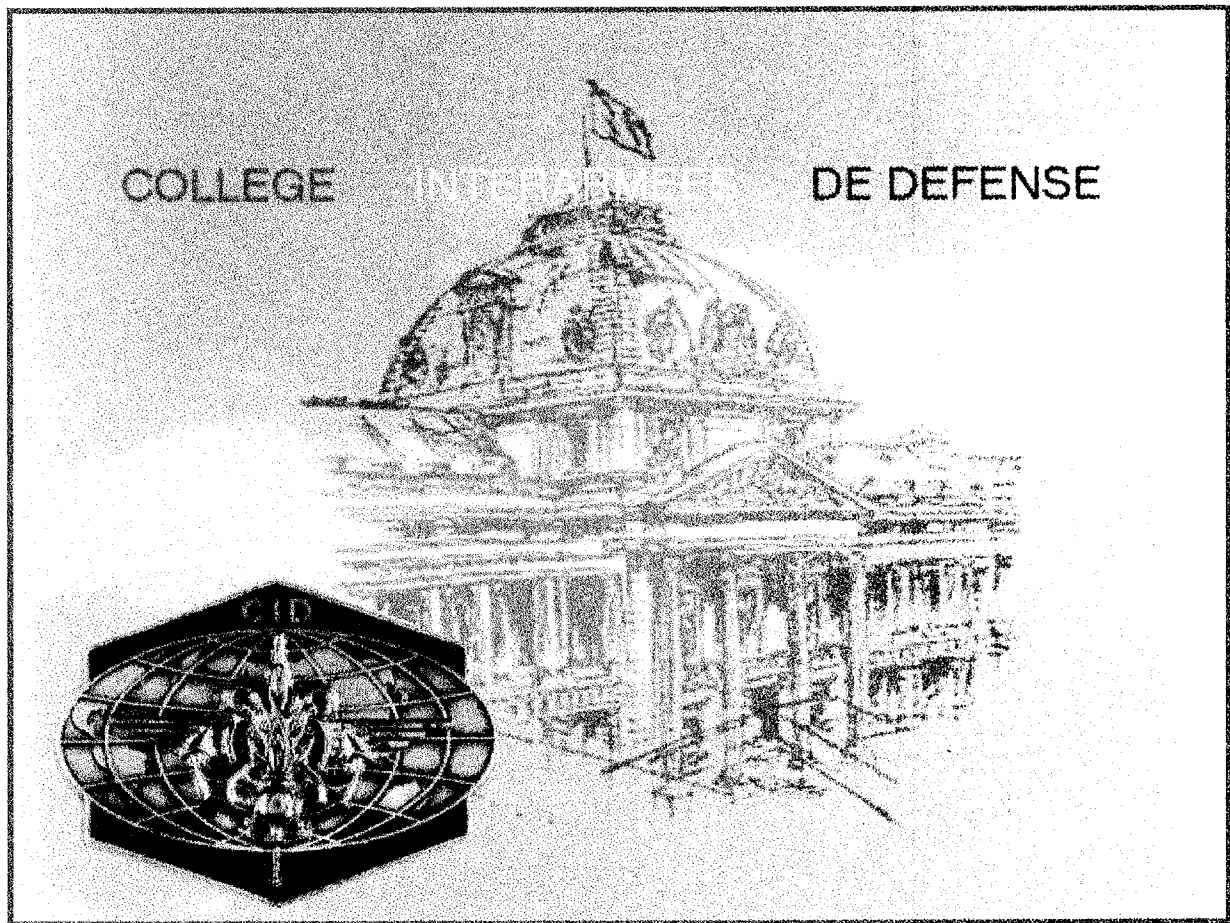




Etude particulière à option

Identification des organisations internationales...

Directeur d'étude : LCL RIBIERRE (COIA/ACM)
Comité d'étude : LCL ARNAUD (Armée de terre / France)
Major i.G. NEUREUTHER (Armée de terre / Allemagne)
Major i.G. REIBERLING (Armée de terre / Allemagne)
CBA MAROTTE (Armée de terre / France)

Sommaire

1. <i>Introduction</i>	4
2. <i>Les actions civilo-militaires</i>	5
2.1. Généralités	5
2.2. Doctrine	5
3. <i>Les organisations internationales</i>	7
3.1. Généralités	7
3.2. Classement	8
3.3. Carte d'identité des organisations.	11
3.4. Les relations avec les organisations internationales	13
4. <i>La Banque mondiale</i>	15
4.1. Domaine d'action	15
4.2. Structure	16
4.3. Ressources	19
4.4. Bilan	19
4.5. Analyse	21
5. <i>Le Comité International de la Croix Rouge</i>	22
5.1. Domaine d'action	22
5.2. Structure	22
5.3. Ressources.	25
5.4. Bilan	26
5.5. Analyse des relations CICR forces armées	28
6. <i>Le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations unies</i>	30
6.1. Domaine d'action	30
6.2. Structure	31
6.3. Ressources	33
6.4. Bilan d'activités	34
7. <i>L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe</i>	38
7.1. Développement et domaines d'action de l'organisation	38
7.2. La structure de l'organisation	38
7.3. Ressources humaines et financières de l'organisation	40
7.4. Bilan d'activités de l'OSCE	41
7.5. Analyse des relations OSCE - forces armées	42

