



***LE RÔLE DES DIFFERENTS ACTEURS INSTITUTIONNELS  
DANS LE DOMAINE CIVILO-MILITAIRE***

-

***Reconstruction d'un Etat : l'exemple de l'Afghanistan***

**Mémoire collectif**

**dans le cadre du séminaire «Diplomatie de défense - Approche multilatérale  
institutionnelle »**

**Directeurs: Colonel YAKOVLEFF  
Madame MATHEY**

**Mai 2007**

## FICHE DOCUMENTAIRE

### *LE RÔLE DES DIFFERENTS ACTEURS INSTITUTIONNELS DANS LE DOMAINE CIVILO-MILITAIRE*

-

#### *Reconstruction d'un Etat : l'exemple de l'Afghanistan*

1. Le rôle des différents acteurs institutionnels dans le domaine civilo-militaire –  
Reconstruction d'un Etat : l'exemple de l'Afghanistan
2. 2007\_memoire\_diplodéf\_collectif\_approche multilatérale  
institutionnelle\_Cheuawong\_Delrieu\_Dörmann\_Elensohn\_Springer\_Tiselius
3. Capitaine de frégate, Marine, CHEUAWONG Kanchid, Thaïlande ; Administrateur  
civil, DELRIEU Serge, France, Capitaine de corvette, Marine, DÖRMANN Lars,  
Allemagne ; Capitaine de frégate, Marine, ELSENSOHN Marc, Pays-Bas ; Lieutenant  
colonel, Armée de terre, SPRINGER Peter, Allemagne ; Lieutenant colonel, Armée de  
terre, TISELIUS Carl, Suède
4. 15 mai 2007
5. CID-14<sup>ième</sup> promotion
6. Mémoire de diplomatie de défense
7. Pour comprendre la coopération civilo-militaire, il faut aborder, dans leurs grandes  
lignes, les changements intervenus récemment. En particulier, la fin de la guerre froide,  
avec la modification de la structure du système international qui en découle, a modifié  
en profondeur l'approche des grands acteurs institutionnels. Les menaces et dangers  
sécuritaires survenus dans le monde entier ont provoqué une discussion sur la réaction  
à adopter, et une nouvelle compréhension de la gestion de crise se développe. La  
description et l'analyse du rôle différent des acteurs institutionnels en Afghanistan  
démontre bien les changements affectant la coopération civilo-militaire au fil du temps.
8. CIMIC, ONU, OTAN, UE, CICR, Banque mondiale, ASEAN, ONG.

**LE RÔLE DES DIFFERENTS ACTEURS INSTITUTIONNELS  
DANS LE DOMAINE CIVILO-MILITAIRE**

-

**Reconstruction d'un Etat : l'exemple de l'Afghanistan**

**SOMMAIRE**

PREFACE

**LES ACTEURS INSTITUTIONNELS**

L'ONU

L'OTAN

L'UE

Le CICR

La banque mondiale

CONCLUSION GENERALE

## Préface

Le présent mémoire collectif consiste en des chapitres indépendants traitant des grands acteurs institutionnels dans le domaine civilo-militaire. Les travaux sur chaque acteur institutionnel ont été réalisés avec une approche individuelle, conformément à la culture scientifique du pays origine de l'auteur. L'encadrement du mémoire sera garanti par une introduction et une conclusion générale.

## Introduction

Si l'exemple afghan a été retenu comme illustration centrale de ce mémoire, c'est qu'il permet de méditer sur la nécessaire prudence d'approche devant caractériser la coopération civilo-militaire.

En effet, les **théâtres d'opération** présentent, selon les pays, de grandes différences ethniques, religieuses et de civilisation, tandis que les conflits évoluent dans leur nature : dès lors, une approche figée ou uniforme susciterait des résistances du côté des populations et nuirait à l'efficacité de l'action.

Il faut aussi tenir compte de ce que les **acteurs de la reconstruction**, présents en phase de résolution de crise, sont divers, avec chacun leurs forces et leurs faiblesses, et que les plus graves écueils sont la non-coordination mais aussi la confusion des genres. Il convient notamment de s'interroger sur les limites d'une planification conjointe civilo-militaire. On le sait, les champs de bataille d'aujourd'hui ne sont plus strictement réservés aux soldats. Pour autant, l'intervention des militaires en zone humanitaire peut nuire à l'impartialité et générer des tensions. D'autres conséquences de ces interventions amalgamées peuvent se poser en termes d'emploi des capacités et des forces, et de recours à l'externalisation (action décriée de sociétés privées, à propos de laquelle on parle de « marchandisation de l'humanitaire »).

Telles sont les questions de principe actuellement en débat.

Quels constats de terrain doit-on établir ?

D'abord, et c'est presque un truisme, **le milieu est particulièrement compliqué et l'engagement y est délicat**. On a parlé de l'Afghanistan comme d'un otage de l'histoire.

Alexandre le Grand aurait dit à propos de cette région qu'on pouvait la traverser mais pas la conquérir ; des troupes mongoles aux talibans en passant par l'armée rouge, nombreuses en sont les illustrations.

Un pays otage de l'histoire mais aussi de sa géographie : les montagnes peu franchissables, de vastes étendues désertiques, un climat rude...

De fait, les hostilités armées en Afghanistan aujourd'hui n'ont rien d'une guerre conventionnelle. De l'intervention fin 2001 des troupes de l'OTAN contre le régime taliban, qui a abouti au renversement rapide de celui-ci, découle à présent une guérilla menée par 6 à 10 000 partisans de l'ancien régime –dont, avance-t-on, 2000 kamikazes en puissance–, basés dans le sud et l'est du pays, contre les troupes placées sous commandement OTAN, alliées à la jeune armée nationale afghane. Il s'agit donc d'une série d'actions ponctuelles, d'un harcèlement discontinu relevant assez largement d'une guerre asymétrique.

Des accords de paix ont été signés entre les Britanniques (parties aux forces de l'OTAN) et plusieurs chefs de village ; les talibans ont dès lors observé un cessez-le-feu tacite...

S'agissait-il d'une méthode douce de résolution des conflits ? Ou bien les talibans appliquent-ils la tactique du cheval de Troie ? Le fait est qu'ils ont réussi à infiltrer les administrations locales d'autant plus aisément qu'elles étaient corruptibles, à gagner le cœur et les esprits des habitants, et à reprendre des bastions qu'ils avaient semblé abandonner (souvent sans coup férir, comme Musa Qaba, la police abandonnant les lieux sans un seul échange de coups de feu).

Dans les régions pachtounes du sud et du sud-est, les talibans se sentent donc chez eux. Les zones tribales pakistanaïses, à la frontière, ne sont pas plus contrôlables.

Sachant par ailleurs que la vie politique reste animée autour des structures sociales traditionnelles, héritières des relations de pouvoir préexistantes, on mesure combien difficile est le pari de l'OTAN de gagner à son tour « le cœur et les esprits » de la population civile.

Depuis 20 ans, l'Etat afghan n'est plus un Etat fort. Faute de ressources, de prestige international et de puissance militaire, placé dans l'incapacité de centraliser le pouvoir, le gouvernement Karzaï a dû faire le choix d'une gouvernance de type féodal, intégrant les chefs de guerre. Les régions, dirigées par des gouverneurs, pour la plupart précisément d'anciens chefs de guerre, sont gérées sur un mode clientéliste ; le pouvoir économique –détournement de droits de douane, exploitation d'hydrocarbures, culture du pavot– est concentré entre les mains de ces ex-chefs de guerre, qui détiennent également un pouvoir militaire, de par la disposition d'armées privées.

A leurs côtés, et partageant avec eux le pouvoir politique, les chefs religieux continuent de bénéficier d'un réel soutien populaire.

Les élites locales (aristocrates tribaux, Afghans éduqués rentrés d'exil, libéraux, monarchistes) ont du mal à émerger.

Il y a donc un **problème persistant de répartition du pouvoir**, sur le plan intérieur et par rapport au poids des organisations internationales. Les plus modestes tâches paraissent réservées aux locaux tandis que les grands services publics (économie, santé,...) fonctionnent sous l'égide de la Banque mondiale.

Or, le temps de tolérance des Afghans pour l'étranger venu « reconstruire le pays » est maintenant limité. Un sentiment d'injustice semble résulter de l'apparente opulence des ONG présentes, suspectées par la population de détournements.

Face à cette situation, on peut s'interroger sur la **responsabilité des différents organismes, civils et militaires, dans la reconstruction de la paix** : comment secourir les victimes ? Guider les populations démunies ? Favoriser le retour des déplacés ? Lancer de microprojets économiques ou des initiatives agricoles ? Reconstruire l'économie ? Organiser les communautés villageoises ? Réformer les rapports sociaux ? Et, plus fondamentalement encore, passer de la logique de résolution de conflit par la violence à celle de négociation politique ?

