le 29/3/01.

Une fois la crise déclarée, l'action indirecte peut se décomposer en cinq fonctions principales :

- *analyser la situation de crise,*
- *mener des négociations avec les acteurs de la crise,*
- *décider d'une intervention armée,*
- *mener une intervention armée,*
- *évaluer l'intervention armée.*

L'action directe se décompose en quatre fonctions principales :

- *analyser la situation de crise,*
- *décider d'une intervention humanitaire,*
- *mener une intervention humanitaire,*
- *évaluer l'intervention humanitaire.*

Le tableau suivant propose une première décomposition de ces fonctions en sous fonctions et indique les acteurs principaux (en caractères gras) et les moyens mis en œuvre.

<b>Fonctions</b>	<b>Sous fonctions</b>	<b>Acteurs principaux</b>	<b>Moyens</b>
<b><i>analyser la situation de crise</i></b>			
	Recueillir le renseignement	<b>Etats, ONU, UE, ONG</b>	Services spécialisés, réseaux, presse, Internet
	Diffuser le renseignement	<b>Etats, ONU, UE</b>	<i>Services spécialisés</i>
	Exploiter le renseignement	<b>Gouvernement</b>	Services spécialisés, SGDN, think tanks
	Anticiper les développements de la crise	<b>Gouvernement, MAE, ONG</b>	Cellules de prospective, think tanks
	Imaginer et évaluer les moyens de maîtriser la crise	<b>Gouvernement, MAE, MINDEF</b>	<i>Cellules de crises, conseils restreints</i>
<b><i>mener des négociations avec les acteurs de la crise</i></b>			
	Susciter le dialogue	<b>MAE, ONG</b>	Contacts officiels et officieux
	Faire des propositions	<b>Gouvernement, MAE</b>	<i>Diplomates</i>
	Proposer des arbitrages	<b>Gouvernement, MAE</b>	Diplomates
<b><i>décider d'une intervention armée</i></b>			
	Evaluer les forces en présence	<b>MINDEF</b>	<i>Cellules de l'EMA</i>
	Choisir l'effet final recherché et les modes d'action correspondant	<b>Gouvernement, MINDEF</b>	Cellules de l'EMA, politiques
	Planifier les opérations	<b>MINDEF</b>	Cellules de l'EMA
<b><i>mener une intervention armée</i></b>			
	Acheminer les moyens	<b>MINDEF</b>	<i>EMIA, COIA</i>
	Exécuter et évaluer les missions	<b>MINDEF</b>	EMIA, COIA
	Se coordonner avec les autres acteurs	<b>MINDEF, ONG</b>	EMIA, COIA, représentation ONG
	Mettre en œuvre les ACM	<b>MINDEF, ONG</b>	<i>EMIA, COIA, représentation ONG</i>

<b>Fonctions</b>	<b>Sous fonctions</b>	<b>Acteurs principaux</b>	<b>Moyens</b>
<b>évaluer l'intervention armée</b>			
	Définir les critères d'évaluation	<b>MINDEF, gouvernement</b>	Cabinets, cellules de l'EMA
	Mesurer les critères	<b>MIDDEF, gouvernement</b>	
<b>décider d'une intervention humanitaire</b>			
	Evaluer les besoins	<i>Gouvernement, MAE, MINDEF, Intérieur, Santé, ONG</i>	<i>Concertation CELUR, SAH, ONG</i>
	Choisir les modes d'action	<b>MAE, MINDEF, Intérieur, Santé, ONG</b>	<i>Concertation CELUR, SAH, ONG</i>
	Planifier l'intervention	<b>MAE, MINDEF, ONG</b>	<i>Concertation CELUR, SAH, ONG</i>
<b>mener une intervention humanitaire</b>			
	Acheminer les moyens	<b>ONG, MINDEF, MAE</b>	<i>Concertation militaires/ONG</i>
	Organiser la protection des humanitaires	<b>ONG, MINDEF</b>	<i>Concertation militaires/ONG</i>
	Réaliser l'aide d'urgence (alimentaire, médicale, etc.)	<b>ONG, MINDEF</b>	<i>Concertation militaires/ONG</i>
	Préparer l'après crise (retrait, reconstruction, relais de l'aide au développement, etc.)	<b>ONG, MINDEF</b>	<i>Concertation militaires/ONG</i>
<b>évaluer l'intervention humanitaire</b>			
	Définir les critères d'évaluation	<b>ONG, gouvernement, ONU</b>	Politique "Qualité"
	Mesurer les critères	<b>ONG, gouvernement, ONU</b>	ONG, ONU

Bien que ce tableau soit loin d'être exhaustif, il montre, sur l'exemple de la France, la multiplicité des acteurs devant intervenir au niveau des différentes fonctions de l'action directe et indirecte.

Dès les phases amont de l'avant crise, les anticipations de crises sont menées non seulement par les services officiels mais aussi par les ONG qui se dotent de moyens d'analyse propres destinés à leur garantir une vision indépendante de la politique gouvernementale.

Les phases de négociation après l'ouverture de la crise ne sont plus l'apanage exclusif de la diplomatie officielle. Des ONG spécialisées interviennent sur le terrain de la diplomatie privée en organisant des contacts officieux et en faisant passer des messages par des canaux non institutionnels (San Egidio, International Alert<sup>18</sup>, par exemple).

Mais ce sont évidemment dans les fonctions liées aux interventions armées et aux interventions humanitaires que les acteurs ONG et militaires ont l'occasion de se côtoyer. Ces fonctions sont donc à l'origine de la plupart des situations conflictuelles que l'on décrira plus loin.

