

## ACM, CIMIC ET ONG, QUELLES RELATIONS ?

F. GRÜNEWALD, V. DE GEOFFROY

*Med Trop* 2002; 62 : 459-462

**RESUME** • Les auteurs posent la question de l'existence d'un « humanitaire d'Etat » et l'opposent à l'humanitaire « privé ». Ils décrivent l'implication croissante d'acteurs étatiques civils et militaires dans la réponse aux crises et s'inquiètent de la tendance qui fait de l'humanitaire un instrument de politique étrangère et économique. Ils soulignent le fait que, contrairement à l'humanitaire privé, l'humanitaire d'Etat est dépendant de choix politiques, économiques et géographiques. Ils analysent, à travers l'application croissante de la doctrine des actions civilo-militaires, le placement des entreprises privées sur le terrain de la reconstruction en sortie de crise. Ils soulignent les difficultés croissantes d'articulation entre les actions bilatérales et multilatérales d'aide aux victimes. Ils rappellent le désir formulé par de nombreuses organisations humanitaires d'un retour au droit et concluent par la nécessité de travailler les complémentarités sur le terrain.

**MOTS-CLES** • Humanitaire - Militaire - Etat - Entreprises - Droit.

**RELATIONSHIP BETWEEN CIVILIAN-MILITARY ACTION (CMA), CIVILIAN AND MILITARY COOPERATION (CIMIC), AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS (NGO)**

**ABSTRACT** • This article questions the existence of « governmental humanitarianism » in opposition to « non-governmental humanitarianism ». The authors report the growing implication of civilian and military actors representing governments in responding to crises and express their concern that this tendency could ultimately lead to use of humanitarian action for diplomatic and economic purposes. They stress that unlike non-governmental organizations, state-run humanitarian agencies are subject to political, economic, and geographic factors. In the context of increasingly frequent application of the CMA doctrine, the authors analyze the role of non-governmental organizations in the field during post-crisis reconstruction. They underline the growing problem of organizing bilateral and multilateral assistance operations. They restate the hope expressed by many humanitarian organizations for a return of the rule of law and conclude on the need to develop complementary activities in the field.

**KEY WORDS** • Humanitarian action - Military - Government - Enterprises - Law.

Octobre 2001, en pleine campagne aérienne américaine en Afghanistan surgit une polémique : celle des bombardements humanitaires : « One bomb, one bread ». Certaines ONG se sont insurgées contre cette pratique, à la fois jugée dangereuse sur le principe (une des parties à un conflit prétendant en même temps faire de l'action humanitaire) et inadaptée sur la méthode : nourriture inconnue des afghans (beurre de cacahuète, confiture, crackers) et absence de système de ciblage et de distribution au sol (qui reçoit ? qui distribue ?). D'autres humanitaires ont réagi à cette accusation sur le ton « pour ces gens qui ont faim, ce qui compte, c'est d'avoir quelque chose, quelque soit la source ». L'analyse de la réalité, face à cette polémique, doit intégrer deux faits. D'une part, les zones qui ont reçu ces rations ne sont pas celles qui en auraient eu le plus besoin (régions très affectées par la sécheresse, enclavées et difficiles d'accès, mais souvent loin des zones de confrontation). Ont plutôt été ciblées les zones de l'Alliance du Nord proches des lignes de front Taliban dont il s'agissait de réduire l'aura. D'autre part, en même temps, les avions américains bombardaient deux fois de suite les entrepôts du Comité International de la Croix Rouge, contenant d'importantes quantités d'ali-

ments. Bâtiments bien repérables par les grosses croix rouges sur leurs toits, dont les coordonnées GPS avaient été signalées aux forces de la Coalition, ils contenaient une aide alimentaire vitale pour aider les vulnérables parmi les vulnérables (les multi-déplacés de Kaboul) mais avaient le malheur de se situer en zone Taleb. Il y avait donc un « but politique » derrière la gestion aérienne de l'aide alimentaire : « ici, j'arrose sans contrôle, là je détruis des stocks essentiels ».