L'invasion soviétique puis la guerre civile, l'accession des talibans au pouvoir puis leur renversement ont mis l'Afghanistan sur le devant de la scène sans que, pendant longtemps, la communauté internationale ne se soucie concrètement du sort de la population. De façon progressive ensuite, les grandes organisations « généralistes » (ONU), spécialisées (OTAN, Banque mondiale, FMI), ou régionales (l'UE mais aussi l'ASEAN), parfois précédées par les organisations humanitaires (CICR, différentes ONG), sont entrées en scène.

Toutes se sont posées ou se posent les mêmes questions : qui soutenir en vue de la reconstruction ? Avec qui prendre langue ou négocier ? Comment coordonner les actions ?

Ajoutons-y cette interrogation: que penser de l'action humanitaire conduite ou contrôlée étroitement par des soldats ?

-Les militaires doivent sécuriser une région : même justifié, même légitime, l'usage de la force déstabilise l'environnement socio-économique et augmente les risques pour les populations civiles non combattantes. Plus radicale encore, l'intrusion des militaires dans l'humanitaire nuit à l'impartialité de l'intervention et génère de nouvelles tensions.

-Au contraire, l'intervention humanitaire vise à protéger les civils et leurs droits.

Cette contradiction semble centrale par rapport à notre sujet...

## **Le rôle des Nations Unies en Afghanistan**

### ***Introduction***

En rédigeant un mémoire sur le sujet de la reconstruction de l'Afghanistan et des actions menées par les organisations internationales, il est évident de traiter du rôle joué par l'*Organisation des Nations Unies* (ONU).

La situation en Afghanistan, membre de l'ONU depuis 1946<sup>1</sup>, a au cours des derniers trente ans souvent figuré sur l'agenda de l'ONU. Une période avec de nombreux changements de gouvernements et des guerres civiles ainsi que des interventions des forces étrangères en Afghanistan. Les raisons pour l'ONU de se sentir concernée sont nombreuses mais aussi très diverses. Il s'agit de limiter la souffrance de la population locale, d'empêcher l'aggravation d'une crise où les deux grands acteurs de la guerre froide ont été ou seront impliqués. Mais aussi de combattre le commerce de drogues qui trouve son origine dans la pauvreté en Afghanistan et qui alimente les terrorismes et menace de jeunes générations dans le monde entier. Dès lors, l'intérêt et les obligations de l'ONU sont évidents.

### ***L'ONU sous le régime taliban***

Le bilan de la l'intervention de l'Union Soviétique en Afghanistan en 1979 et de la guerre civile qui a suivi est estimé entre 700 000 et 1, 3 million morts au combat. Plus de la moitié de la population a fui après la guerre, à l'intérieur de l'Afghanistan ou en Pakistan et Iran.<sup>2</sup> Et pour ceux qui reste : la société afghane est gravement affaiblie avec plus d'un million d'afghans en situation de famine et 63% d'enfants sous-alimentés.<sup>3</sup> En plus, environ 10 millions de mines antipersonnelles subsistent sur le terrain, menaçant tous ceux qui vivent dans le pays.

Au début des années 80 le Conseil de Sécurité essaye de lancer une résolution qui condamne l'invasion soviétique. Or, une des faiblesses de l'organisation, le droit de veto des membres permanents, permet à l'Union Soviétique d'arrêter le processus. Alors, comme le Conseil de Sécurité en réalité est neutralisé et sans pouvoir, l'Assemblée Générale prend directement la main sur les actions. Entre 1980 et 1991, 13 résolutions sont adoptées qui demandent l'arrêt du conflit et le retrait des troupes étrangères. Les résolutions définissent aussi le travail de l'ONU pour trouver des solutions politiques et pour soutenir la population. Les actions sur le terrain sont dirigées par un coordinateur désigné par le Secrétaire Général (SG), et les grands

---

<sup>1</sup> Un an après la fondation de l'ONU

<sup>2</sup> <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/un-afghan-history.shtml> (2007-04-20)

acteurs de l'ONU depuis cette période et encore aujourd'hui sont : UNICEF, UNDP, UNHCR et WFP. Le Secrétaire Général crée en 1993 « *United Nations Special Mission to Afghanistan* » (UNSMA) mais l'ONU rencontre des difficultés pour rassembler des ressources financières parmi ses membres. En outre, l'instabilité politique et la présence permanente des menaces contre les acteurs de l'ONU empêchent un travail efficace.

Cette période jusqu'à la fin de 2001 est caractérisée par une présence de l'ONU dans de nombreuses domaines. L'ONU réalise beaucoup d'effort pour améliorer la situation humanitaire immédiate. Or, l'ONU constate un manque d'intérêt de la communauté internationale pour contribuer au travail de longue durée permettant de soutenir la reconstruction du pays. Certes, les besoins sont visibles pour l'ONU mais l'organisation n'arrive pas à une mobilisation suffisante de ses membres pour contribuer à stabiliser la situation.

### ***L'ONU en Afghanistan aujourd'hui***

*« Tout en mobilisant les volontés et les ressources nécessaires pour remporter la lutte contre le terrorisme, nous devons également nous occuper de toutes les victimes du terrorisme, qu'il s'agisse des cibles directes ou d'autres populations qui seront touchées par notre effort commun. C'est pourquoi j'ai averti les donateurs qu'il faudra peut-être fournir une aide humanitaire beaucoup plus généreuse au peuple d'Afghanistan. »*<sup>4</sup>

Les attaques du 11 septembre 2001, initiées par des groupes d'Al Qaeda basés en Afghanistan, ont augmenté l'intérêt de la communauté internationale pour la situation humanitaire en Afghanistan. Le lien entre la pauvreté et la misère en Afghanistan et les menaces du terrorisme international devient désormais clair. Or, la guerre d'Afghanistan menée par une coalition occidentale et l'Alliance du Nord contre le régime taliban empêche l'ONU de retirer son personnel international d'Afghanistan et son travail d'aide humanitaire est rendu plus difficile, voire à certains endroits interrompu pendant quelques mois. L'ONU joue maintenant un rôle très actif au niveau politique, quand elle organise des conférences de donateurs à Islamabad ainsi qu'à Berlin. De par une décision du Conseil de Sécurité, la force multinationale « *International Security Assistance Force* » (ISAF) a reçu une légitimité. C'est aussi dans le cadre de l'ONU que le travail de constitution d'un nouveau gouvernement, avec ses institutions, commence. Le travail d'aide humanitaire reprend mais la difficulté de rassembler des moyens pour le travail de reconstruction subsiste. Après une conférence tenue

---

<sup>3</sup> Philip Peters, Lexington Institute, [http://lexingtoninstitute.org/printer\\_483.shtml](http://lexingtoninstitute.org/printer_483.shtml) # (2007-04-26),

<sup>4</sup> Déclaration du Secrétaire Général M. Kofi Annan, 1 Octobre 2001.

par l'ONU sur l'assistance de la reconstruction, « *Aidons les Afghans à s'aider eux-mêmes* »<sup>5</sup> devient la devise des futurs efforts de reconstruction.

Depuis, l'approche de l'ONU est nommée « empreinte légère » (*light footprint*) et l'idée est, contrairement au Kosovo et au Timor, de ne pas prendre la responsabilité de constructeur d'Etat, mais de soutenir les Afghans dans leur travail. L'idée est renforcée pendant la conférence « *The Afghanistan Compact* » à Londres 2006. La conférence, codirigée par l'ONU et le gouvernement Afghan, a décidé quels buts il faut atteindre pour les cinq années à venir. Il s'agit de trois domaines principaux : sécurité, droits de l'homme et administration d'Etat, développement socio-économique. Il est clairement stipulé que c'est le gouvernement afghan qui restera responsable des progrès à réaliser mais la communauté internationale (coordonnée par l'ONU) à la tâche de garantir le soutien du travail. Pour la coordination entre la trentaine d'acteurs (pays et organisations) internationaux, l'ONU et le gouvernement afghan ont créé le « *Joint Coordination and Monitoring Board* » (JCMB). L'acteur local de l'ONU est « *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* » (UNAMA).

### Conclusion

Le rôle important de l'ONU pour conférer une légitimité aux actions menées en Afghanistan est non discutable et unique. L'ONU joue un rôle clé pour l'application des deux dernières conventions (Bonn et Londres). Deux conventions qui recherchent la cohérence dans les efforts pour un Afghanistan stable.