8. CONCLUSION	43
8.1. Difficultés liées à l'identification	43
8.2. Difficultés liées aux relations avec les OI	44
8.3. Vers une stratégie d'influence	45
9. ANNEXES	47
9.1. Annexe 1 : Direction de la Banque mondiale	48
9.2. Annexe 2 : Résultats de la Banque mondiale en 1998	50
9.3. Annexe 3 : Répartition du budget de la Banque mondiale en 1998	51
9.4. Annexe 4 : Budget 1999 du CICR	52
9.5. Annexe 5 : Historique de l'OSCE	53
9.6. Annexe 6 : Structures de l'OSCE	55
9.7. Annexe 7 : Les missions de L'OSCE	56

1. INTRODUCTION

Développé récemment, le concept français des actions civilo-militaires (ACM) s'appuie sur l'expérience des dernières opérations extérieures. Deux constats s'imposent. L'importance des actions civilo-militaires ne cesse de croître dans ces opérations. Le nombre d'acteurs intervenants dans la gestion d'une crise se multiplie.

Les forces, déployées sur un théâtre, interagissent avec ces différents acteurs. Parmi l'ensemble des interlocuteurs des armées, les organisations internationales prennent une place centrale. En effet, les forces armées ne s'engagent plus sans l'assentiment de la communauté internationale qui s'appuie de plus en plus sur les organisations internationales pour gérer les crises. Chargées du volet militaire pour le règlement d'une crise, les armées sont aujourd'hui dans l'obligation de coordonner leurs actions avec les organisations chargées du volet civil.

Il convient désormais d'être en mesure d'identifier les acteurs majeurs et d'envisager les différents partenariats capables d'accroître l'efficacité de notre action. Dans le cadre des opérations civilo-militaires, le développement de relations avec des organisations de ce type vise essentiellement à renforcer notre capacité d'influence et d'informations. Il s'agit donc d'identifier les acteurs qui interagissent avec notre action et qui sont capables de nous épauler dans la conduite de projet dans le domaine des ACM.

Ne pouvant envisager une étude exhaustive de l'ensemble des structures internationales, notre analyse se focalisera sur les caractéristiques générales des organisations internationales et leurs compétences ainsi que sur les relations que peuvent nouer les forces armées avec les organisations internationales présentes dans les situations de crise et participant aux sorties de crise.

Ces organisations sont nombreuses. Elles possèdent des formes et des objectifs variés. S'appuyant sur les enseignements des récentes opérations en Bosnie-Herzégovine, nos recherches se concentreront plus particulièrement sur quatre organisations internationales :

- la Banque mondiale,
- le Comité Internationale de la Croix Rouge,
- le Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations unies,
- l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.

2. LES ACTIONS CIVILO-MILITAIRES

2.1. Généralités¹

Les actions civilo-militaires sont toutes les actions entreprises par les forces engagées sur un théâtre permettant de prendre en compte l'interaction entre ces forces et leur environnement civil et de faciliter ainsi la réalisation des objectifs civils et militaires poursuivis.

Il faut insister sur "la réalisation des objectifs civils et militaires poursuivis". En effet, la finalité des ACM dépasse le cadre strictement militaire : au delà d'une simple mesure d'accompagnement ou d'environnement des forces armées, les ACM évoluent dans un contexte civil dont elles doivent appréhender les dimensions politique, économique et sociale.

Elles ont pour objet d'offrir une alternative ou des solutions complémentaires, dans tous les cas où les modes d'action purement militaires sont insuffisants.

La gamme des missions relevant des actions civilo-militaires est bien trop étendue pour qu'il soit possible d'en dresser une liste exhaustive. Il est clair cependant que les actions menées au profit des forces ou de l'environnement civil prendront une importance différente selon que l'opération sera de nature militaire ou humanitaire.

En raison de la nature et de la diversité des moyens mis en oeuvre, les actions civilo-militaires intéressent, outre les autorités politiques et militaires contribuant à l'organisation générale de la Défense Nationale, un grand nombre d'opérateurs civils potentiels détenant la plupart des ressources utiles à leur réalisation.

La mobilisation de ces ressources au profit de l'ensemble des missions se rapportant aux actions civilo-militaires requiert donc des procédures de coordination particulières, mises en oeuvre par une chaîne décisionnelle comportant quatre niveaux de responsabilité :

- le niveau politique,
- le niveau stratégique,
- le niveau opératif,
- le niveau tactique.

2.2. Doctrine

Les Actions Civilo-militaires (ACM) sont un concept récent, développées sur le modèle des Civil Affairs, observées notamment au cours de la guerre du Golfe et à Haïti. Les premières ACM seront conduites en Bosnie-Herzégovine dès 1994 et permettront de définir un cadre relativement précis quant à cet ensemble de missions.

¹ extrait de la directive N°796/DEF/EMA/EMP.1/DR

Si le concept des ACM est déjà bien développé dans certains pays comme les Etats-Unis, la Grande Bretagne, les Pays Bas, le Canada et les pays nordiques, l'idée est relativement nouvelle en France alors que paradoxalement la France avec sa tradition coloniale avait une solide expérience des affaires indigènes qui étaient sans aucun doute de même nature que les actions civilo-militaires.