Mars 2002 : Au bout de la poussière et d'une route défoncée dans la campagne afghane, dans la plaine de la Shamali, une étrange rencontre : cheveux courts, habits civils, land cruiser 4X4 banalisée : on croirait voir une équipe de volontaires d'ONG en train de réhabiliter une école. Pourtant, la largeur d'épaules, une façon très particulière de se tenir et tout scruter, l'absence de ces auto-collants si typiques des voitures d'ONG et surtout un étrange petit gadget à l'oreille alertent. Non, ce n'est pas une ONG au travail. Ce sont des militaires de la Coalition qui font, sous le couvert d'activités humanitaires, du travail de renseignement. Sur quoi, sur quoi, pour quelle utilisation, avec quelle explication donnée aux afghans ? Ces deux épisodes pourraient apparaître caricaturaux, ils n'en sont pas moins réels et représentent l'aboutissement de ce que pourrait être la logique ACM poussée à l'extrême. Ils résument à eux seuls toute la complexité dialectique de la présence de ces nouveaux acteurs des terrains de crise que sont les Actions Civilo-Militaires, connues aussi par leur acronyme anglais CIMIC (Civilian and Military Cooperation). De fait, les armées ont

• Travail du Groupe URD (F.G., Professeur Associé, Président du Groupe URD, Membre du HCCI; V.d.G, Chargée de recherche au Groupe URD), Plaisians, France.

• Correspondance : V. DE GEOFFROY, Groupe URD, La Fontaine des Marins, 26170 Plaisians • Téléphone/fax : +33 (0)4 75 28 29 35 • E-mail : Verodg@aol.com •

pris une place de plus en plus importante dans les processus de gestion des crises, avec la prévention, la résolution de celles-ci, la sécurisation des actions humanitaires, la construction de la paix et le secteur de la reconstruction post-conflit. Il importe d'analyser ce phénomène et, pour les ONG, d'en tirer les conséquences sur leurs actions, leur sécurité, leur positionnement dans un champ dans lequel elles ont de façon manifeste perdu tout monopole.

### EXISTE-T-IL UN « HUMANITAIRE D'ETAT ? »

La Force n'étant que le bras armé des Etats, il importe, pour réfléchir sur le rôle des ACM et leur relations avec les ONG, de poser d'abord la question « Existe-t-il un Humanitaire d'Etat ? » Pouvoir y répondre de façon simple nous donnerait des directions pour analyser la problématique des ACM. Pour certains acteurs, la réponse est « non ». L'histoire ancienne comme les événements récents nous ont déjà montré combien le jeu des alliances entre humanitaire et politique était risqué. Les croisades, les interventions d'humanité, les affaires indigènes des colonies, les opérations de maintien de la paix aux mandats vaguement humanitaires... Derrière les actes et les discours humanistes des Etats, sont apparus au fil du temps les véritables motivations. Les objectifs stratégiques, économiques, politiques ou médiatiques façonnent les actions étatiques. Le désintéressement, l'impartialité, l'indépendance, l'humanisme, attributs essentiels de l'action humanitaire seraient alors strictement réservés à l'humanitaire « privé ».

Pour d'autres au contraire, l'action humanitaire s'est avéré l'un des outils pertinents de politique extérieure, premier échelon de gestion des crises. A côté des dispositifs civils (sécurité civile, pompiers...), l'aide humanitaire étatique se développe essentiellement au sein des armées, s'appuyant sur la formidable logistique militaire et directement lié au pouvoir de coercition des Etats. Cette tendance est en forte expansion actuellement au niveau des Etats occidentaux et notamment au sein de la Commission Européenne (1). Le HCR a entrepris depuis plusieurs années un travail d'identification des « Civil-military assets », outils de la logistique, de la santé, de l'assainissement, du génie civil dans lesquels les militaires excellent, mais qui ont montré toutes leurs limites lors des épidémies de choléra et de shigellose à Goma en 1994. Des doctrines militaires se construisent depuis quelques années, sont assez différentes, et découlent directement des CIMIC américains qui intègrent l'action humanitaire comme activité à part entière des missions militaires en opération extérieure, en lien direct avec l'ensemble du dispositif mis en œuvre par leur pays d'origine, y compris les entreprises de leur nation. On retrouve là, autant les businessmen américains sous l'uniforme qui ont envahi la Bosnie à partir de 1993 que la nouvelle mission du SGDN dans le cadre de la réforme de l'appareil français de gestion des crises.