Le fait que l'organisation ne joue pas un rôle militaire et qu'elle ne dirige pas le pays mais soutient un gouvernement élu renforce clairement son impartialité dans le pays. L'ONU agit aujourd'hui avec plus de puissance et cohérence sur le plan politique, puisque les grandes divergences d'opinions entre ses membres se sont réduites. En fait, l'influence négative de l'Afghanistan sur le reste du monde est très visible. Et le lien entre Al Qaeda et les Talibans et la grande exportation de drogues donne à la communauté internationale des forts motifs d'agir.

Or, même si la communauté internationale reste convaincue de l'importance d'aider les acteurs de l'ONU présents en Afghanistan, la volonté manque pour consacrer les moyens nécessaires. Le choix du mode d'action, « empreinte légère », et la faible sécurité du pays rendent souvent son influence faible et son travail difficile.

La neutralité et la cohérence ainsi que la capacité de négocier ont rendu possibles les deux conventions qui régissent aujourd'hui l'évolution en Afghanistan.

---

<sup>5</sup> Discours du Secrétaire Général Kofi Annan à Tokyo le 21 Janvier 2002.

Or, outre le fait de donner de la légitimité à ses actions, l'Organisation a confié la responsabilité de rétablir l'ordre et la sécurité aux autres acteurs. Et elle reste donc largement en dehors du travail et sans influence sur la question clé de l'avenir du pays notamment la sécurité. Sans une situation stable et sécurisée, tous les autres efforts pour reconstruire le pays deviendraient inutiles. Or, aussi longtemps que les membres de l'ONU ne s'engagent pas davantage, l'Organisation n'a pas d'autre choix que de prendre en charge le travail politique sur la légitimité mais de laisser le travail nécessaire sur le terrain aux autres acteurs.

### **La coopération civilo-militaire au sein de l'OTAN**

Les Nations Unies ont une très grande expérience en matière d'intervention sur le terrain avec des acteurs civils et ont utilisé toute une série de mécanismes pour tenter de résoudre les difficultés qu'il y a à coordonner les activités des militaires, de la police et des acteurs civils. L'OTAN s'est également rendu compte qu'il peut être utile d'impliquer des acteurs civils dans le processus de planification avant d'opérer ensemble sur le terrain. Les applications concrètes sont limitées par le secret militaire, mais prévoient l'engagement d'organisations civiles dans des exercices militaires<sup>6</sup>. Cela exclut de donner un rôle opérationnel aux ONG dans la planification : recueillir leur avis durant la phase de planification est de grand intérêt, mais l'OTAN ne doit pas les considérer comme des acteurs opérationnels.

L'OTAN a également tiré un certain nombre d'enseignements de son expérience civilo-militaire en Bosnie, au Kosovo et surtout, plus récemment, en Afghanistan<sup>7</sup>. Il s'agit des *ressources et dispositifs* qui soutiennent les relations entre les commandants de l'OTAN et les autorités civiles et militaires locales ou nationales et les populations civiles dans les zones où les forces militaires de l'OTAN sont, ou pourraient être, engagées. Ces dispositions prévoient la coopération et la coordination avec les organisations non gouvernementales ou internationales et les autorités. À la différence de l'ONU, son interface entre civils et militaires n'a qu'un seul nom : le programme de coopération civilo-militaire (CIMIC<sup>8</sup>).

### **CIMIC**

Selon les documents militaires de l'OTAN<sup>9</sup>, la CIMIC est une fonction d'appui au combat. La directive de l'OTAN sur la CIMIC (MC 411), adoptée par le Comité militaire en août 1997,

<sup>6</sup> comme l'exercice « Open Road » du Commandant suprême allié de l'Atlantique (SACLANT)

<sup>7</sup> MARRET Jean-Luc, *Les actions civilo-militaire allemandes : entre inhibition et humanitarisme*, 12 février 2007. [www.frstrategie.org/barreCompetences/conflits/20070212.pdf](http://www.frstrategie.org/barreCompetences/conflits/20070212.pdf)

<sup>8</sup> NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, AJP-09, 2000

souligne que « celle-ci a pour objectif immédiat d'établir une coopération pleine et entière entre les populations et institutions civiles et le commandant des forces de l'OTAN dans les limites de la zone d'opérations de ce dernier, et ce dans le but de ménager des conditions civilo-militaire susceptibles de le faire bénéficier d'un maximum d'atouts moraux, matériels et tactiques ». Le document MC 411 ajoute que la CIMIC a un rôle à jouer dans toutes les opérations, qu'elles relèvent ou non de l'article 5. Les explications complémentaires fournies par les officiers chargés de développer la CIMIC confirment la vision qu'en ont les militaires ; pour eux, il s'agit d'un instrument qui, tenant compte du contexte juridique, administratif, social, culturel, économique ainsi que de l'environnement dans lequel se déroulent les opérations, permet de nouer des relations non conflictuelles avec les populations locales et par conséquent, de faciliter la réalisation des tâches militaires.

### ***Les tâches du CIMIC***

Au cours des dernières années, l'OTAN a révisé et adapté le concept de la CIMIC pour reprendre tous les éléments de l'interface civilomilitaire. Les tâches du CIMIC se divisent en trois étapes : pré-opérationnelle, opérationnelle et transitionnelle.

1. Tâches pré-opérationnelles. Elles comprennent la planification, les conseils à la chaîne de commandement et la formation des forces. Bien que l'OTAN ne fasse pas directement appel à des organisations civiles dans l'élaboration des plans d'urgence, elle a instauré des mécanismes de consultation à ce niveau. Les organisations civiles et les ONG interviennent donc indirectement dans la planification en prenant part à des exercices militaires. De la même façon, l'OTAN met à jour ses programmes de formation afin de familiariser le personnel militaire et civil avec les structures, les ressources et les méthodes de travail des différentes institutions.
2. Tâches opérationnelles. Les activités opérationnelles clefs de la CIMIC sont la communication, la coordination, l'échange d'informations, l'élaboration d'accords, les tâches d'évaluation et les opérations auxquelles vient s'ajouter une foule de « tâches particulières » assumées par différents spécialistes pour compléter celles généralement effectuées par les organisations civiles.
3. Tâches transitionnelles. Il s'agit du passage en douceur des différentes tâches aux autorités et organisations civiles et de la fin de l'engagement militaire. Cette phase comprend la planification de ce passage aux autorités civiles et la fermeture des bureaux CIMIC. Il faut pour cela que les structures nécessaires aient été mises en place.

---

<sup>9</sup> <http://www.nato-pa.int/default.asp>

### ***La transformation de l'OTAN et la rude école d'Afghanistan***

Lors de leur réunion à Reykjavik, en mai 2002, les ministres des Affaires étrangères des Etats-membres de l'OTAN ont décidé que « pour accomplir la gamme complète de ses missions, l'OTAN doit pouvoir aligner des forces capables de se déployer rapidement partout où elles sont nécessaires, de mener des opérations soutenues, à longue distance et dans la durée, et de réaliser leurs objectifs. » Cet accord historique a ouvert la voie à une série de mesures « transformationnelles », associée à la prise ultérieure de direction de la FIAS (ISAF en anglais) par l'OTAN, en août 2003<sup>10</sup> en utilisant le concept d'Équipes de reconstruction provinciale (PRT), qui toutes incluent une cellule de CIMIC.

Les PRT sont initialement conçues pour succéder à la phase III de la partie strictement militaire de l'opération *Enduring Freedom* (OEF), déclenchée fin 2001 afin d'éliminer la nébuleuse Al-Qaida et ses soutiens *talibans*. Le principe retenu est de créer des interfaces civilo-militaires et des relais d'influence, chargés de soutenir l'action de la coalition et de promouvoir l'autorité du gouvernement Karzai, considéré comme le centre de gravité du renouveau afghan. La présence des PRT en Afghanistan fournit un vecteur adaptable pour une meilleure intégration des efforts *civils et militaires* complémentaires orientés vers la stabilisation et la reconstruction, ainsi que pour le renforcement de l'interaction et de la coopération entre l'OTAN et les organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales actives dans le pays.

En Afghanistan, les PRT, composées de personnels *civils et militaires*, interviennent directement dans les domaines de l'action humanitaire et de l'aide au développement, concurrençant par-là même les ONG déjà présentes sur le terrain. Les PRT démontrent la faisabilité des Planifications et Actions civiles et militaires Concertées (PAC) au niveau local, tout en mettant en évidence la nécessité de renforcer les PAC entre l'OTAN et d'autres acteurs au niveau institutionnel. L'engagement de l'OTAN en Afghanistan a enfin ouvert la voie à des approches novatrices portant sur l'utilisation plus souple des forces de l'Alliance, en soutien ou de concert avec des opérations non OTAN, dirigées par des Alliés ou d'autres organisations internationales.