Une démarche d'analyse fonctionnelle de ce type pourrait fournir les bases nécessaires à la définition d'un organisme de coordination interministériel dont l'existence semble de plus en plus nécessaire (cf. § VII.4).

<sup>18</sup> Audition de Sami MAKKI, International Alert, le 4/4/01.

# Relations Armées/ONG : un bilan contraste

Les développements de ce paragraphe tentent de résumer l'essentiel des informations recueillies au cours des auditions de personnalités. Ils sont le fait de l'expérience vécue de militaires et de diplomates français et de responsables d'ONG, essentiellement dans le cadre des théâtres de l'ex Yougoslavie.

## *Des divergences culturelles en voie de disparition...*

Le personnel humanitaire partage avec le militaire des qualités éminentes comme le sens du service, l'altruisme et le courage. Il en diffère cependant sur un grand nombre de points et naturellement sur l'emploi de la force.

Longtemps les ONG ont recruté dans les milieux pacifistes, philosophiquement hostiles aux armées. Les militaires ont gardé du personnel humanitaire l'image du soixante-huitard viscéralement antimilitariste (RIBIERRE<sup>19</sup>, BRAUMANN<sup>20</sup>).

Il existe donc entre les deux acteurs un fonds de méfiance qui, avec les multiples contacts qui ont eu lieu sur le terrain, a maintenant tendance à s'estomper (CAPTIER<sup>21</sup>). Il n'en reste pas moins que ces querelles "théologiques" réapparaissent encore dans certaines circonstances et viennent compliquer des rapports qui, dans l'ensemble, sont devenus plus confiants. On notera toutefois que les humanitaires anglo-saxons se posent moins de problèmes métaphysiques que leurs collègues français (RIBIERRE, CHEVALLIER<sup>22</sup>).

Les cultures militaire et ONG s'opposent également sur le mode de fonctionnement des organisations : organisation hiérarchique et devoir de réserve, d'un côté, organisation décentralisée, en réseau, et devoir de témoignage, de l'autre. Ces divergences sont parfois sources d'incompréhension sur le terrain.

Quant au reproche parfois formulé à l'égard des ONG à propos du profil psychologique des personnels qu'elles recrutent (personnalités à problèmes ou sensibles aux effets de mode ou en mal d'exotisme)<sup>23</sup>, il pourrait, dans une large mesure, être formulé de la même manière à l'égard de tous les personnels volontaires, dont les militaires et les personnels d'entreprises. On peut constater actuellement, dans toutes les structures, un effort de sélection important en vue d'aboutir à un meilleur professionnalisme.

---

<sup>19</sup> Audition de Michel RIBIERRE, EMA, le 10/4/01.

<sup>20</sup> Audition de Rony BRAUMANN, le 21/12/00.

<sup>21</sup> Audition de Christian CAPTIER, ACF, le 8/1/01.

<sup>22</sup> Audition de Eric CHEVALLIER, le 28/3/01.

<sup>23</sup> Audition de Monique BROSSARD-LEGRAND, le 27/2/01.

## *Une confusion des genres ?*

Au cours des conflits récents, les objectifs finaux des ONG et des forces multinationales ont été, comme l'a montré l'analyse du § IV, largement convergents. Mais cette convergence apparente masque des divergences profondes soulignées par nos interlocuteurs.

La question de fond posée par certaines ONG est la suivante : "*Peut-il exister une action humanitaire étatique ?*". Autrement dit, un Etat peut-il adhérer aux idéaux d'impartialité et d'indépendance qui constituent le credo des ONG ? Pour MSF, par exemple, l'Etat peut tout au plus mener des *actions de secours* mais en aucun cas des actions humanitaires<sup>24</sup>.

Un Etat, très légitimement, défend en priorité ses intérêts vitaux et ses intérêts stratégiques (politiques et économiques) qui peuvent être incompatibles avec une action humanitaire indépendante. Il lui est donc difficile d'être totalement impartial. Les armées nationales qui sont un instrument privilégié de la politique ne peuvent que refléter les objectifs de l'Etat (cf. le Livre Blanc de la défense).

Qu'en est-il des forces multinationales mandatées par l'ONU ? Ces forces devraient être plus proches de l'idéal des ONG mais les décisions de l'ONU sont fortement influencées par les positions des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, qui sont loin de représenter l'ensemble des Etats. Par ailleurs les forces nationales qui composent les forces multinationales conservent des réflexes et des comportements sur le terrain qui les conduisent à privilégier des actions favorables aux intérêts nationaux. "*Une armée, même lorsqu'elle est envoyée sur un théâtre d'opérations avec les meilleures intentions du monde, reste politiquement marquée. Elle arbore son drapeau, parfois en plus du drapeau de l'ONU. Elle reste soumise, dans la hiérarchie politique, à sa capitale ou à New York.*"

Dans ces conditions, on peut légitimement se demander<sup>25</sup> ce que veut dire pour un Etat ou une coalition d'Etats la notion d'intervention humanitaire. Que dire alors d'expressions comme la *guerre humanitaire* et le *bombardement humanitaire* ? Cette dérive de vocabulaire a été dénoncée par Kofi Annan lui-même (MAMOU<sup>27</sup>). L'humanitaire ne devient-il pas, dès lors, un alibi pour masquer des objectifs politiques non explicités ? Les conflits sont avant tout politiques. La notion contestable de "crise humanitaire" est la conséquence sur les populations d'un conflit essentiellement politique.