Les ONG françaises sont, à ce sujet, autant divisées qu'elles ont des positionnements éthiques, politiques, historiques, financiers et opérationnels différents. Certaines ont besoin des fonds gouvernementaux et de la logistique des armées pour leurs missions. D'autres croient réellement à la nécessité d'impliquer les « forces vives » de leur pays d'origine sur les terrains d'intervention et de passer des alliances

avec les militaires et les entreprises. Elles estiment en effet que la solution des crises passe non seulement par les décisions politiques, mais par une intégration de l'action humanitaire dans un plan plus global comprenant les volets économiques et politiques. D'autres enfin rejettent tout lien avec les Etats pour garantir leur indépendance, leur liberté d'action et préserver leur image d'indépendance et d'impartialité auprès des bénéficiaires et des belligérants sur le terrain.

Mais que l'on considère ou pas pertinent le concept d'humanitaire d'Etat, qu'on le critique ou qu'on l'encense, toujours est-il que nous observons sur le terrain depuis un peu plus de 10 ans la présence d'acteurs de l'Etat investis de rôles humanitaires: la sécurité civile, des institutions ad-hoc (type CELLUR) et, évidemment, les armées. Par ailleurs, les Etats jouent un rôle effectif de bailleur de fonds pour l'aide humanitaire soit en direct, soit via le Bureau Européen de l'Action Humanitaire (ECHO), soit via les agences spécialisées des Nations Unies (HCR, PAM, UNICEF, FAO, OCHA, etc.). Comme le déploiement de la Force coûte cher (même si on ne doit compter que le surcoût lié à l'expatriation), certains jugent naturel d'essayer de « rentabiliser » cette « projection sur zone » par de l'action humanitaire... et les effets d'images qui l'accompagnent.

### Bilan d'une décennie

Si on tire un premier bilan de cette décennie, force est de constater que l'Humanitaire d'Etat s'est construit depuis la crise de l'Irak et du pays kurde presque exclusivement sur les capacités militaires, tant pour les phases d'urgence que pour la sortie de crise. L'armée étant l'organe naturel des interventions opérationnelles extérieures des Etats, dotée de plus d'une logistique efficace, l'action humanitaire se revêt de kaki et l'on troque le fusil contre la pelle. Or, la gestion par les armées des conséquences humaines des crises (notamment les réfugiés ou déplacés) peut rapidement entraîner un dévoiement des questions humanitaires. De fait, les doctrines civilo-militaires sont séduisantes et la Russie ne s'est pas privée de les invoquer et de s'y référer pour faire gérer par son armée les déplacés tchéchènes et refusant ou limitant ainsi l'action du HCR et des ONG. « Vous l'avez fait en Albanie et au Kosovo, laissez nous le faire en Tchétchénie et en Ingouchie », pourrait être le résumé de la dialectique avancée par les autorités militaires russes....

Une deuxième question est celle de l'espace humanitaire et de l'accès aux victimes. Si celui-ci est refusé, ou si la situation est si dangereuse que les humanitaires ne peuvent pas travailler, l'emploi de la Force pour des motifs humanitaires peut apparaître une option. Et de fait, dans certains cas, elle l'est, représentant de facto l'expression la plus extrême de la responsabilité des Etats face aux agressions du Droit International Humanitaire, notamment face à des entraves faites à l'application effective du droit des victimes à la protection et à l'assistance que la négociation n'arrive pas à lever. Mais gare aux « agendas cachés » ! Si la compassion n'est certainement pas l'apanage des ONG, le risque est grand de voir l'humanitaire devenir au mieux un mobile, au pire un alibi, pour déclencher des opérations guerrières. Il deviendrait alors le « doigt sur la gâchette » (2) et la notion de « guerre juste » se matérialiserait en « guerre humanitaire ». Plus grave encore, ces interventions dites « humanitaires » peuvent facilement en cacher d'autres, de la même façon que

la « guerre au terrorisme » en Afghanistan a permis la prise de contrôle par l'armée américaine de l'ensemble du réseau des bases militaires en Asie Centrale. L'odeur du pétrole n'est pas loin ! Dès lors, on comprendrait aisément le renforcement des réticences déjà existantes de nombreux Etats ou autorités locales à accepter la mise en place d'une action humanitaire. Cette dérive, dommageable au travail des ONG ou des organismes humanitaires serait avant tout extrêmement préjudiciable pour les victimes de ces innombrables conflits oubliés et crises larvées.