### ***Le renforcement de la coopération de l'OTAN avec les ONG***

L'OTAN dispose grâce à la doctrine CIMIC d'une gamme étendue d'instruments pour la coopération civilo-militaire. Pour le moment, les liens avec les ONG ont été développés, au niveau tactique, par la mise en oeuvre de mécanismes de coordination et de liaison *ad hoc* et,

au niveau stratégique, par la signature d'un accord spécifique avec le CICR concernant la formation et les exercices; par ailleurs, depuis quelque temps l'organisation de séminaires, de conférences et de cours permet une meilleure connaissance réciproque. Les liens entre l'OTAN et les ONG<sup>11</sup> ne sont donc pas négligeables mais restent pour l'instant limités. L'expérience en Afghanistan montre la faisabilité des Planifications et Actions civiles et militaires Concertées (PAC) au niveau local, mais également la nécessité de renforcer les PAC. Pour tirer un plus grand profit de sa coopération avec les ONG, l'OTAN doit maintenant développer des mécanismes spécifiques. Pour cela, une approche en trois volets<sup>12</sup> est envisageable, mais elle doit être précédée d'un certain nombre de clarifications préalables. Il convient tout d'abord de bien *définir les objectifs* des opérations de stabilisation menées par l'OTAN et d'en cerner les limites. Il convient aussi *de tenir compte des objectifs différents* poursuivis par les ONG et l'OTAN dans la recherche d'une relation améliorée: alors que les militaires voudraient renforcer la coopération au niveau politique et stratégique, les ONG sont intéressées par une amélioration au niveau tactique et une intensification des exercices et de la formation.

La coopération doit avoir pour effet principal *de renforcer la valeur ajoutée complémentaire de chacune des parties et d'atténuer les contraintes qu'elles supportent chacune*: l'OTAN dispose de la légitimité politique, de la force militaire et de moyens logistiques mais a une obligation de réussite dans des délais parfois très courts; les ONG disposent d'une légitimité éthique, d'une plus grande liberté d'action dans le moyen et long terme et d'une bonne connaissance des cultures et des contextes locaux. Cependant, en situation d'insécurité, elles peuvent être inopérantes.

Enfin, la coopération doit être décidée en fonction de quatre critères: *cohérence* (avec les objectifs de l'OTAN), *efficacité* (plus efficace que si l'OTAN agissait seule ou avec d'autres acteurs), *efficience* (moins coûteuse qu'une autre stratégie), et *subsidiarité* (éviter les duplications inutiles). L'approche en trois volets consisterait à développer une interopérabilité « culturelle » par le dialogue et la formation; à utiliser pleinement *les mécanismes d'interaction et de coopération développés à l'ONU*; à mettre en place au niveau du siège de

---

<sup>10</sup> <http://www.nato.int/docu/review/2006/issue4/french/analysis1.html>

<sup>11</sup> GRUNEWALD, François, GEOFFROY, Véronique, *ACM, CIMIC et ONG ; Quelles relations ?* [www.urd.org/fichiers\\_urd/pole\\_dactivites/publications/acm.pdf](http://www.urd.org/fichiers_urd/pole_dactivites/publications/acm.pdf)

<sup>12</sup> Jean DUFOURCQ, *Comment améliorer les relations entre l'OTAN et les ONG dans les opérations de réponse aux crises?* Laure Borgomano-Loup Forum Papers Series Responsable de publication: Jean Dufourcq, mars 2007

*l'OTAN une structure légère d'avis et de conseils* pour la coopération civilo-militaire, y compris dans la relation avec les ONG.

*Développer une interopérabilité «culturelle»*: en invitant davantage d'ONG à participer à des cours, conférences et exercices organisés par l'OTAN et réciproquement, en faisant participer des personnels de l'OTAN à des cours et séminaires organisés par le Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires (BCAH de l'ONU) à l'intention des ONG.

*Utiliser les mécanismes d'interaction et de coordination des Nations Unies*: cela permettra d'éviter la duplication de mécanismes de coordination.

*Mettre en place à l'OTAN une structure légère d'avis et de conseil*. Sous l'autorité du Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) et du Comité militaire (CM), une structure permanente réunirait des experts civils -y compris ONG- et militaires pour tirer parti des expériences de coopération et recueillir une expertise civile concernant un terrain de crises donné.

### **Conclusion**

L'interaction entre les ONG et l'OTAN est souhaitable et possible; il doit avoir pour principe directeur de renforcer la complémentarité de chacune des deux parties en respectant leur valeur ajoutée particulière. Cela implique de renforcer l'interopérabilité «culturelle»; d'utiliser pleinement les mécanismes de coordination déjà existants, en premier lieu à l'ONU; de développer à l'OTAN, sous l'autorité du CAN et du MC, une cellule légère d'expertise dans ce domaine.

Cette approche en trois volets respecte le cadre existant de la planification à l'OTAN et de la doctrine CIMIC et ne nécessite pas le développement de capacités civiles particulières, conformément aux recommandations du Communiqué de l'OTAN adopté au Sommet de Riga. Elle peut être mise en œuvre sans délai.

### **Union Européenne (UE)**

Avec la fin du conflit Est-Ouest au début des années 90 et la fin du monde bipolaire qui en résultait, la structure du système international changea fondamentalement. La stabilité garantie par les blocs monolithiques fut remplacée par un monde d'États instable.

À titre d'exemple, on peut citer le conflit ethnique à l'intérieur des Balkans. La discussion sur la réaction adaptée aux menaces et dangers sécuritaires survenus dans le monde entier qui en résultait, aboutit à une «nouvelle» compréhension de la gestion des crises, une compréhension élargie comprenant la combinaison de différents instruments et capacités civils et militaires.

Cette fiche de travail se propose de donner un bref aperçu de l'adaptation de l'UE à la nouvelle donne en matière de politique de sécurité depuis le début des années 90 et d'esquisser la conception de la coopération civilo-militaire de l'UE. Au final nous vous présenterons l'engagement de l'UE en Afghanistan et une analyse de l'évolution totale du processus d'adaptation.

### ***Évolution***

Devant les changements intervenus dans le contexte de la sécurité mondiale, l'espoir que l'UE élargira son orientation stratégique d'une dimension sécuritaire pour contribuer activement à la sécurité et à la paix dans le monde augmenta, et l'UE se vit offrir l'occasion de devenir un acteur influent de la gestion internationale des crises en raison de la diversité unique de ses instruments dans les domaines de la diplomatie, de l'économie, du développement, de la police et des forces armées.

Lors de la conférence intergouvernementale de Maastricht en 1992 une « politique étrangère et de sécurité commune » (PESC) fut instaurée, politique qui prit des contours plus précis par la création de la fonction du Haut représentant pour la PESC en 1997. En même temps, l'éventail des tâches des missions de Petersberg<sup>13</sup> de l'UEO fut déclaré comme champ d'action de la « politique européenne de sécurité et de défense ». L'acte de naissance proprement dit de la PESD fut finalement signé en 1999 avec les décisions du Conseil prises à Cologne et Helsinki. Dès le début, outre les objectifs militaires (opérations militaires conduites sous la direction de l'UE), l'amélioration des ressources civiles dans le domaine de la gestion des crises fut également fixée comme objectif. Outre le « Military Headline Goal »<sup>14</sup> de l'UE, le « Civilian Headline Goal »<sup>15</sup> doit donc être considéré comme un complément logique de l'approche globale de l'UE de la gestion des crises. Avec la signature

---

13 Missions de Petersberg : elles couvrent les missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix.

14 11-12 décembre 1999 : au Conseil européen d'Helsinki, décision de développer une capacité autonome de défense visant au déploiement de 60 000 hommes dans un délai de 60 jours et pour des missions d'au moins une année. Dans le but de mettre en oeuvre l'ensemble des missions de Petersberg. Création de structures politico-militaires permanentes à Bruxelles : le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire et l'Etat-major de l'UE.