<sup>28</sup> On souligne ici volet politique du *mélange des genres* largement dénoncé par les ONG<sup>29</sup>. Ce volet politique aboutirait à faire que l'humanitaire couvrirait la carence des décisions politiques ou, au contraire, serait "instrumentalisé" pour servir des fins politiques (BRAUMANN). Il est à craindre que les Etats ne se "défaussent" sur les forces armées pour faire de l'humanitaire, comme la FORPRONU en Bosnie, à défaut de faire de la politique (BOINET). Les problèmes entre armées et ONG sont en fait des problèmes entre politique et ONG.

Pour résoudre ce dilemme, il faudrait arriver à ce que les armées aient des objectifs politiques clairs, afin que le mélange des genres cesse et que militaires et ONG travaillent sur des registres différents. On intervient à Sarajevo sous prétexte que "Sarajevo est à deux heures de Paris" est une formule inacceptable du point de vue humanitaire, mais tout à fait pertinente sur le plan politique. La détresse des populations ne devrait pas dépendre de la distance, bien que la règle du "Mort x Km" reste couramment vérifiée... On intervient en Bosnie et non en

<sup>24</sup> Commentaires de Médecins Sans Frontières sur le "draft" du rapport, 28 juin 2001.

<sup>25</sup> GIROD (Christophe), GNAEDINGER (Angelo), *La galaxie humanitaire : le politique, le militaire, l'humanitaire : un difficile mariage à trois*, CICR, avril 98.

<sup>26</sup> TARDY (Thierry), RUFIN (Jean-Christophe), *Intérêts stratégiques et action humanitaire*, IRIS, décembre 97.

<sup>27</sup> Audition de Jacky MAMOU, MdM, le 4/4/01.

<sup>28</sup> De GEOFFROY (Véronique), *Militaro-Humanitaire ou Civilo-Militaire ?*, URD, www.urd.org.

<sup>29</sup> De GOFFROY (Véronique), GRÜNEWALD (François), *Humanitaire d'Etat, Humanitaire privé, quelles relations ?*, URD, janvier 2001.

Tchéchénie pour des raisons politiques qu'il faudrait exprimer clairement et décliner, le cas échéant, en missions militaires (BRAUMANN).

Dans l'exemple du Kosovo le but politique devait être de neutraliser Milosevic et de contrôler et réduire les « nuisances politiques » au Kosovo. Le secours humanitaire aux populations ne peut être un objectif militaire (BRAUMANN).

Tant qu'il n'aura pas de doctrine humanitaire, le gouvernement ne pourra pas être un partenaire crédible pour les humanitaires. Jusqu'ici l'engagement humanitaire de la France, dans les grandes crises où elle a été engagée, a été géré au coup par coup, sans moyens significatifs permanents (BOINET).

Certaines ONG dénoncent également un mélange des genres au niveau moral en contestant qu'il soit possible moralement d'être mandaté à la fois pour sauver et pour tuer. "*L'humanitaire ne peut se faire à coups de canon*", affirme Rony BRAUMANN. C'est un choix moral tout à fait respectable que les "utilitaristes" contesteront en rappelant que seul compte le but final de l'action humanitaire qui est de soulager les souffrance.

### *De la confusion des genres à l'ambiguïté des mandats*

Aux yeux des ONG, le manque de clarté des objectifs politiques se répercute sur les mandats des forces.

L'objectif premier des forces est de ramener la sécurité. Mais, placées en immersion dans la population, elles ne peuvent se cantonner dans un rôle de gardien de la paix. Qu'on le veuille ou non, les forces ont aussi un "devoir d'assistance" aux populations (THOMANN<sup>30</sup>). Il s'agit donc, dans le cadre des Actions Civilo-Militaires (ACM), de créer un environnement favorable pour éviter que les forces ne soient perçues par les populations comme des forces d'occupation. De plus, il faut bien reconnaître que l'action humanitaire est valorisante pour le soldat.

Pour le militaire, l'action humanitaire est un donc un moyen d'accompagnement de l'action principale, auquel il ne peut échapper. Elle l'oblige à "détourner" une partie de ses moyens. Le problème est de savoir jusqu'où ce détournement peut aller, pour ne pas concurrencer les moyens locaux (cf. le surnombre d'ONG et d'hôpitaux de campagne en Albanie) (THOMANN).

Le militaire ne manque pas de soulever certaines interrogations quant aux mandats des ONG. Les ONG n'interviennent-elles pas en fonction de sensibilités politiques ? Pourquoi n'y avait-il pratiquement pas d'ONG du côté serbe pour secourir des populations dont le sort était parfois aussi dramatique que celui des Albanais ? Il faut constater que les forces sont souvent obligées de s'impliquer dans l'humanitaire quand il y a urgence ou carence des ONG. Mais il faut reconnaître également que les ONG interviennent pour l'essentiel dans des pays où il n'y a pas d'intervention internationale armée (BOINET<sup>31</sup>).

S'il est vrai que l'indépendance des ONG, pour des motifs politiques ou par suite de la dure compétition pour les financements, peut parfois être mis en doute, certaines, parmi plus importantes, pensent pouvoir inverser la proposition. Ce sont elles qui par leur action et leur témoignage agissent sur les gouvernements par le relais des opinions publiques et des médias (BRAUMANN). Elles ont ainsi l'ambition de constituer un véritable contre pouvoir (CHABASSE).

<sup>30</sup> Audition du général Jean-Claude THOMANN, le 5/4/01.

<sup>31</sup> Audition d'Alain BOINET, Solidarités, le 23/11/00.