Dès le début des années 90, de nombreux observateurs avaient identifié une autre dérive possible de l'implication des armées dans les situations de crise. On voyait se construire une doctrine de l'intervention humanitaire au détriment du traitement politique des problèmes, et l'implication de la Force dans l'action humanitaire au quotidien devenait un efficace outil de communication face à une non-prise de responsabilité politique qu'il s'agissait de masquer. Il est en effet beaucoup plus médiatique, de manière faussement simple et utile, d'intervenir dans l'urgence, de procéder à des distributions alimentaires ou à des activités médicales plutôt que de faire de la prévention des conflits ou intervenir de façon forte et cohérente au règlement de ces derniers. Combien de médecins militaires français de Vojnic ou de Bihac se sont-ils sentis floués lorsque, faisant fonctionner leurs petits dispensaires, ils se rendaient en même temps compte de l'irréalité de cette situation ?

Un troisième risque apparaît dans cette alliance « humanitaire-politique-militaires » : que l'humanitaire, devenant un instrument de politique étrangère et économique, soit soumis à divers impératifs prioritaires qui le détourneraient irrémédiablement de sa finalité et aboutirait à l'émergence d'un humanitaire à deux vitesses. En effet, l'humanitaire d'Etat et les Actions Civilo-Militaires se sont développés ces dernières années presque exclusivement dans les Balkans. Les motifs de cette concentration sont divers : proximité géographique et culturelle touchant les opinions publiques des pays occidentaux, menace directe sur les équilibres démographiques à nos frontières, risques mafieux au cœur de l'Europe, enjeux économiques et compétition internationale pour la reconstruction, etc.... Si ces motifs ne sont pas condamnables en tant que tels, ils risquent de déboucher sur la création d'un « humanitaire à deux vitesses ». On investit et on agit massivement dans certaines zones, alors que dans le même temps, des populations entières sont oubliées parce que plus éloignées et se situant dans un « ailleurs » qui ne nous touche pas directement.

De plus, l'humanitaire d'Etat restant totalement dépendant de la géopolitique, il ne s'exprime que face à des états récipiendaires faibles sur ce plan. Au vacarme de l'intervention militaire, du déploiement de troupes et de l'explosion de l'implication des armées dans des activités humanitaires et de reconstruction au Kosovo fait écho le silence retentissant des Etats face au drame Tchétchène. Qui bougerait pour le Tibet ? Quelle implication de la Force, nécessitant alors des ACM, face aux violations massives des Droits de l'Homme en Chine ?

Enfin, de plus en plus et ce, sous la pression des lobby économiques, l'humanitaire d'Etat affirme clairement qu'il doit pouvoir aider au placement des entreprises nationales sur les terrains de reconstruction en sortie de crise. Ceci se traduit notamment par le nouveau rôle du Secrétariat Général

de la Défense Nationale (SGDN) et celui imparti aux armées en opérations extérieures, à travers les Actions Civilo-Militaires (3), chargées de jouer un rôle d'intermédiaires entre les besoins du terrain et les entreprises nationales. La mobilisation des réservistes sur ce créneau, initié par les Américains en 1992-93 en Bosnie, bat actuellement son plein pour l'Afghanistan, y compris en France. Il s'agira à terme d'évaluer la pertinence de cette dynamique....

Les Etats attendent un « retour sur investissement » de leur implication dans le règlement des crises et dans la mobilisation coûteuse de l'armée. Ils tentent de se créer des fidélités, et donc des débouchés pour leurs entreprises en passant par le biais de l'action humanitaire et de sa version en uniforme, les ACM. Ce n'est pas tant l'existence de cet intérêt économique qui pose un problème que sa répercussion sur les terrains « non rentables ». Quelle entreprise mettra à disposition de la « Réserve » un cadre de haut niveau pour une mission dans un pays pour lequel « l'analyse risque pays » démontre à l'avance qu'il n'y a pas réellement d'avenir, ou que les investissements, de toute façon risqués, n'amèneront pas de retour avant 15 ans ? Seules les entreprises BTP, éventuellement des secteurs de la communication et de l'énergie peuvent nourrir l'espoir d'être bénéficiaires mais sans espoir de rentabilité des fonds multilatéraux de reconstruction. Encore faut-il qu'ils existent et soient abondés de façon conséquentes. Ce facteur économique risque de concentrer l'action humanitaire des Etats dans les seuls pays dont on espère « tirer des contrats ». Là encore, on risque d'aboutir à un « humanitaire à deux vitesses ».