15 19-20 juin 2000 : au Conseil européen de Feira, décision d'organiser une conférence d'engagement des capacités en novembre 2000 en vue de respecter les objectifs d'Helsinki. Accord sur la création d'un Comité chargé des aspects civils de la gestion des crises et sur l'engagement à fournir, d'ici 2003, jusqu'à 5 000 policiers pour des missions internationales. Quatre domaines d'action civile prioritaires sont définis : la police, le renforcement de l'État de droit, le renforcement des administrations civiles et la protection civile. Le nouvel objectif de capacités civiles pour 2008 (Civilian Headline Goal 2008) contient l'élaboration de scénarios illustratifs et des hypothèses de planification, la définition d'une liste de besoins en termes de capacités, la

du Traité de Nice en 2001, l'UEO fut intégrée dans l'UE et en 2002 un partenariat stratégique fut conclu avec l'OTAN (accords Berlin Plus), permettant à l'UE entre autres d'avoir recours aux capacités de planification militaire et structures de commandement de l'OTAN. À l'extension des missions de Petersberg à la lutte contre le terrorisme en 2002 suivit l'adoption de la « stratégie européenne de sécurité » (SES) en 2003. L'UE se dota d'une stratégie de sécurité pour encadrer et expliquer son action à l'extérieur. À partir d'une analyse des défis mondiaux et des principales menaces pesant sur la sécurité de l'Europe, la stratégie fixe trois objectifs à l'UE pour défendre sa sécurité et promouvoir ses valeurs :

- faire face aux menaces en menant une politique de prévention des conflits reposant sur une combinaison des moyens d'action civils et militaires ;
- construire la sécurité dans le voisinage européen en s'impliquant au Moyen-Orient, dans les Balkans et le Caucase ;
- promouvoir un multilatéralisme efficace en défendant et en développant le droit international, dans le cadre fondamental de la Charte des Nations Unies.

Dans ce document de stratégie, il est donc clairement souligné qu'aucune des nouvelles menaces n'est de nature exclusivement militaire et ne peut en conséquence être résolue par des moyens purement militaires. Une combinaison de capacités tant militaires que civiles pourra également faire face au dilemme résidant dans le fait que jusqu'à présent dans la quasi-totalité des interventions majeures l'efficacité militaire est suivie d'un chaos civil.

Dans le cadre de l'adaptation institutionnelle et politique à la nouvelle donne en matière de politique de sécurité, le Conseil de l'UE adopta en mars 2002 un concept relatif à la coopération civilo-militaire qui correspond en grande partie au Civil Military Co-operation (CIMIC)-Concept de l'OTAN. Le terme de CIMIC est défini comme suit : „Civil-Military Co-Operation (CIMIC) is the co-ordination and co-operation, in support of mission, between military components of the EU-led Crisis Management Operations and civil actors (external to the EU), including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organisations and agencies.“<sup>16</sup> Cependant, le concept CIMIC de l'OTAN dans le cadre de la compréhension de l'UE de la gestion des crises ne comprend qu'une partie des rapports civilo-militaires, qui dans leur ensemble sont couverts par le concept de la Civil-military Co-Ordination (CMCO). La CMCO doit donc être comprise comme un concept politique, la CIMIC par contre est un instrument militaro-opérationnel, qui

---

comparaison entre la liste des besoins et les contributions volontaires des Etats membres et l'identification des lacunes.

doit régler la coopération entre les forces militaires dirigées par l'UE et les organisations civiles indépendantes ainsi que les autorités/ la population.

Les structures organisationnelles créées par le Traité de Nice sur l'Union européenne comportent les dépendances suivantes. Le comité politique et de sécurité (COPS) est un point de contact, d'échange d'informations et de mise en œuvre central tant pour la gestion civile que pour la gestion militaire des crises de la PESD. Le comité militaire de l'UE (CMUE) conseille le COPS dans toutes les questions militaires et assure avec l'État-major militaire de l'UE, qui lui est subordonné, la conduite militaire des opérations. Quant à la gestion civile des crises, le « Committee for Civilian Aspects of Crisis Management » (CIVCOM), qui conseille le COPS dans toutes les questions civiles fut créé.

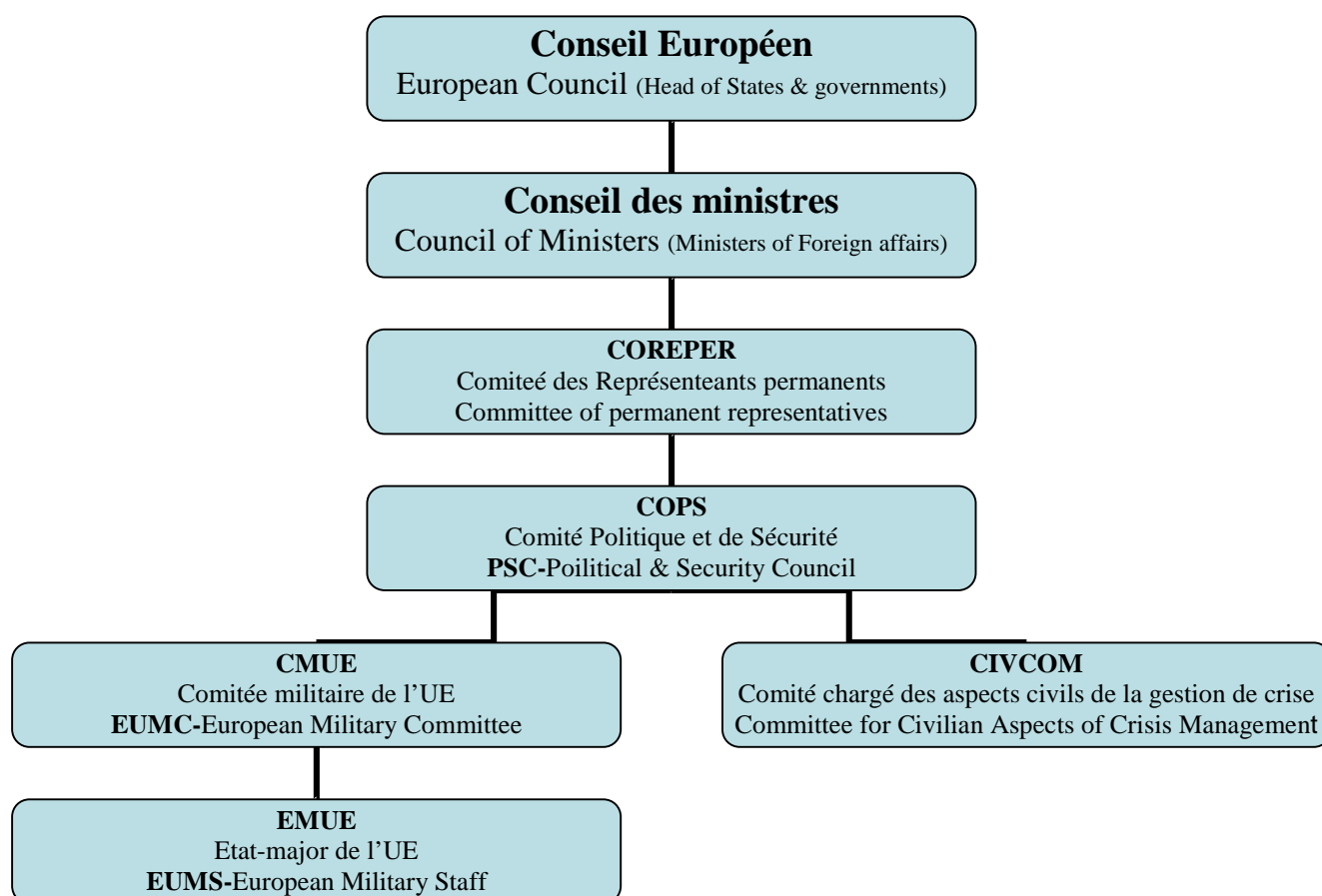


Figure 1 : Structure décisionnelle lors des opérations militaires de l'UE

### ***Digression : L'engagement de l'UE en Afghanistan***

Depuis la chute du régime taliban l'UE soutient les efforts de la communauté internationale visant à assurer la stabilité et la reconstruction du pays. À cet effet, le Conseil européen de