2.2.1. Directives

Les Actions Civilo-Militaires ont fait l'objet de deux directives.

La directive provisoire de l'EMA sur la conduite des actions civilo-militaires du 5 septembre 1995 constitue le document de base et de référence du concept "actions civilo-militaires" pour les armées françaises. Elle met fin aux ambiguïtés consécutives aux différentes études menées par le Commissariat de l'armée de terre ou la FAR. Elle a été élaborée au vu des premières expériences menées en Bosnie-Herzégovine. Elle sera remplacée par une seconde directive datée du 11/07/1997.

Ces deux directives ne présentent pas de différences notables concernant la conception générale des ACM. En particulier, celles-ci demeurent cantonnées à la gestion des sorties de crise, alors que de nombreux intervenants s'accordent à penser que les ACM ont un rôle à jouer tout au long de la crise : prévention, gestion et sortie de crise.

Le principe des actions civilo-militaires est proche des Opérations civilo-militaires telles que le conçoivent les Etats-Unis. C'est pourquoi les ACM avaient été confiées initialement au COS, l'organisme qui se rapproche le plus de l'USSOCOM qui est chargé des Civils Affairs aux Etats-Unis. Cependant cette solution n'était pas viable étant donné les différences entre les deux organismes. La directive de juillet 1997 a donc définitivement confié la conduite des ACM au Centre opérationnel interarmées.

2.2.2. But et place

Les buts visés dans le domaine concerné sont :

- atteindre au plus vite les objectifs politiques et militaires des interventions extérieures,
- faciliter l'interaction entre les forces engagées et l'environnement civil,
- éventuellement servir de référence dans les coalitions où la France est responsable.

Elles prennent place non seulement dans la phase préparatoire et le déroulement des opérations proprement dites, mais aussi dans la phase de reconstruction et de rétablissement d'une vie normale dans la zone des conflits. Elles englobent également les actions humanitaires, que ces actions soient liées ou non à des situations de crise ou de conflit. Les actions à mener doivent donc être intégrées à tous les stades du travail d'état-major : conception, planification, conduite. Elles peuvent se décliner en trois catégories :

- actions au profit des forces,
- actions au profit de l'environnement civil,
- actions humanitaires.

Cependant, il est clair que la priorité doit être donnée aux actions réalisées au profit des forces.

2.2.3. Missions

missions au profit des forces :

- préparer le déploiement des forces,
- établir les relations avec les autorités civiles,
- fournir un conseil juridique aux forces,
- participer à la communication opérationnelle locale,
- faciliter le soutien logistique des forces,
- coordonner les mesures relatives aux prisonniers de guerre.

missions au profit de l'environnement civil :

- contribuer au rétablissement de l'état de droit,
- participer au rétablissement de la vie économique.

missions humanitaires :

- secourir les populations en difficulté,
- faciliter l'action des organisations humanitaires.

3. LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

3.1. Généralités

L'apparition des premières organisations internationales à partir du 19^e siècle s'inscrit dans la suite du processus de création des Etats-nations. Elle représente donc la manifestation de l'effort réalisé par les nations pour créer un espace de coopération au delà des frontières existantes. Ces relations nouvelles avaient pour objectif de surpasser le stade des alliances politico-militaires classiques pour arriver à une harmonisation dans des domaines variés (social, économique, financier et communication). Cependant, il s'agissait essentiellement de domaines purement techniques (commissions fluviales, commissions de la santé, commissions financières, union télégraphique, union postale, organisation mondiale de la météorologie). A l'issue de la Première Guerre mondiale, un nouvel aspect, politique cette fois, réussit à émerger. C'est pour organiser la sécurité collective que fut portée sur les fonds baptismaux la "Société des Nations" (SDN). La SDN ne survivra pas aux événements de la Deuxième Guerre mondiale. Au lendemain de cet échec, de nouvelles organisations émergèrent dans le domaine socio-politique (ONU - Organisation des Nations Unies: 26.06.1945), financier (FMI - Fonds Monétaire International, BIRD - Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement: 27.12.1945), et économique (GATT - General Agreement on Tariffs and Trade: 30.10.1947). Par la suite, le développement des

organisations internationales sera caractérisé par une forte croissance de leur nombre, et par la tendance à une spécialisation et une régionalisation des institutions.

Pour distinguer les organisations existantes, il faut d'abord s'intéresser au cadre juridique de leur fondation. Celui-ci peut être basé sur le droit international pour les "organisations internationales gouvernementales" (OIG; anglais: IGO) ou sur le droit privé d'une nation pour les "organisations internationales non-gouvernementales" (OING; anglais: INGO). Les deux types d'organisations sont enregistrés dans "l'Union des organisations internationales" depuis 1907. Aujourd'hui, on recense pratiquement 3.000 IGO et 20.000 INGO.² Le "Comité Internationale de la Croix Rouge" (CICR) représente un cas particulier parce que son accord de Genève (12.08.1949) s'inscrit dans le cadre du droit international, mais sa représentation n'est pas liée à deux ou plusieurs autorités gouvernementales.