### Bilatéral contre multilatéral

Les Etats avaient d'une part laissé aux organisations non gouvernementales et aux organismes multilatéraux (agences des Nations Unies) un vaste champ libre pour la gestion des questions humanitaires. Ce phénomène, à la fois désertification et multilatéralisation de l'humanitaire, permettait de diluer les objectifs nationaux dans un intérêt universel et supra national. Avec la construction de l'humanitaire d'Etat dans la plupart des pays occidentaux, le retour des armées au premier plan de l'humanitaire (n'oublions pas la tradition de l'armée coloniale), on note un retour fort du bilatéral et des difficultés croissantes d'articulation des systèmes bilatéraux et multilatéraux. Ces difficultés sont en effet exacerbées par l'implication des militaires qui, par nature, sont naturellement orientés vers la défense des intérêts nationaux. Les premières semaines de la crise de l'afflux des réfugiés kosovar en Albanie a été marqué par une furie alors encore jamais vue d'efforts de « planter les drapeaux ». La force déployée par l'OTAN n'a été qu'une somme sans cohérence de contingents nationaux. Quant à la coordination avec le HCR et le rôle de ce dernier dans la protection des réfugiés, ils ont été les grands perdants de l'exercice. La division du Kosovo en « zones » françaises, allemandes, italiennes, britanniques et américaines, avec une tentative de concentration des moyens nationaux dans ces zones (y compris les ONG) en a été une autre illustration claire. Heureusement, de nombreuses ONG ont réussi à ne pas tomber dans le piège. Les GONGO (Governmental Non Governmental Organisations), nom donné à la fois aux ONG créées par leur gouvernement ou « répondant à la voix de leur maître », elles, sont souvent tombées dedans. Elles y ont perdu,

en même temps que leur indépendance, une partie de leur âme. C'est l'ensemble du dispositif de la réponse internationale humanitaire qui s'en trouve affaibli.

### PROPOSITIONS

Impartialité, Indépendance, Humanité et Universalité, quatre maîtres mots de l'action humanitaire, qui permettaient il n'y a pas si longtemps de travailler sous la mitraille, de traverser sans crainte les lignes de front, de négocier avec les parties en conflits. L'analyse de nombreuses situations dans lesquelles les Humanitaires se sont trouvés sous le feu, et y ont laissé des leurs, montre que cette aggravation du danger n'est pas sans relation avec les mélanges de mandats et d'images, avec une illisibilité de plus en forte de qui fait quoi et au nom de quoi.

#### Pour un retour au droit

Si les Etats et leur forces armées veulent développer un rôle humanitaire, ils devront s'y conformer. Cela peut paraître utopique... c'est pourtant ce que ces mêmes Etats ont inscrit eux-mêmes dans le Droit International Humanitaire (DIH) et dans ses textes principaux : les Conventions de Genève de 1949. Face aux dérives possibles de l'Humanitaire d'Etat et aux conséquences sur l'ensemble de l'action humanitaire nombre d'ONG plaident pour un retour au Droit (4). « Les Etats s'engagent à appliquer et à faire appliquer les présentes conventions ». Cet article premier des quatre conventions de Genève rappelle les engagements des Etats au regard des victimes de tous les conflits. Le DIH confère des droits, des devoirs, des obligations aux divers acteurs de la Communauté Internationale vis à vis des situations de crise. Entre les raisons d'Etat et les nouveaux impératifs de la « conscience publique », le Droit permet de protéger l'humanitaire de l'arbitraire, il impose une conduite à tenir pour les différents acteurs impliqués.