## *La querelle des métiers*

Les seules forces armées vraiment équipées pour mener des actions humanitaires de grande envergure sont certaines armées occidentales. Les ONG contestent parfois la lourdeur de leurs interventions mais jamais la qualité des services rendus. En revanche on leur reproche d'empiéter sur le rôle normal des ONG, des services hospitaliers ou des entreprises locales.

Les ONG admettent que dans des situations d'urgence, l'armée intervienne en l'absence des acteurs spécialisés, mais cette intervention de secours doit être de durée limitée et passer le relais dès que possible. Un mandat durable serait contraire à ses missions. L'OTAN a fait de l'humanitaire en Albanie, par suite de la défaillance du HCR dépassé par le nombre des réfugiés qui arrivaient chaque jour. Certes les ONG ne peuvent pas tout faire mais le rôle des forces armées est normalement d'assurer la sécurité des personnes et de l'acheminement des aides. Quant aux entreprises, elles ne peuvent intervenir que quand la sécurité est rétablie (BOINET).

En revanche des complémentarités évidentes existent entre ONG et armées sur certaines tâches précises comme le déminage, la protection et le recueil d'information.

Ces complémentarités ont cependant des limites :

- la protection apportée par une armée jugée partisane peut attirer les frappes du camp adverse (certains estiment que les camps installés en Albanie par les armées de l'OTAN auraient pu être la cible des Serbes). Certaines ONG préfèrent parfois confier leur protection à des forces privées recrutées sur place, qui ont l'avantage de parfaitement connaître l'environnement physique et le contexte des belligérants locaux (BRAUMANN),
- le déminage civil obéit à des exigences draconiennes (près de 100% de réussite pour permettre les actions de développement), tandis que le déminage militaire se contente d'ouvrir des brèches pour le passage de convois, en tolérant une marge d'incertitude compte tenu des conditions d'urgence,
- les ONG ont besoin d'informations sur l'état des besoins, la nature de l'aide et la localisation des victimes, les projets des autres organisations et les possibilités de coopération, l'accessibilité aux sites, les risques pour la sécurité (banditisme, mines, NBC<sup>32</sup>) (RIBIERRE) ; le souci d'efficacité voudrait que ces informations soient librement échangées ; dans la pratique le principe de neutralité constitue parfois un obstacle à ces échanges.

Forces armées et ONG sont fondamentalement complémentaires. Quand il s'agit de mobiliser rapidement de gros moyens (logistique, génie, information), les militaires sont plus performants que les ONG. En revanche, ces dernières sont plus souples et plus flexibles.

Certaines forces (F, UK et All en particulier) nouent des liens étroits avec la société civile et les organisations humanitaires. Les forces des Etats-Unis semblent davantage motivées par le positionnement des entreprises américaines sur les marchés de reconstruction. Ainsi, les Marocains en Somalie, les Français et les Britanniques en Bosnie – par leur approche de leur mandat et leur compréhension du terrain – se sont montrés plus efficaces que les personnels militaires ou para militaires américains qui restent "cloîtrés dans leur bunkers". Cette proximité des populations et acteurs locaux est d'autant plus nécessaire que les tâches les plus courantes relèvent davantage de l'action de police que de l'action de guerre (CAPTIER).

---

<sup>32</sup> NBC : Nucléaire, Biologique et Chimique.

## *La querelle du manque de professionnalisme*

Sur un théâtre comme l'ex Yougoslavie, l'univers des ONG est constitué d'une multitude d'organisations dont les tailles, les spécialités, les modes de fonctionnement et les mandats (auto mandats) sont d'une variété quasi infinie. Dans cet ensemble, une minorité d'organisations font preuve d'un manque de professionnalisme patent qui, aux yeux des forces armées et de la communauté internationale, nuit à l'ensemble de la profession (cf. 53 ONG présentes au Rwanda et bien peu sur le terrain, certains trains de vie démesurés, des promesses inconsidérées faites aux populations, etc.).

Indépendamment de ces cas extrêmes, que les ONG sérieuses sont les premières à dénoncer, il n'en reste pas moins vrai que les forces armées disposent de moyens d'information et de planification bien supérieurs à ceux de la plupart des ONG. Il en résulte parfois chez ces dernières un sentiment de dépendance et de frustration.

Par ailleurs, l'aide humanitaire souffre de l'absence de contrôle de l'efficacité des ONG sur le terrain. Alors que le CICR s'impose des règles rigoureuses de *planification* et de *reporting*, trop d'ONG interviennent encore sans préparation suffisante et surtout sans aucun critère d'efficacité (BROSSARD).

Des démarches sont en cours pour une meilleure maîtrise de la qualité du service humanitaire : démarche de plan qualité, labellisation, obligation de moyens, obligation de résultat, projet SPHERE pour une autre approche qualité de l'action humanitaire, etc.

Ces actions devraient du même coup améliorer les relations avec les armées.

## *Des éléments positifs*

Malgré toutes les causes de friction décrites ci-dessus, les acteurs sont quasi unanimes pour reconnaître que, sur le terrain, les choses ne se passent pas si mal. Notamment au Kosovo où l'on a tiré profit des enseignements de la Bosnie.

Dès le déploiement initial de la KFOR en juin 1999, Sergio de Mello, secrétaire intérimaire, a proposé de tenir des réunions quotidiennes dans le cadre de groupes mixtes ONU/OTAN. Cela a permis de créer une dynamique dans laquelle l'organisation et la planification militaire ont pu servir de modèle (THOMANN).

Au niveau central et local, de nombreux mécanismes de coordination se sont mis en place : réunions thématiques, réunions hebdomadaires de concertation civils/militaires/ONG, sous l'égide du HCR, réunions d'ONG entre elles.