Il y a donc d'autres paramètres pour définir une organisation comme IGO ou INGO.

Pour les IGO ces critères sont :

- l'aspect intergouvernemental à travers une association d'états ;
- la fondation sur un accord multilatéral (constitution, traité, pacte, charte) ;
- l'existence d'organes communs (délibératif plénier, délibératif restreint, administratif, technique, consultatif, juridictionnel) ;
- la reconnaissance d'une personnalité juridique indépendante de celle des états-membres, ce qui implique une autonomie financière et une spécialisation (par rapport à la couverture générale de tous domaines d'action étatiques).

A l'inverse, les INGO se caractérisent par des initiatives privées dont la portée dépassent les frontières nationales. Les deux types d'organisation ont cependant en commun le développement des échanges visant à régler une coopération trans-frontalières dans un ou plusieurs domaines : politique, économique, militaire et culturel.

3.2. Classement

Bien que jouant un rôle croissant, les organisations internationales ont une importance et une capacité d'agir très variables. Dès lors, se pose une question fondamentale pour les armées. Sur quels critères juger de l'intérêt d'établir des coopérations ou des relations avec certaines organisations internationales ? Il s'agit là d'un problème très complexe. Depuis longtemps, les spécialistes des OI ont tenté de cerner des critères de classification. Ces essais ne sont pas satisfaisants pour notre objectif. Cependant, ils permettent de comprendre le fonctionnement des OI et se révèlent donc intéressants.

On distingue en premier lieu les organisations universelles des organisations régionales, les organisations à compétences générales des organisations à compétences spécialisées, ainsi que les organisations de coopération des organisations d'intégration. On rajoute à cette typologie les compétences normatives, opérationnelles et de contrôle des OI. Enfin, trois derniers critères sont souvent avancés : le temps, l'ouverture et le statut des membres.

² Woyke Wichard et Bernhard Thibaut, cité dans Dieter Nohlen "Dictionnaire Etat et Politique", Centre de l'éducation politique (allemand), Bonn 1991, p. 263;
ils existent d'autres chiffres publiés, p.ex. 286 IGO et 4696 INGO selon "Yearbook of International Organizations (1982)", cité dans Philippe Moreau Defarges "Les organisations internationales contemporaines", Editions du Seuil, 1996, p. 8

3.2.1. Organisations universelles et organisations régionales

Les organisations universelles ou mondiales ont vocation à regrouper l'ensemble des Etats de la planète, sans considération de leur puissance ou de leur système politico-économique. Toutes les autres organisations se rangent dans la catégorie très hétérogène des organisations régionales ou sous-régionales. L'expression de région est à géométrie variable. Ses contours ne sont pas géographiques mais varient en fonction de la seule volonté des Etats fondateurs de l'organisation. La région peut coïncider avec un continent ou une partie plus ou moins vaste d'un continent. Elle pourra même s'affranchir du cadre continental (c'est le cas de l'O.T.A.N. qui a pour cadre la "région de l'Atlantique nord" englobant les Etats-Unis, le Canada et l'Europe occidentale).

Le régionalisme des organisations partielles ne doit pas être confondu avec la régionalisation mise en œuvre, pour des motifs d'efficacité, par les organisations universelles.

3.2.2. Organisations à compétences générales et organisations à compétences spéciales

Qu'elles soient universelles ou régionales, les organisations internationales disposent de compétences plus ou moins larges. Certaines ont pour mission de promouvoir une coopération de caractère très général, d'autres de gérer une activité déterminée (services publics internationaux). Entre les unes et les autres existe une gamme de solutions intermédiaires qui rend difficile toute systématisation.

L'O.N.U. a une compétence générale pour traiter tous les aspects de la coopération internationale (politique, économique, juridique). La complexité de son organigramme traduit la diversité de ses attributions. Les institutions spécialisées n'ont que des compétences techniques sectorielles dans des domaines très variés : transports maritimes et aériens, agriculture, industrie, culture et éducation, activités financières, santé, travail, courrier postal, télécommunications, météorologie et propriété intellectuelle.

3.2.3. Organisations de coopération et organisations d'intégration

La distinction entre les organisations de coopération et d'intégration porte sur l'étendue des pouvoirs juridiques attribués aux unes et aux autres et sur les objectifs en vue desquels ceux-ci leur sont conférés.

Ayant seulement pour objectif d'harmoniser les politiques des Etats membres dans un domaine précis, les organisations de coopération se contentent d'un pouvoir de recommandation. La souveraineté des Etats dans ces organisations est préservée. Les résolutions sont généralement adoptées à l'unanimité et ne lient pas leurs membres. Ces traits caractérisent la plupart des organisations existantes.

Les organisations d'intégration poursuivent des objectifs plus ambitieux. Elles élaborent et gèrent elles-mêmes des politiques communes qui seront opposables aux Etats et à leurs ressortissants. Elles disposent à cet effet d'un pouvoir de décision ainsi que d'un véritable pouvoir législatif qui se superpose aux pouvoirs législatifs nationaux.