#### Travailler les complémentarités

Déclencher des actions militaro-humanitaires et déployer les ACM sur la base des seules nécessités de communiquer ou de chercher à placer les entreprises induit forcément des mélanges de genres contre-productifs pour tous les acteurs. Les militaires ont des compétences spécifiques dans certains domaines d'activités : grosses opérations logistiques impliquant de l'équipement lourd, déminage, maintien de l'ordre, reconstruction des attributs de l'Etat de droit et protection, éventuellement avec recours à la force, de l'espace humanitaire. Se concentrer sur ces secteurs renforce la légitimité de leur présence, et ceci pour le meilleur bénéfice des populations concernées. Par contre, dès que l'on touche des actions plus fines en termes de services et de reconstruction des sociétés, ils ne savent plus faire. Ce n'est pas leur métier. C'est en travaillant sur ces domaines de spécificité que la répartition des tâches sera facilitée entre les différents acteurs présents dans une zone. Si les contextes imposent le cadre juridique de l'action (notamment DIH dans le cadre des conflits armés), et donc les mandats pour l'intervention, les priorités opérationnelles et les avantages comparatifs des différents acteurs doivent permettre de réfléchir à l'articulation des complémentarités.

### EN CONCLUSION, QU'EST-CE QUE L'HUMANITAIRE ?

Le terme humanitaire souffre de son succès. Employé à tort et à travers pour qualifier toute action au bénéfice des populations dans des situations de crise, il mélange action politique, sécurisation d'une zone, action coercitive, relance économique, etc. Si chacune de ces actions peut-être utile, voir légitime et souvent complémentaire, elles ne sont pas toutes humanitaires. Les militaires sont indispensables pour sécuriser une zone et rétablir un cadre de vie pour les populations lors d'interventions extérieures, mais ce n'est pas de l'humanitaire. Les entreprises sont utiles et nécessaires en sortie de crise pour relancer les économies en ruine, recréer des infrastructures et créer des activités génératrices de revenus, mais ce n'est pas de l'humanitaire. Que les Etats qui ont investi des moyens dans la gestion d'une crise veuillent bénéficier d'un certain « retour sur investissement » est légitime, mais ce n'est pas de l'humanitaire. N'est pas humanitaire non plus une crise dont les conséquences le sont : le génocide du Rwanda a été à tort qualifié de « crise humanitaire », dégageant par là les Etats de leurs responsabilités découlant de la Convention de 1948 contre le génocide...

On entend de hauts responsables de l'administration confondre humanitaire et actions d'urgence, mélanger réhabilitation et soutien aux stratégies de survie des populations en situation de conflit. Pas étonnant que l'homme du rang y perde ses repères et que le stratège des ACM y cherche ses petits !

Qu'est-ce donc alors que l'humanitaire ? C'est tout simplement l'action de limiter les souffrances des victimes des conflits, de populations touchées par des catastrophes en les protégeant et en les assistant dans le respect de certains principes fondamentaux que sont l'Humanité, l'Universalité, l'Impartialité, l'Indépendance et le Désintéressement.

A une époque où le cynisme est de mise et où les scandales remuent un humanitaire mis de plus en plus fréquemment sur le grill, cette définition peut apparaître utopique et naïve. C'est pourtant sur cette base que les Etats se sont engagés à travers les Conventions relatives au DIH. C'est sur cet enjeu que des milliers d'individus travaillent de part le monde là où règnent de grands dangers, mais où les populations ont besoin de protection et de soutien, indépendamment des intérêts stratégiques ou économiques des grandes puissances. C'est sur cette base là, résultat de la prise de conscience d'un homme, Henri Dunant, sur le champ de bataille de Solferino, que des millions de blessés, de déplacés, d'affamés, d'emprisonnés ont vu un jour « la petite lumière au bout du tunnel ». Les ACM, tout comme les stratégies des états dans la gestion des crises devront un jour ou l'autre passer par ce crible. Ou on s'expose à voir la liste des humanitaires tués sur le terrain s'allonger rapidement ! ■

### DOCUMENTS

- 1 - Voir notamment les projets de réforme de l'aide européenne des Commissaires Patten et Nielson, la création du Comité civil de gestion des crises, de la « Rapid Reaction Facility » ou de l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide au sein du Conseil Européen.
- 2 - pour reprendre une expression de J.C Rufin.
- 3 - Voir « Quels rôles pour les armées dans la réhabilitation ? », Véronique de Geoffroy, Université d'Aix-Marseille, Groupe URD, Août 1998.
- 4 - BAGUE N - Le DIH, nouvel outil pour les ONG humanitaires d'urgence ? Université d'Aix-Marseille, Groupe URD, août 1999.