Par ailleurs de nombreuses réunions de concertation informelles étaient tenues en fonction des besoins, ainsi que des réunions purement militaires pour analyser les modes d'action. Ce système a plutôt bien fonctionné (CHEVALLIER).

L'expérience pratique montre donc que le dialogue permet la plupart du temps d'améliorer le partage des tâches et de surmonter les causes multiples de divergence. Mais ce processus, qui repose encore trop souvent sur l'improvisation et les bonnes dispositions des acteurs de terrain, devrait être amélioré et quelque peu institutionnalisé.

# Conclusions et recommandations

## *Vers un plus grand souci du "client"*

Dans une entreprise privée le premier souci est la satisfaction du client, condition nécessaire pour le développement et même la survie de la société. Si une situation analogue existait dans l'aide humanitaire, les acteurs de cette aide seraient davantage enclins à surmonter leurs divergences pour la meilleure efficacité. Mais la Machine Humanitaire ne fonctionne pas comme une entreprise.

L'incitation à une meilleure efficacité pourrait provenir de trois sources :

- les populations bénéficiaires qui, dans certaines circonstances ont montré qu'elles savaient exprimer un besoin (cf. les camps de réfugiés au Zaïre),
- les donateurs privés qui ont la possibilité d'influer sur les allocations de crédits humanitaires,
- l'Etat qui, sous la pression de l'opinion publique, s'organiserait pour mieux satisfaire le besoin (cf. infra).

Malheureusement, la victime en situation de détresse est encore trop souvent incapable de donner son avis et le donneur d'ordre ne dispose pas toujours, surtout en France, des moyens de contrôle nécessaires.

Dans ce domaine, les évolutions ne pourront qu'être lentes : développement d'un mécénat privé, mise en place de moyens de retour d'expérience et de mesure de l'efficacité de l'aide humanitaire, réorganisation de l'aide humanitaire de l'Etat (cf. § VII.4 ).

## *Une clarification des mandats : complémentarité et subsidiarité*

L'analyse fonctionnelle succincte du § V a mis en évidence la complémentarité des actions des ONG et des armées. Chacun des acteurs a besoin de l'autre pour certaines tâches "subsidiaries" relativement à sa mission principale. C'est l'objet des *mandats* que de traduire dans les faits le principe de subsidiarité. Il est donc essentiel que les mandats de chaque acteur soient clairement exprimés : mandat politique, mandat militaire, mandat des ONG.

Le mandat politique doit spécifier au minimum :

- l'état final recherché (*end state*) au plan politique : rétablir la démocratie, rétablir un état de droit, garantir le libre accès à certaines ressources, etc.,
- le rôle politique de l'aide humanitaire d'Etat : influence nationale, francophonie, satisfaction de l'opinion, etc.
- le concours de l'Etat à l'aide humanitaire non gouvernementale : anticipation des besoins, coordination armées/ONG, moyens étatiques mobilisables, etc.

L'élaboration d'un mandat politique devrait impliquer la représentation nationale et être ouvert au débat public.

Au niveau militaire un mandat clair doit préciser :

- l'état final recherché au plan militaire : rétablir la sécurité des personnes et des biens, libérer un territoire occupé, rétablir une voie d'approvisionnement, etc.,
- les critères d'accomplissement de l'état final recherché (critères de fin des opérations),
- le rôle de l'action humanitaire des armées et en particulier des ACM : aide à l'action armée et, subsidiairement, aide aux ONG et aux entreprises.

Ce dernier point est déjà largement précisé dans la Notice ACM de l'EMA (déjà citée).

Au niveau des ONG, enfin, un mandat doit préciser :

- l'objectif humanitaire poursuivi par l'organisation : aide médicale, secours alimentaire, reconstruction, etc.
- les conditions d'engagement : aide d'urgence, développement, phase conflit ou post conflit, etc.,
- les concours apportés aux autres acteurs : contacts avec les populations, information des populations, information sur les besoins, etc.,
- les éventuelles procédures qualité utilisées.

La clarté des mandats est une condition nécessaire pour une bonne collaboration. Actuellement, les militaires sont les seuls institutionnels à avoir fait cet effort en spécifiant les missions des ACM. Encore faudrait-il que sur le terrain une distinction plus explicite soit faite entre les missions militaires prioritaires et les missions subsidiaires humanitaires. Un effort complémentaire d'explication est sans doute nécessaire (THOMANN).

En revanche du côté politique le flou et la variabilité des mandats ont été la règle dans les crises récentes. L'intervention humanitaire en particulier s'est faite trop souvent dans l'urgence et l'improvisation.

Quant aux ONG, elles interviennent trop souvent sur des mandats autoproclamés (c'est la condition de leur liberté) mais sans avoir une idée réelle des besoins et sans souci de coordination et d'intégration dans l'action humanitaire globale.

La clarification nécessaire du mandat politique passe par une meilleure organisation des services étatiques (cf. § VII.4). Quant aux ONG, elles devront comprendre que la condition de leur survie et de leur développement est de mieux cibler leur intervention sur des besoins réels et de concentrer leurs efforts sur leurs métiers spécifiques. Elles devront donc mieux se coordonner avec les autres acteurs de l'humanitaire. Pour ce faire, elles attendent de l'Etat qu'il leur fournisse un interlocuteur permanent. C'est déjà le cas avec les ACM pour l'action humanitaire des armées. Dans le domaine civil, ce rôle n'est actuellement rempli qu'au coup par coup par la Cellule d'Urgence (CELUR) et le Service d'Action Humanitaire (SAH) du Ministère des Affaires Etrangères (MAE).