Laeken des 14 et 15 décembre 2001 adopta des mesures concrètes : participation des États-membres à la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité, renforcement de l'aide humanitaire européenne et désignation d'un représentant spécial de l'UE en Afghanistan. Sa mission principale consiste à renseigner le Haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune et le Conseil européen sur les évolutions ultérieures en Afghanistan et de soutenir les efforts des États-membres de l'UE ainsi que ceux du délégué spécial des Nations Unies. En novembre 2005, le président afghan et des représentants de l'UE signèrent un arrangement sur la coopération approfondie à long terme entre l'UE et l'Afghanistan.<sup>17</sup> L'UE apporte notamment une contribution financière à la reconstruction de l'Afghanistan. De 2002 à 2006 l'UE mit à disposition environ 200 millions d'euros par an. Pour les années 2007 à 2010, l'UE prévoit également un engagement annuel d'environ 150 millions d'euros. Ainsi, l'UE prend un rôle primordial, même par rapport aux États-Unis, au Japon et à la Grande-Bretagne. L'accent principal est mis sur les domaines du développement rural (env. 30 % des moyens), de la construction de l'administration (env. 40 % des moyens) et de la santé (env. 20 % des moyens), mais aussi sur des mesures dans les domaines de la protection sociale, du déminage et de la coopération régionale (au total env. 10 % des moyens). En prenant compte des prestations bilatérales de tous les États-membres, l'engagement financier de l'UE pris jusqu'à présent s'élève à environ 3,7 milliards d'euros.<sup>18</sup> Étant donné que la contribution des États-membres de l'UE à la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (ISAF) ne constitue pas une mission de l'UE, il n'est pas possible de s'exprimer sur l'efficacité du concept CIMIC de l'UE dans son ensemble. Dans leur structure globale, les concepts nationaux CIMIC sont cependant presque identiques au concept CIMIC de l'OTAN/de l'UE. La mission des contingents CIMIC placés sous autorité nationale consistait tout d'abord à assumer une fonction de liaison avec l'environnement civil et une fonction de soutien pour la conduite des opérations. D'une part, il fallait prendre contact avec les acteurs civils (Non Governmental Organizations-NGO/International Organizations-IO) de la mission internationale dans le but de créer un réseau d'information et d'améliorer ainsi la coordination et la coopération avec les autorités civiles, d'autre part il fallait reconnaître le théâtre d'opérations, afin que le commandement militaire puisse élaborer une image de situation civile. En plus, les contingents nationaux CIMIC participent à des

---

(7106/02), §5.

<sup>17</sup> Source : [http://ec.europa.eu/external\\_relations/afghanistan/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/intro/index.htm)

<sup>18</sup> Cf. Source :

<http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Afghanistan/BeziehungenZurEU.html>

projets d'aide humanitaire d'urgence ainsi qu'à des projets servant à la reconstruction de l'infrastructure.

### **Conclusion**

Le défi central d'une approche globale de la gestion des crises est évident, il s'agit d'un emploi coordonné et efficace de moyens civils et militaires. La coopération entre les forces armées et les acteurs civils est donc indispensable. Il reste que la CIMIC n'est pas une tentative militaire visant à apporter de manière durable une aide humanitaire ou une aide au développement, mais qu'elle présente un instrument militaire visant à structurer la coordination et la coopération avec les acteurs civils. C'est notamment au début des « Peace Support Operations » (PSO), lorsque la situation de sécurité n'est pas encore stable, que la mission des forces armées consiste à rétablir ou à garantir la sécurité et l'ordre. La coopération civilo-militaire est donc la condition fondamentale pour que l'aide humanitaire et l'aide au développement organisées par des autorités civiles puissent être instaurées le plus vite possible et de manière efficace. Mais cela signifie en même temps qu'il faut donner la priorité la plus haute au développement de l'approche CMCO qui comprend l'ensemble de toutes les formes possibles des rapports civilo-militaires, afin de tendre vers l'objectif ambitieux d'une approche globale de la gestion des crises de l'UE. Cela souligne encore une fois l'importance du « Civilian Headline Goal ». Avec l'échec de la constitution européenne, l'UE est cependant confrontée à un problème non négligeable. Une approche globale sera conférée à l'action de politique étrangère et donc à la gestion des crises de l'Union européenne dès lors que les postes de commissaires européens pour la politique étrangère et de hauts représentants de la PESC seront réunis pour que soit créé un portefeuille de politique étrangère européen. Ainsi par exemple le commerce, l'aide au développement, la politique structurelle et l'aide économique pourraient être liés de manière efficace à des objectifs de politique étrangère et d'éventuelles opérations militaires („Interagency Interaction“). Même si l'Union européenne essaie maintenant, après l'échec de la Constitution, de mettre en commun ses ressources et ses capacités et de créer des structures adaptées, voir se développer une approche globale de la gestion des crises à court ou à moyen terme relève de l'utopie.

### **Le CICR en Afghanistan**

Le CICR est actif dans le pays depuis 25 ans, ce qui lui permet de bénéficier d'une grande crédibilité auprès de nombreuses parties prenantes qui ont été amenées à le connaître au fil du temps.

### **Il assure avant tout une mission de protection.**

Conformément à son « mandat de base », le CICR visite des personnes détenues par les autorités afghanes et les forces internationales (Etats-Unis, OTAN) à la suite du conflit armé ; il évalue régulièrement leurs conditions de détention ainsi que le traitement qui leur est réservé et veille au respect des garanties judiciaires fondamentales et des garanties de procédure. Il facilite le contact des détenus avec leur famille par l'échange de messages Croix-Rouge.

Travaillant étroitement avec le Croissant-Rouge afghan, il aide les familles à rechercher de proches disparus.

### **Un autre grand axe de ses activités concerne l'assistance.**

Il facilite les soins de santé en aidant les autorités à fournir des services chirurgicaux et de soutien parallèles, tels que des banques de sang et laboratoires, (hôpitaux de Jalalabad, Kandahar et Jowzan) ; il maintient aussi sa capacité de réaction aux situations d'urgence à travers le pays.

Sur la réadaptation des handicapés : il aide à fournir des services d'appareillage et de réadaptation physique, puis à reprendre une vie « normale ». Depuis 20 ans, environ 74 000 patients, dont plus de 31 000 amputés, ont bénéficié de telle aide. Le CICR gère 6 centres d'appareillage.

Sur l'action antimines : le CICR s'emploie à prévenir la survenance de nouveaux incidents - mortels ou non- causés par les mines et autres explosifs de guerre, en recueillant des informations sur leur remplacement et en informant les agences de déminage. Conjointement avec le Croissant-Rouge afghan, il encourage les comportements sans risque par le biais de séances de prévention en direction des communautés exposées.

Sur l'eau et l'habitat : il s'agit de maintenir l'accès à l'eau potable pour les communautés exposées car la destruction des infrastructures et des systèmes de distribution d'eau peut engendrer des conséquences sanitaires désastreuses. En l'espèce, le CICR agit pour rétablir les réseaux urbains et ruraux de distribution, met en œuvre des projets d'assainissement, effectue des travaux de réhabilitation dans les hôpitaux, essaie de promouvoir l'hygiène et la formation à la santé environnementale.

### **Enfin, le CICR s'attache à promouvoir le droit international humanitaire.**

Il soutient les efforts de l'armée nationale afghane visant à former les soldats, et notamment les jeunes recrues, aux règles du droit humanitaire et s'emploie à diffuser l'information sur ce « corpus juridique » auprès de la police, des autorités et de divers secteurs de la société.

Il faut noter que le CICR qualifiait les événements en Afghanistan de conflit international jusqu'à l'élection démocratique du président Karzaï mais que, depuis, la situation est considérée comme un conflit armé non international. Elle est certes encore violente, surtout dans des zones au sud et à l'est où la population civile subit de réelles épreuves. Toutefois, compte tenu de l'accroissement de l'aide fournie par certains organismes spécialisés dans la reconstruction à long terme, **il pourrait tendre à réduire ses activités dans le pays**, où sont encore mobilisés 1 200 collaborateurs, dont une soixantaine d'expatriés.

## **La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), (Banque mondiale) et le Fonds monétaire international**

### ***Histoire : La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), (Banque mondiale)***

La Banque mondiale est une organisation internationale créée pour lutter contre la pauvreté en finançant les États. Son fonctionnement est assuré par le versement d'une cotisation réglée par les États membres. Son siège est à Washington. Elle est l'un des organismes composant les Nations Unies. Elle fut créée le 27 décembre 1945 sous le nom de Banque internationale pour la reconstruction et le développement après signature de l'accord de Bretton Woods du 1er au 22 juillet 1944. Elle a été créée principalement pour aider l'Europe et le Japon dans leur reconstruction, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, avec comme objectif supplémentaire d'encourager la croissance économique des pays en voie de développement africains, asiatiques et latino-américains. Avec le rattrapage économique du Japon et de l'Europe, la Banque mondiale s'est intéressée exclusivement aux pays en développement. Depuis les années 1990, elle finance aussi les pays post-communistes. La BIRD compte actuellement 184 pays. Son action est aujourd'hui principalement orientée vers les Pays les Moins Avancés (PMA), sur des axes comme l'éducation, l'agriculture, l'industrie.... Elle accorde des prêts à des taux préférentiels à ses pays membres en difficultés. En contrepartie, elle réclame que des dispositions politiques (appelées « politiques d'ajustement structurel ») soient prises pour, par exemple, limiter la corruption, maintenir un équilibre budgétaire ou faciliter l'émergence d'une démocratie.