La distinction de ces deux types d'organisation ne doit pas cependant masquer le fait qu'elle ne détermine pas exactement la frontière entre le pouvoir de décision et le pouvoir de recommandation. Des organisations de coopération peuvent, exceptionnellement,

exercer un pouvoir de décision, et, à l'inverse, les organisations d'intégration peuvent se contenter d'un pouvoir de recommandation.

3.2.4. Classification des compétences

Les organisations internationales possèdent trois sortes de compétences : des compétences normatives, des compétences opérationnelles et des compétences de contrôle.

Les compétences normatives se traduisent par l'édiction de règles de droit destinées à régir une situation ou une activité déterminée. Elle s'exprime principalement par le vote de résolutions dont la portée juridique est variable. La grande majorité d'entre elles ne sont que des recommandations non obligatoires. Cependant, le droit international contemporain a été fortement influencé par l'action normative des organisations internationales.

Les compétences opérationnelles sont celles que l'organisation exerce en quelque sorte "sur le terrain" (gestion de laboratoires, octroi de prêts bancaires, assistance technique, maintien de la paix, etc.). L'organisation ne se contente plus de délibérer et de décider, elle exécute elle-même la politique qu'elle a élaborée.

Les compétences de contrôle permettent aux organisations de veiller à la régularité du comportement de leurs membres au regard de leurs obligations statutaires. Elles sont inégalement développées et se heurtent à la difficulté de sanctionner efficacement les Etats contrevenants. Mais, elles représentent néanmoins un progrès par rapport aux situations antérieures.

3.2.5. Critères de temps, d'ouverture et d'égalité

Certaines organisations ne sont créées que pour résoudre des problèmes précis. Leur existence est donc limitée dans le temps. Une fois leurs objectifs réalisés, elles disparaissent tout naturellement. D'autres par leur caractère général sont des organisations permanentes.

Les OI se distinguent aussi par leur ouverture, c'est à dire la possibilité offerte à de nouveaux Etats d'y adhérer. L'adhésion de tout Etat qui le désire est quasiment un droit dans la plupart des OI universelles. Dans les organisations régionales, les conditions d'adhésion sont évidemment soumises à des conditions particulières. Faire partie de la région concernée est la condition première, mais souvent elle est assortie d'une condition politique (par exemple, être une démocratie libérale pour devenir membre du Conseil de l'Europe ou avoir une économie de marché pour être admis à l'O.C.D.E.). Ces conditions ne sont pas toujours expressément stipulées par les chartes constitutives, mais sont en fait sous-entendues. Dans ces organisations, l'adhésion est moins un droit qu'une faveur comparable à l'entrée dans un club.

L'égalité des Etats est reconnu par le droit international. Cependant, si certaines organisations mettent tous les Etats sur un même pied, la majorité accordent aux Etats membres par des droits de vote différents, voire même par des droits de veto, une importance proportionnel à leur poids politique et économique.

3.2.6. Critères de choix

Les Organisations Internationales sont des fonctions de ces critères. Dès lors on comprend la complexité qui règne dans le monde de ces institutions.

Ces critères sont donc insuffisants pour sélectionner les OI dont la forme et les objectifs correspondent aux besoins des armées. Il est donc nécessaire de faire appel à des critères supplémentaires. On citera essentiellement :

- la présence sur les théâtres,
- la capacité de travailler dans l'urgence,
- l'importance des organisations en terme de budget, d'expertise et de capacité logistique
- ainsi que leur contribution au développement.

En considérant les OI, dont la France est membre, de caractère politico économique et dont la compétence est opérationnelle, nous avons retenu : l'UNHCR, l'OSCE, la Banque mondiale, le CICR et l'OHCA. Ce choix est évidemment loin d'être exhaustif mais devrait nous permettre de bâtir un guide de recherche pour la compréhension des OI dont la forme et les objectifs sont variés.

3.3. Carte d'identité des organisations.

Pour apprécier la place, l'importance et la robustesse d'une organisation, il est nécessaire de disposer d'un profil basé sur des critères objectifs et valables pour l'ensemble des organisations. Les informations permettant l'analyse d'une organisation sont accessibles auprès des organisations elles-mêmes qui ont en général une structure d'information pour le public et pour leurs partenaires. Mais, elles peuvent également être collationnées auprès des militaires qui ont eu une expérience de coopération avec une organisation internationale au sein d'une délégation permanente ou d'un détachement de liaison. En tout état de cause, il s'agit uniquement d'informations ouvertes, librement accordées, car il ne s'agit pas de concurrencer ces organisations ou encore nuire à leur action. Il ne s'agit pas non plus d'un classement de valeur. Le seul objectif de l'analyse de ces organisations est d'apprendre à les connaître, de situer correctement leur action, leur importance éventuelle dans le cadre d'une crise et d'évaluer les possibilités et les intérêts mutuels d'une coopération entre les forces armées et ces organisations.

Un guide de recherche peut être établi à partir des caractéristiques générales des organisations. Cependant, il ne saurait être exhaustif. Il est donc nécessaire de le passer au filtre d'un certain nombre de facteurs sensibles voire critiques. Cette carte d'identité ne doit pas être seulement un collationnement de données mais pour chaque critère, elle doit proposer une analyse permettant de distinguer clairement le fonctionnement de l'organisation et d'identifier les sources de problèmes et d'inefficacité.