### ***Le partage des informations et la planification des opérations, conditions d'un meilleur dialogue civilo-militaire***

Le dialogue civilo-militaire, on l'a vu, contribue à dissiper les malentendus et les préjugés culturels. Il permet également une meilleure répartition des tâches opérationnelles à condition que tous les partenaires disposent d'informations fiables et de la volonté et des moyens de planifier leurs actions. Or, dans ce domaine, la supériorité des armées est écrasante. Les ONG se trouvent donc souvent en position d'infériorité quand il s'agit de planifier des opérations en coopération avec les armées, ce qui leur donne un sentiment de dépendance.

Fort de son expérience au Kosovo, le général Thomann pense que *"les acteurs civils et militaires devraient disposer, chacun, des moyens de planifier leurs actions, avec des "passerelles", dans un cadre institutionnalisé"*.

Dès lors, la coordination institutionnelle entre les forces et l'action civile pourrait comporter les volets suivants :

- échange d'information,
- proposition d'orientation pour l'action (sans caractère contraignant),
- centralisation des demandes des ONG,
- etc.

Cette coordination devrait se faire au niveau central dans un cadre institutionnel à définir (cf. VII.4) et au niveau local (sur le terrain) par des réunions fréquentes, formelles ou informelles, qui permettent de créer des liens de confiance réciproque entre les interlocuteurs, à l'image de ce qui a été fait au Kosovo (réunions thématiques fréquentes de coordination civilo-militaire, réflexion stratégique mensuelle commune entre UNHCR, OSCE, et MINUK pour harmoniser les points de vue et les actions).

Ces contacts pourraient être complétés par une rencontre annuelle entre civils et militaires, dans un cadre neutre (un institut de stratégie, par exemple). Tous les acteurs, institutionnels ou non, seraient impliqués afin d'établir progressivement des règles de comportement pour les intervenants dans le cadre d'une crise, à l'image de ce qui existe pour le temps de guerre.

Ces rencontres pourraient être l'occasion de mener en commun des exercices portant sur des scénarios de crises de façon à déterminer plus clairement le partage des tâches sur des exemples concrets (BOINET). Ces exercices auraient la même fonction que les *simulations* utilisés par les armées aux niveaux stratégique, opératif et tactique, à savoir la recherche des

meilleurs modes d'action et de leur coordination et l'entraînement des acteurs. Les exercices de gestion de crises organisés par l'OTAN et l'UEO pourraient servir de modèle au niveau stratégique politico-militaire<sup>33</sup>.

### *Nécessité d'un nouveau cadre institutionnel*

Plusieurs fois déjà on a évoqué le manque d'un cadre institutionnel pour mieux coordonner l'action humanitaire dans son ensemble.

Même si certains pensent qu'une action humanitaire étatique n'est pas souhaitable, parce que nécessairement polluée par des intérêts politiques partisans, il est peu probable qu'un Etat accepte de se dessaisir d'un levier politique aussi important, notamment aux yeux des opinions publiques. Dans ces conditions, mieux vaut se rallier aux propositions convergentes de nombreux organismes pour qu'un cadre institutionnel soit créé au niveau interministériel.

Les grandes fonctions que devrait remplir un organisme interministériel de ce type sont les suivantes :

- élaboration d'une stratégie explicite de l'Etat en matière humanitaire, éventuellement dans le cadre d'une stratégie d'influence,
- coordination interministérielle des actions humanitaires extérieures,
- création d'une capacité d'anticipation des crises,
- revalorisation des moyens humanitaires en termes financiers et humains (les budgets bilatéraux d'aide humanitaire anglais et allemand sont dix à quatorze fois supérieurs aux fonds d'urgence humanitaire français),
- création d'une capacité d'évaluation des interventions (politique qualité),
- création d'une capacité de mobilisation interministérielle,
- financement rapide des opérations d'urgence (dérogation au code des marchés publics),
- coordination des actions civiles et des actions militaires,
- organisation du passage de relais entre l'action d'urgence, la reconstruction et le développement.

La création d'un tel organisme est souhaitée par l'ensemble des acteurs humanitaires, avec toutefois quelques réserves de la part de certaines ONG qui craignent de voir leur liberté d'action limitée par un organisme trop dirigiste.

Un rapport d'audit récent<sup>34</sup>, relayé par le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI)<sup>35</sup>, remarque que, "*paradoxalement, alors que la France peut légitimement revendiquer une place importante dans l'émergence médiatique et politique de l'action humanitaire depuis 25 ans, elle n'a pas encore constitué au sein de l'Etat les outils qui lui permettraient, en relation avec les collectivités locales, les ONG, les entreprises et les Organisations Internationales de valoriser cette antériorité*".

<sup>33</sup> Général MARAL, Colloque "Sortie de crise : du militaire vers le civil", CRESPI/FRS, 19 janvier 2001 au Sénat.

<sup>34</sup> DESCOUEYTE (François), VACHEY (Laurent), Rapport d'audit sur l'action humanitaire d'Etat, Ministère des Affaires Etrangères, Ministère des Finances et Ministère de la Coopération, octobre 1999.

<sup>35</sup> *Crises, Coopération et Développement*, Avis remis au Premier Ministre, HCCI, 23 novembre 2000.