### ***Rappel historique : Le Fonds monétaire international***

Le Fonds monétaire international est une institution internationale dont le rôle essentiel de nos jours est de fournir des crédits aux pays connaissant des déficits extérieurs et des difficultés financières. Il leur impose en contrepartie certaines politiques économiques. L'institution a été créée en 1944 et devait à l'origine garantir la stabilité du système monétaire international. Après 1976 et la disparition de ce système monétaire, le FMI a hérité d'un nouveau rôle face aux problèmes d'endettement des pays en développement et à certaines crises financières. Le FMI est né en juillet 1944 lors de la conférence de Bretton Woods qui adopta le système monétaire international de l'après Seconde Guerre mondiale. En janvier 1976, les membres du FMI signent des accords qui permettent le flottement des monnaies. Le rôle initial principal du FMI, garantir la stabilité des taux de change dans une marge de 1%, a disparu. Depuis 1976, le rôle du FMI consiste en premier lieu à soutenir les pays connaissant des difficultés financières. Lorsqu'un pays est confronté à une crise financière, le FMI lui octroie des prêts afin de garantir sa solvabilité et d'empêcher l'éclatement d'une crise financière semblable à celle qui frappa les États-Unis en 1929. Le FMI est gouverné par ses 185 pays membres, chacun ayant une voix pondérée par sa participation financière à l'organisation (sa « quote-part »). Il prend de nombreuses décisions en concertation avec la Banque mondiale au sein du « Comité de développement ». La gestion courante est confiée à un conseil d'administration composé du président de l'organisation et de 24 administrateurs représentant chacun une nation. 8 d'entre elles ont un représentant permanent (États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne, Japon, Chine, Russie et Arabie Saoudite), les 16 autres sont élus par les pays membres. La plupart des décisions sont prises dans les faits à l'unanimité. Cependant, compte tenu des modalités de prise de décision au sein du FMI, qui supposent une majorité qualifiée correspondant à 85% des droits de vote, les États-Unis et les pays de la zone euro disposent de fait d'un droit de veto sur les décisions du FMI.

### ***Exemple : Le rôle de la banque mondiale en Afghanistan***

Depuis avril 2002, la Banque mondiale a engagé des fonds d'un montant de 317 millions de dollars sous forme de dons et octroyé 441 millions de dollars supplémentaires au titre de prêts sans intérêt, appelés "crédits", dans le cadre de projets de développement en Afghanistan. Les fonds de la Banque n'ont pas uniquement été utilisés pour fournir de l'électricité, mais également pour réhabiliter les systèmes d'approvisionnement en eau, améliorer les infrastructures, renforcer les communautés, créer des emplois, reconstruire des écoles,

appuyer le ministère de l'Éducation dans la formulation d'une politique éducative et dans la formation des enseignants.

En outre, la Banque gère six dons d'un montant total de 27,6 millions de dollars EU provenant du Fonds de développement social du Japon, ainsi qu'une autre subvention à hauteur de 1,5 million de dollars, destinée à la formation des enseignants et provenant du Fonds post-conflit de la Banque mondiale.

### ***La banque mondiale, le FMI et le civilo-militaire***

La Banque mondiale et le FMI ont une approche stratégique. Leurs rôles sont politiques et à long terme. Donc, les relations entre la Banque mondiale, le FMI et les militaires sur le terrain, par exemple en Afghanistan, sont indirectes. Les militaires s'occupent de la sécurité, la Banque mondiale et le FMI du soutien économique. Le but commun des deux organisations et les militaires est la stabilisation d'un pays, mais les rôles restent très différents.

### **ASEAN (Association des nations du Sud-est asiatique)**

L'Association des nations du Sud-est asiatique (ASEAN) est une organisation politique, économique et culturelle regroupant 10 pays d'Asie du Sud-Est. Elle a été fondée en 1967 à Bangkok (Thaïlande) par 5 pays dans le contexte de la guerre froide pour faire barrage aux mouvements communistes, développer la croissance et le développement et assurer la stabilité dans la région. Aujourd'hui, l'association a pour but de renforcer la coopération et l'assistance mutuelle entre ses membres, d'offrir un espace pour régler les problèmes régionaux et peser en commun dans les négociations internationales. Un sommet est organisé chaque année au mois de novembre.

#### ***Organisation***

L'ASEAN est composée d'une présidence tournante qui comprend le sommet des chefs d'État et de Gouvernement ASEAN, les conférences ministérielles des États membres, un comité permanent qui se réunit tous les mois et des commissions spécialisées chargées des questions maritimes, de transport, d'aviation, du commerce et de l'industrie, des télécommunications, etc.

#### ***Les objectifs***

Selon la déclaration de l'ASEAN, les objectifs et les buts de l'association sont :

(1) accélérer la croissance économique, le progrès social et le développement culturel dans la région et (2) pour favoriser la paix et la stabilité régionales par le respect de la justice et des

règles de droit dans les rapports entre pays de la région et l'adhésion aux principes de la charte des Nations Unies. Les piliers d'action sont la sécurité, l'économie et le socio-culturel.

### ***La Communauté de sécurité d'ASEAN***

Pour renforcer ce qui a été construit au cours des années dans le domaine de la coopération politique et de sécurité, les responsables de l'ASEAN ont accepté d'établir la Communauté de sécurité d'ASEAN (ASC). L'ASC visera à s'assurer que les pays dans la région vivent en paix entre eux et avec le monde dans un environnement juste, démocratique et harmonieux. Les membres de la Communauté s'engagent à compter exclusivement sur des processus paisibles dans le règlement des différends intra régionaux et pour considérer leur sécurité comme fondamentalement liée à une autre et pour raisonner par endroit géographique, vision commune et objectifs. Elle a les composants suivants : développement politique ; formation et partage des normes ; empêchement de conflit ; résolution de conflit ; et mettant en application des mécanismes. Dans l'identification de l'interdépendance de sécurité dans la région Asie Pacifique, l'ASEAN a établi le forum régional d'ASEAN (ARF) en 1994. L'ordre du jour de l'ARF vise à évoluer en trois larges étapes, à savoir la promotion du sentiment de confiance, le développement de la diplomatie préventive et l'élaboration des approches aux conflits.

### ***L'ASEAN sur la scène mondiale***

A côté du renforcement politique de l'ASEAN, les pays membres connaissent une forte croissance économique grâce à au flot d'investissement direct provenant du Japon qui y installe des usines suivis par les entreprises d'autres pays qui cherchent à rester concurrentielles (Corée du Sud, Hong Kong, Taiwan, États-Unis, Allemagne, Royaume-Uni). Les grandes puissances commencent à considérer les pays de l'ASEAN comme des partenaires commerciaux. De plus les pays d'Afrique et d'Amérique latine se tournent vers eux pour trouver un modèle de développement économique. En 1989 est créée la Coopération économique pour l'Asie Pacifique qui réunit les pays du Pacifique (pays de l'ASEAN, EU, Japon, Canada et Nouvelle-Zélande). En 1994 est créé le Forum Régional ASEAN qui permet de discuter des questions de sécurité d'Asie du Sud-Est. L'ASEAN réussit à rassembler les grandes puissances et les pays membres ont ainsi la garantie d'être au centre et de peser sur les débats concernant la sécurité de la région.

### ***La lutte contre le terrorisme islamiste***

La question du terrorisme islamiste émerge après les attentats du 11 septembre 2001 du World Trade Center. L'ASEAN a signé trois accords anti-terroristes avec la Chine, le Japon et les États-Unis. Ce dernier est le plus important des trois et a été signé suite à une pression considérable exercée par les États-Unis. L'attentat de Bali du 12 octobre 2002 accroît la pression sur les pays de l'ASEAN. Ils craignent pour leur économie, notamment par une baisse du tourisme et des investissements. Au sommet de janvier 2007, ils ont signé un pacte antiterroriste qui facilitera les procédures d'extradition régionales.

### ***Le rôle de l'ASEAN en Afghanistan***

L'ASEAN n'a pas une action directe en Afghanistan parce qu'elle n'agit pas dans la même région. Mais l'ASEAN a exprimé son souci sur l'Afghanistan. La neuvième réunion du forum régional d'ASEAN (ARF) a été tenue à Bandar Seri Begawan le 31 juillet 2002. La réunion a été suivie par les ministres des affaires étrangères des pays participants d'ARF ou leurs représentants. Les ministres ont réitéré que l'ARF devrait continuer à progresser à un rythme confortable à tous et ont maintenu l'importance de la prise de décision par consensus et sur la base de la non-intervention dans des affaires internes de chacun. Les ministres ont fait bon accueil à l'assemblée de Loya Jirga et la formation suivante du gouvernement transitoire de l'Afghanistan et de ses efforts pour créer la paix durable en Afghanistan, et de ce fait contribuer à la paix et à la stabilité dans cette région. Les ministres ont exprimé la satisfaction sur les résultats de la conférence, sur, sur l'aide de reconstruction de l'Afghanistan à Tokyo, et ont invité la communauté internationale à une prompte mise en oeuvre de son appui à la reconstruction de l'Afghanistan.