3.3.1. Facteurs sensibles

- les circuits et la logique des processus : opérationnel, de financement, d'information, de communication ;
- les fonctions de contrôle opérationnel et de gestion, interne et externe ;

- les contraintes externes : les partenariats, les associations, les dépendances ;
- le projet d'évolution de l'organisation.

3.3.2. Facteurs critiques

- les complexités et contradictions internes,
- l'existence de fonctions bloquantes,
- les luttes d'influence internes et externes (influence dominante) ;
- les vulnérabilités (dépendance financière, humaine et matérielle) ;
- les agressions en cours (fusion, éclatement, conflits).

3.3.3. Guide de recherche et d'évaluation

A. Domaine d'action

Compétences

Domaines de compétence

Sphère d'action géographique

Missions :

littérale, implicite

Philosophie

Orientation : organisation de coopération ou d'intégration

Doctrines, procédures

B. Structure

Statut et personnalité juridique

Charte constitutive

Adhésion, admission des Etats membres

Pouvoir de décision, de recommandation, de contrôle

Privilèges, immunités

Organisation (Postes clefs et circuits de décision)

Organes principaux : Composition, compétences, représentants des Etats

Organe de direction

Organes pléniers, assemblées, conférences

Organes restreints

Organes subsidiaires : Composition, compétences, représentants des Etats

Organes intégrés : Composition, compétences

Type de structure interne.

Structure de théâtre ou structures régionales

Structure de coordination

Doctrines, procédures

Partenariats avec :

- les gouvernements
- les organisations intergouvernementales
- les organisations non gouvernementales

Structures d'information et de communication :

- internes
- externes
- Doctrines, procédures

C. Ressources

Ressources financières

- Volume du budget annuel.
- Répartition du budget.
- Contributeurs principaux.

Ressources humaines

- Origines géographiques
- Culture dominante
- Formation

D. Bilan

Actions réalisées

Actions en cours

Expériences de coopération militaire

Evolution de l'organisation

E. Analyse

Intérêt et formes d'une coopération pour les forces armées

3.4. Les relations avec les organisations internationales

Les plans de paix fixent, tant aux organisations internationales qu'aux forces armées, le cadre de leur action à travers un mandat. S'il est difficile d'évoquer une complémentarité des différentes structures, il faut cependant constater qu'il existe entre elles une forte interaction sur le terrain. L'établissement de relations est donc une nécessité pour la réalisation des missions confiées par les différents mandats internationaux.

Trois types de situations amènent les organisations internationales et les forces armées à se côtoyer :

- la mise en œuvre d'un accord de paix global;
- le soutien à des opérations d'urgence;
- des opérations dans un environnement instable ou conflictuel.

Des récentes opérations, il ressort trois types de relations entre les organisations internationales et les forces Armées :

1 - Les forces armées sont des prestataires de services et fournisseurs de moyens dans les domaines de la sécurité, de la logistique et du génie civil (restauration; mise en place d'infrastructure). Ces capacités sont propres aux forces armées et nécessaires à leur engagement. Le prêt de moyens peut également s'accompagner de prestations par l'intermédiaire d'experts. Citons, par exemple, l'élaboration des plans d'évacuation des personnels des organisations dans les zones d'opérations.

2 - Les organisations internationales sont pour les forces armées des prestataires de services parfois financiers. A elles seules, sans soutien financier, les forces armées ne peuvent entreprendre d'action d'envergure participant à la reconstruction ou au rétablissement des services publics. De plus, tout comme les forces armées, les organisations internationales disposent de capacités d'expertise.

3 - Des structures de liaison sont en cours de mise en place avec certaines organisations internationales. A titre d'exemple, un officier est actuellement détaché auprès de la BIRD à Sarajevo. Ces échanges ne doivent pas rester à sens unique.

Sur le terrain, une répartition des rôles existe de fait. De nombreux contacts existent entre les échelons d'exécution, gérés dans l'urgence et au coup par coup. Si un partenariat avec les forces armées ne peut être ouvertement affiché, il apparaît que des **modalités de consultation, d'information et de coopération** peuvent être envisagées. Le souci des différents acteurs est, et doit rester, la recherche d'une plus grande efficacité sur le terrain. Si les intérêts sont parfois divergents, les buts sont en général commun : c'est à dire le rétablissement des conditions de la paix et la protection des habitants.

Quatre thèmes contribueront au développement des relations entre les forces armées et les organisations internationales :

- concertation,
- coopération,
- coordination,
- formation.

Le développement des échanges dans le domaine de la formation est le thème qui à terme sera le plus bénéfique. Il regroupe les trois thèmes précédents et permet le développement d'une meilleure connaissance mutuelle indispensable dans les objectifs que nous cherchons à atteindre.

4. LA BANQUE MONDIALE

Créée, comme le Fonds Monétaire International (FMI), par les accords de Bretton Woods en 1944, la Banque Mondiale, initialement la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD ou IBRD), est devenue un groupe composé de cinq organisations. Outre la banque elle-même, ce groupe comprend :

- la Société Financière Internationale (SFI ou IFC) créée en 1956,
- l'Association Internationale pour le Développement (AID ou IDA) qui a vu le jour en 1960,
- le Centre International pour le Règlement des Différends relatifs aux Investissements (CIRDI ou ICSID) depuis 1966,
- l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI ou MIGA) créée en 1988.