Fort de ce constat, il préconise la création d'un organisme interministériel chargé de l'action humanitaire. Sans aller jusqu'à proposer la création d'un nouveau ministère à l'image du DFID (Department of International Development) britannique, mais en s'inspirant de cet exemple, il propose soit le regroupement du SAH et de la CELUR dans un nouveau service au sein du MAE, soit la création d'un établissement public administratif (EPA). Cette recommandation a été suivie d'effet puisque la décision a été annoncée le 19 juin dernier de dissoudre le SAH et la CELUR et de les remplacer par une Délégation de l'Action Humanitaire qui sera dirigée par un diplomate, sous la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères. A priori, ce nouvel organisme, qui devrait comporter un pôle politique et un pôle opérationnel, ne verra ni ses moyens ni ses prérogatives augmenter, ce qui fait dire à certains que le MAE veut marquer ainsi sa volonté de mainmise sur l'humanitaire sans réellement s'en donner les moyens. Cela risque de conforter les doutes que certains expriment quant à la capacité de ce ministère à faire les réformes nécessaires<sup>36</sup>. Qui plus est les prises de position récentes d'Hubert Védrine à propos de l'influence internationale des ONG laissent planer des doutes sur la réalité d'une volonté politique de changer les choses<sup>37</sup>.

Par ailleurs, forts de l'expérience de la Mission Interministérielle pour l'Europe du Sud Est au Kosovo (mission Fauroux), les ministères des Affaires Etrangères, de la Défense, de l'Economie et des Finances et de l'Industrie ont proposé au Premier Ministre un nouveau dispositif de gestion des crises qui reposera sur trois "piliers" :

- la *cellule de crise* réunie au MAE et associant les autres ministères concernés,
- une structure permanente d'appui interministériel installée à la Direction des Affaires Internationales et Stratégiques du SGDN, pour la mise en œuvre des orientations de la cellule de crise,
- l'Agence Française de Développement (AFD) comme opérateur des actions décidées.

Ce dispositif permanent, agréé par le Premier Ministre, devrait remplir certaines des fonctions énoncées plus haut, à savoir :

- avant la crise : capacité d'anticipation et d'alerte, identification et évaluation des moyens d'action,
- pendant la crise : coordination des actions civiles et militaires étatiques,
- après la crise : rétablissement de l'état de droit, remise en marche de l'économie et promotion de la présence française ("vivier" interministériel d'experts publics et privés, etc.).

Par ailleurs une nouvelle convention entre l'AFD et le MAE devrait faciliter le financement rapide de certaines actions mais on est encore loin des recommandations formulées par le rapport Gaïa<sup>38</sup> qui souhaite la création d'une agence interministérielle dotée de moyens financiers.

Il faut souligner enfin que le dispositif, tel qu'il est envisagé actuellement, n'englobe pas l'action humanitaire d'urgence qui reste de la compétence exclusive du MAE, au sein d'une nouvelle Délégation aux Affaires Humanitaires qui regroupe Le SAH et la CELUR. Le problème de la coordination des actions humanitaires des armées et des ONG n'est donc pas traité.

<sup>36</sup> CYPEL (Sylvain), *Quai d'Orsay : tout changer pour ne rien changer ?*, Le Monde, 26/4/01.

<sup>37</sup> TREAN (Claire), *Les ONG s'imposent dans les relations internationales*, Le Monde, 3/2/01.

<sup>38</sup> GAIA Robert, Rapport d'information sur l'action civile des armées sur les théâtres extérieurs (action civilo-militaire, Assemblée Nationale, N° 3167, juin 2001.

Au cas où ces réformes resteraient sans effets, Marc Défourneaux<sup>39</sup> propose une solution de rechange qui relèverait de l'initiative exclusive du ministère de la Défense : il s'agirait d'élargir les attributions des ACM en les dotant de capacités dans le domaine de la mobilisation des réserves, du recrutement d'experts et de la passation rapide des marchés. De telles capacités existent potentiellement au sein des agences existantes (SOFRESA, SOFINFRA). Il suffirait de les mobiliser sur l'action humanitaire.

### ***Un effort de rationalisation nécessaire de la part des ONG***

Le souci d'efficacité évoqué plus haut milite en faveur d'une meilleure concertation entre l'humanitaire institutionnel et l'humanitaire non institutionnel. S'il est essentiel que les ONG conservent leur liberté de choix pour une action humanitaire désintéressée respectant les critères d'impartialité, d'indépendance et souvent de neutralité, il est important également que cette action soit coordonnée avec l'action institutionnelle.

A quelques exceptions près, les ONG françaises sont prisonnières du dilemme *liberté d'action / financements institutionnels*. Comment mener une action indépendante si l'on est financé majoritairement par l'Etat ou par l'Union Européenne ?

Il nous semble que la seule solution passe par une coordination des ONG. Une telle coordination doit préserver l'extrême diversité actuelle, qui est le reflet du dynamisme des initiatives individuelles.

La coordination pourrait être réalisée sous l'égide d'un organisme officiel, comme le Haut Conseil à la Coopération Internationale (HCCI)(§VII.4), mais il semble préférable qu'elle résulte d'une concertation directe entre les ONG. Des collectifs d'ONG, comme le CLONG ou Coordination Sud, existent déjà pour animer un débat entre les ONG et centraliser les informations sur les budgets humanitaires. Il faudrait que ces organismes qui regroupent des ONG de toute taille deviennent les interlocuteurs des institutions pour la définition et la coordination des opérations humanitaires. De tels organismes pourraient acquérir la taille critique pour atteindre les moyens de leur indépendance : capacité d'analyse propre, professionnalisme accru, politique qualité, financements plus diversifiés, gestion des métiers, etc. et faire ainsi jeu égal avec les gouvernements sur le terrain de l'aide humanitaire.