### **Conclusion**

La fin de la guerre froide a libéré la capacité internationale à agir pour gérer les crises dans une perspective de long terme, l'objectif étant non seulement d'arrêter un conflit mais encore d'en traiter les causes profondes. Ambitieuses, ces opérations de réponse aux crises se heurtent à des difficultés importantes. En effet, la vision classique d'une résolution des conflits en trois phases séquentielles, la première exclusivement militaire (combat), la seconde militaro-civile (stabilisation) et la troisième exclusivement civile (reconstruction) ne correspond pas à la réalité du terrain: combat, stabilisation et reconstruction s'interpénètrent de manière aléatoire, faisant de l'articulation des moyens civils et militaires une question clé.

De nombreuses ONG travaillent dans des domaines où la relation avec les forces militaires est une nécessité: protection des populations, gestion des camps de réfugiés, sécurité des populations civiles, déminage, DDR (désarmement, démobilisation, réintégration) et, pour ce qui concerne le Comité International de la Croix Rouge (CICR), protection du Droit International Humanitaire. Elles ont également constitué des réseaux susceptibles de déployer rapidement du personnel spécialisé dans ces domaines. Il y a donc des terrains d'action communs entre les ONG et les militaires qui nécessitent l'établissement d'un dialogue.

Les organisations civiles fréquemment présentes sur les champs de bataille n'ont cessé d'entretenir des contacts avec les forces militaires, mais ces rapports ont toujours été clairement définis et limités en raison de leurs rôles respectifs. Les interventions humanitaires feront certainement partie intégrante de la stratégie occidentale qui vise à contrôler les nouveaux conflits<sup>19</sup> et il ne fait aucun doute que les acteurs militaires et civils chercheront systématiquement à atteindre ces objectifs humanitaires mondiaux. Pour mieux comprendre les dynamiques qui influent sur les relations civilo-militaires dans ce nouveau contexte, il importe de connaître les intérêts que chacun tire de la coopération, mais aussi les tensions inhérentes aux structures, aux cultures, aux compétences et aux ressources des différentes parties impliquées.

Premièrement, les militaires auraient pour mission prioritaire de garantir la sécurité, et leur rôle de soutien pour l'action des organisations humanitaires serait secondaire. Ils ne se chargeraient que très rarement d'apporter une aide directe aux populations civiles<sup>20</sup>. Une telle répartition des tâches devrait faire l'objet d'une entente préalable dans le cadre de protocoles d'accord bilatéraux et multinationaux. Les organisations civiles sauraient ainsi, dès le départ, l'importance et les limites de l'appui qu'elles pourraient attendre de la part des militaires. Pour comprendre le potentiel et les limites de la relation entre les militaires et les civils, il convient de rappeler que des différences fondamentales existent entre les deux types d'institutions.

Deuxièmement, la relation entre forces militaires et ONG, surtout ONG humanitaires, est une relation problématique en raison de l'opposition frontale de deux priorités: d'une part, une priorité donnée à la réussite de la mission politico-militaire dans les temps impartis par un mandat donné, d'autre part une priorité donnée à l'aide immédiate aux populations en détresse, sans autre considération. L'armée a de tout temps combattu pour défendre des

---

<sup>19</sup> P. ROGERS, "*International Security in the Early Twenty-First Century*", ISIS Europe Briefing Paper no 22, février 2000 ([www.fhit.org/isis](http://www.fhit.org/isis)).

intérêts politiques, collectifs ou nationaux. Les forces militaires sont entraînées et payées pour recourir à la violence en se conformant à certaines règles afin d'atteindre des objectifs fixés par les gouvernements. L'action d'une armée est donc toujours fondamentalement politique, même si sa mission peut comprendre des objectifs humanitaires « neutres » d'un point de vue politique. À l'inverse, l'un des objectifs premiers des organisations humanitaires civiles est de soulager les souffrances de tous. La réalisation de cet objectif implique de pouvoir atteindre toutes les populations concernées. Il faut pour cela que les organisations soient perçues comme des acteurs neutres dénués de toute motivation politique.

Cette différence fondamentale entraîne inévitablement des tensions entre militaires et civils au niveau de l'action humanitaire. La coopération civilo-militaire dépend en effet de la politisation de l'intervention militaire et de la façon dont cette mission est admise par les parties concernées. Si la population locale n'accepte pas cette action ou si l'armée est perçue comme une partie au conflit, alors les tensions se multiplient entre acteurs civils et militaires et les organisations humanitaires civiles prennent leurs distances par rapport à l'armée.

Il semble que les organisations militaires et civiles reconnaissent l'importance d'une plus grande socialisation institutionnelle et réalisent des efforts pour mieux se connaître dans la mesure où cela peut faciliter leur collaboration. C'est le cas depuis longtemps déjà au sein de l'ONU, mais c'est relativement nouveau pour les structures des autres alliances militaires et les ONG. Pour améliorer la coopération civilo-militaire sur le terrain, il faut d'abord connaître la situation actuelle des organisations concernées par rapport à cette coopération.

---

<sup>20</sup> L. MINEAR, T. van BAARDA et M. SOMMERS, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Occasional Paper, no 36, Thomas J. WATSON Jr. Institute of International Studies, Brown University, 2000.

## TABLE DES MATIERES

<b>PRÉFACE .....</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>LE RÔLE DES NATIONS UNIES EN AFGHANISTAN.....</b>	<b>5</b>
<b>LA COOPERATION CIVILO-MILITAIRE AU SEIN DE L'OTAN .....</b>	<b>8</b>
<b>UNION EUROPEENNE (UE).....</b>	<b>12</b>
<b>LE CICR EN AFGHANISTAN .....</b>	<b>17</b>
<b>LA BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT (BIRD), (BANQUE MONDIALE) ET LE FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL .....</b>	<b>19</b>
<b>ASEAN (ASSOCIATION DES NATIONS DU SUD-EST ASIATIQUE) .....</b>	<b>21</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>23</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>26</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>27</b>

## BIBLIOGRAPHIE

### *Monographies*

---

SJOGREN Peter A.: *Nationalencyklopedin*. Höganäs : Bokförlaget Bra Böcker, 1989.

### *Articles*

---

CHESTERMAN Simon: *Walking Softly in Afghanistan: The future of UN State-Building*, SURVIVAL, Vol. 44, no.3, 2002.

UNION EUROPEENNE

Conseil européen: Civil Military Co-operation (CIMIC)-Concept for EU-led Crisis Management Operations, (7106/02).

### *Internet*

---

BANQUE MONDIALE

[http://fr.wikipedia.org/wiki/Banque\\_mondiale](http://fr.wikipedia.org/wiki/Banque_mondiale)

BANQUE MONDIALE *Le rôle de la banque mondiale en Afghanistan*

<http://www.Banquemondiale.org/afghanistan.html>

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL

[http://fr.wikipedia.org/wiki/Fonds\\_monétaire\\_international](http://fr.wikipedia.org/wiki/Fonds_monétaire_international)

FOREIGN & COMMONWEALTH OFFICE. *London Conference on Afghanistan-The Afghanistan Compact* [2007-04-30] :

<http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/showPage&c=Page&cid=1132599286730>

IFOREIGN POLICY FOCUS. WILLIAMS Ian. *The UN and the United States in Afghanistan*. [2007-04-30].

<http://www.fpif.org/fpif.txt/393>

LEXINGTON INSTITUTE. PETERS, Philip : *The UN's vital role in Afghanistan* [2007-04-30].

[http://lexingtoninstitute.org/printer\\_483.shtml](http://lexingtoninstitute.org/printer_483.shtml).

NATIONS UNIES. *UN News Centre. Afghanistan I The United Nations* [2007-04-30].

<http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/un-afghan-history.shtml>

ONU MISSION D'ASSISTANCE EN AFGHANISTAN. [2007-04-30].

<http://www.unama-afg.org>

PARLEMENT SUEDOIS. *Regeringens proposition. Fortsatt svenskt deltagande I den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan.* [2007-04-30].

[http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=37&dok\\_id=GU0383](http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=37&dok_id=GU0383) >

UNION EUROPEENNE

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/afghanistan/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/afghanistan/intro/index.htm)

<http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Laenderinformationen/Afghanistan/BeziehungenZurEU.html>

UNITED NATIONS ASSOCIATION OF THE UNITED STATES OF AMERICA. *The UN Role in Post-Taliban Afghanistan* [2007-04-30].

<http://www.unausa.org/site/pp.asp?c=fvKRI8MPJpF&b=328747>