4.1. Domaine d'action

4.1.1. Compétence

Organisation internationale universelle, le groupe de la Banque mondiale dispose de compétences spécialisées dans les activités financières et bancaires ainsi que dans les problèmes liés au développement.

4.1.2. Mission

- **La Banque internationale pour la reconstruction et le développement** qui est dotée d'un capital et peut lancer des emprunts, contribue, pour un tiers de leur montant, au financement de projets, notamment d'infrastructures, dans les pays en développement. Elle est le plus gros fournisseur de prêts de développement aux pays en développement à revenu intermédiaire et un important catalyseur de financements analogues à partir d'autres sources. Outre ses activités de prêt, la Banque mondiale fournit des services de conseil et d'assistance technique.
- **L'Association internationale de développement (AID)** a pour mission d'aider les pays en développement qui n'ont pas un revenu suffisant pour assurer le service de prêts de la BIRD. Elle accorde des crédits sans intérêts aux pays les plus pauvres, principalement ceux dont le produit national brut par habitant ne dépassait pas 925 dollars en 1997.
- **La Société financière internationale (SFI)** a pour mandat de promouvoir l'expansion du secteur privé et de contribuer au financement d'entreprises commerciales dans les pays en développement au moyen de prêts et de prises de participation ainsi que par les conseils variés qu'elle est en mesure de leur fournir. Comme les institutions financières privées, elle

cherche à réaliser des bénéfices et, dans la mesure du possible, aligne le prix de ses apports financiers et de ses services sur celui du marché.

- **L'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI)** encourage l'investissement direct étranger dans les pays en développement en assurant les investisseurs privés contre les principales catégories de risques politiques. Elle fournit en outre des services de promotion de l'investissement aux Etats d'accueil.
- **Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI)** cherche comme la Banque mondiale à stimuler les flux d'investissements internationaux dans les pays en développement en facilitant le règlement des litiges entre investisseurs étrangers et Etats d'accueil. Nombre de contrats d'investissement internationaux, de codes d'investissement nationaux et de conventions d'investissement bilatérales ou multilatérales disposent qu'il sera fait appel au CIRDI pour régler les litiges par voie d'arbitrage.

4.1.3. Philosophie

La Banque mondiale a pour objectif fondamental d'aider les pays emprunteurs à lutter contre la pauvreté. En contribuant au renforcement des économies, à l'expansion des marchés et à la valorisation des ressources humaines, elle cherche à améliorer les conditions de vie dans tous les pays du monde, en particulier dans les plus pauvres.

4.2. Structure

4.2.1. Statut et personnalité juridique.

Organisme intergouvernemental ouvert en principe à tout Etat sans distinction de régime, à condition qu'il adhère au F.M.I., la Banque mondiale possède un caractère "occidental" dû à l'influence prépondérante des Etats-Unis. L'Union soviétique n'en a jamais fait partie; la Tchécoslovaquie, la Pologne et Cuba l'ont quittée, mais l'ancienne Yougoslavie a été son plus gros emprunteur européen et la Roumanie et la Hongrie ont adhéré en 1972 et 1982 respectivement.

La Banque mondiale bénéficie de la personnalité juridique interne et a mis en place un mécanisme de contrôle (le Panel d'inspection) auprès duquel ses membres peuvent former des recours.

Ses statuts fixent un certain nombre de règles fondamentales qui régissent ses opérations. Elle ne doit accorder des prêts qu'à des fins productives et que si l'on peut en attendre un impact significatif sur le développement dans les pays auxquels elle prête.

Elle doit prendre en considération les perspectives de remboursement. Ainsi, la BIRD ne prête qu'à des emprunteurs solvables et elle ne contribue au financement d'un projet que si l'on peut en attendre une rentabilité économique réelle. Les prêts ne sont consentis qu'à un Etat ou doivent être garantis par l'état intéressé.

Enfin, les décisions que prend la Banque en matière de prêts doivent s'inspirer uniquement de considérations d'aide économique.

4.2.2. Organisation (Postes clefs, circuits de décision et choix des grandes orientations)

4.2.2.1. Membres

La BIRD compte aujourd'hui 181 Etats membres. Tous ces Etats peuvent adhérer à l'AID et 160 ont choisi de le faire. Bien que juridiquement et financièrement distinctes, l'AID et la BIRD partagent le même personnel. La SFI regroupe 174 Etats. Juridiquement et financièrement indépendante de la Banque mondiale, elle a son propre personnel opérationnel et juridique, mais fait appel à la Banque mondiale pour son administration et d'autres services.

Le CIRDI et l'AMGI forment eux aussi des entités autonomes au sein du Groupe de la Banque mondiale et comptent respectivement 129 et 145 Etats membres.

4.2.2.2. Organes principaux

La Banque Mondiale est en fait la propriété des 181 pays membres dont les vues et les intérêts sont représentés par le conseil des gouverneurs (Board of Governors) et le conseil des administrateurs (Board of executive Directors). Les pays membres sont des actionnaires qui détiennent le pouvoir de décision au sein de la Banque mondiale. Obéissant à une logique d'intégration, les décisions de la BIRD sont prises à la majorité. Les Etats membres disposent d'un nombre de voix proportionnel à leur apport en capital.