\*\*\*

---

<sup>39</sup> DEFOURNEAUX (Marc), *Gestion des sorties de crises et reconstruction de la paix*, Recherches et Documents, FRS, décembre 2000.

## ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE "OBJECTIFS"

NOM :	ORGANISME :
-------	-------------

### Règle du jeu :

Remplir le tableau de la page suivante en reportant dans les cases les coefficients appropriés.

Même si vous représentez un acteur particulier (armée, ONG ou autre), il faut remplir les tableaux pour tous les acteurs.

### Signification des coefficients :

	Coefficient	Signification du coefficient
<b>1<sup>ère</sup> priorité</b>	<b>3</b>	L'acteur est en accord total avec cet objectif et en fait sa ligne d'action (son <i>mandat</i> )
<b>2<sup>ème</sup> priorité</b>	<b>2</b>	L'acteur approuve cet objectif et s'attache à le remplir quand le premier est satisfait
<b>3<sup>ème</sup> priorité</b>	<b>1</b>	L'acteur favorise cet objectif dans la mesure où ses moyens le lui permettent
<b>indifférence</b>	<b>0</b>	Cet objectif n'influe pas sur le comportement de l'acteur
<b>légère hostilité</b>	<b>-1</b>	L'acteur n'est pas tout à fait d'accord avec cet objectif
<b>moyenne hostilité</b>	<b>-2</b>	L'acteur n'est pas d'accord avec cet objectif
<b>grande hostilité</b>	<b>-3</b>	L'acteur est en désaccord total avec cet objectif et le combat activement

OBJECTIFS	ACTEURS								
	Armée nationale	Force multinationale	Armée privée	Armée de libération	Milice et bande armée	ONG humanitaire	ONG de développement	ONG de diplomatie	ONG militante
Défendre des intérêts vitaux ou stratégiques (nationaux)									
Défendre des intérêts privés									
Défendre et promouvoir le droit international									
Défendre et promouvoir la démocratie									
Défendre et promouvoir les droits de l'homme									
Défendre le régime politique en place									
Défendre des minorités									
Défendre des idéaux politiques ou religieux									
Secourir les populations									
Améliorer les conditions de vie des populations									
Prévenir et régler les conflits par la négociation									
Défendre et promouvoir des valeurs collectives (droits de l'homme, environnement) ou des idéaux politiques ou religieux									

## ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE "INFLUENCES"

### Vous avez le choix entre deux procédures :

- soit remplir le tableau de la page suivante
- soit remplir directement la matrice en 0 et 1.

### Règle du jeu :

*On dira qu'un acteur A a une influence directe sur un acteur B si les décisions de B sont conditionnées par l'avis ou le comportement de A.*

### Dans le tableau :

*Dans la ligne de l'acteur A, on note les noms de tous les acteurs influencés directement.*

### Dans la matrice :

*Dans la ligne de l'acteur A, on place des 1 dans les colonnes correspondant aux acteurs influencés*

### Attention :

- *toujours se poser la question de savoir dans quel sens joue l'influence (de A vers B ou de B vers A ?)*
- *le pourcentage de 1 dans la matrice ne doit jamais dépasser 30 %. Si ce pourcentage est dépassé, c'est que l'on a probablement mal interprété la notion d'influence directe.*

NOM :

ORGANISME :

<i>Acteurs</i>	<i>Liste des acteurs directement influencés</i>
Forces d'intervention	
Armées régulières	
Belligérants non étatiques	
Armées privées	
Milices et bandes armées	
ONG humanitaires	
ONG de développement	
ONG de diplomatie	
ONG partisans	
Agences internationales	
CICR	
Etat hôte	
Populations locales	
Média locaux	
Autorités locales	
Autorités morales et religieuses	
Partis politiques locaux	
Entreprises locales	
Entreprises internationales	
Opinions publiques et média occidentaux	
Autres opinions publiques	
ONU (Conseil de Sécurité et Secrétariat Général)	
USA	

Union Européenne	
Russie	
Chine	

NOM :

ORGANISME :

*influe directement sur ...*



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
	Forces d'intervention	Armées régulières	Belligérants non étatiques	Armées privées	Milices et bandes armées	ONG humanitaires	ONG de développement	ONG de diplomatie	ONG partisans	Agences internationales	CICR	Etat hôte	Populations locales	Média locaux	Autorités locales	Autorités morales et religieuses locales	Partis politiques locaux	Entreprises locales	Entreprises internationales	Opinion publique et média occidentaux	Autres opinions publiques	ONU (Conseil e Séc. et Sec. Gén.)	USA	Union Européenne	Russie	Chine	
1	Forces d'intervention	1																									
2	Armées régulières		2																								
3	Belligérants non étatiques			3																							
4	Armées privées				4																						
5	Milices et bandes armées					5																					
6	ONG humanitaires						6																				
7	ONG de développement							7																			
8	ONG de diplomatie								8																		
9	ONG partisans									9																	
10	Agences internationales										10																
11	CICR											11															
12	Etat hôte												12														
13	Populations locales													13													
14	Média locaux														14												
15	Autorités locales															15											
16	Autorités morales et religieuses locales																16										
17	Partis politiques locaux																	17									
18	Entreprises locales																		18								
19	Entreprises internationales																			19							
20	Opinion publique et média occidentaux																				20						
21	Autres opinions publiques																					21					
22	ONU (Conseil e Séc. et Sec. Gén.)																						22				
23	USA																							23			
24	Union Européenne																								24		
25	Russie																									25	
26	Chine																										26