4.2.2.2.1. *Le Conseil des Gouverneurs*

Chaque pays désigne un gouverneur et un gouverneur suppléant en mesure d'engager la responsabilité de son gouvernement. A ce titre, les gouverneurs sont généralement les ministres des finances et de l'économie de leur pays. Ils décident de la politique de la Banque, de l'admission ou de l'exclusion des pays membres, des augmentations du capital social, des reconstitutions des ressources et approuvent les budgets, les bilans financiers ainsi que les rapports des administrateurs.

4.2.2.2.2. *Le Conseil des Administrateurs*

Le Conseil des Administrateurs est responsable de la conduite des opérations générales de la Banque. En application des Statuts, sur les 24 Administrateurs, cinq sont désignés par les cinq Etats membres qui détiennent le plus grand nombre de parts du capital. Dix neuf sont élus par les autres Etats membres qui se répartissent en groupes, à l'exception de la Russie de la Chine et de l'Arabie Saoudite qui forme un groupe à eux seuls.

Les Administrateurs décident de la suite à donner aux propositions soumises par le Président en vue de l'octroi de prêts de la BIRD ou de crédits de l'AID. Ils fixent les politiques qui guideront les opérations générales de la Banque et l'orientation de ses activités. Ils soumettent également au Conseil des Gouverneurs, lors de son assemblée annuelle, un rapport de vérification des comptes, un budget administratif et un rapport annuel sur les opérations et les politiques de la Banque. Enfin, ils portent à sa connaissance

toutes questions dont ils jugent que le Conseil des Gouverneurs doit être saisi. Ils ont donc le quasi monopole du pouvoir d'initiative.

4.2.3. Type de structure interne, structures régionales.

L'organisation de la banque (annexe 1) obéit aujourd'hui à une logique matricielle. Formée d'équipes spécialisées et d'équipes régionales, la banque a mis en place des procédures qui permettent de relier tous les membres du personnel travaillant à la réalisation des grands programmes dans des domaines d'activités apparentés. Les quatre réseaux thématiques créés à cet effet sont les suivants : Développement humain; Développement écologiquement et socialement durable ; Finances, secteur privé et infrastructure ; Lutte contre la pauvreté et gestion économique.

Pour les forces armées, on notera en particulier l'équipe reconstruction post conflit qui appartient à la famille Développement social dirigée par Gloria Davis au sein du réseau Développement écologiquement et socialement durable.

Outre son siège de New-York où l'on trouve l'ensemble des contacts sectoriels et régionaux, la Banque mondiale s'appuie sur un réseau mondial de bureaux présents dans le monde entier. Actuellement, on compte plus de cent "Field Office" présents dans les pays membres. C'est au niveau de ces équipes qui comprennent un directeur des opérations qu'il est souhaitable d'initier un contact.

4.2.4. Structure de coordination

Les acteurs intervenant dans le domaine du développement sont nombreux. On peut les classer en 4 catégories :

- Les gouvernements
- Les organismes multilatéraux et bilatéraux
- La société civile sous toutes ses formes
- Le secteur privé

La banque mondiale a récemment souligné que la coordination des efforts de ces acteurs était loin d'être optimale en l'absence d'un cadre bien défini. Il s'agit là d'un axe d'effort prioritaire pour la Banque qui souhaite renforcer son partenariat avec ces différents acteurs. C'est essentiellement le rôle du réseau Lutte contre la pauvreté qui coordonne les relations entre la Banque mondiale et le FMI, le CNUCED, l'OMC, l'UNICEF ainsi que le FNUAP.

En outre, La Banque cherche à resserrer les partenariats existants avec la société civile et les ONG. Plus de 50% des projets de la Banque impliquent la participation des ONG sous une forme ou une autre. Reconnaisant le rôle positif des ONG locales solides et indépendantes, la Banque a intensifié l'action engagée pour créer des partenariats efficaces sur le terrain en affectant notamment 63 spécialistes des ONG dans ses bureaux extérieurs.

4.2.5. Structures d'information et de communication :

La Banque s'est fixé pour règle de donner plein accès à l'information sur ses activités et de rechercher les occasions d'expliquer ses opérations à un public aussi large que possible.

Elle s'est donc doté d'une structure d'information (Le Public Information Center) qui permet à tous d'avoir accès à toute l'information concernant la Banque et ses activités.

En outre, par l'entremise du réseau Internet, le public peut avoir accès à un ensemble complet de notes d'informations sur les projets ainsi que sur un catalogue des documents de la banque. On trouvera également sur Internet, l'ensemble des contacts utiles au sein des équipes sectorielles mais aussi de la direction et des équipes de théâtre.

4.3. Ressources

4.3.1. Volume du budget annuel.

Durant l'exercice 98, les engagements de la BIRD et de l'AID ont atteint respectivement 21.086 et 7.507 millions de dollars américains.

voir annexe 2.

4.3.2. Répartition du budget.

voir annexe 3.

4.3.3. Contributeurs principaux.

En adhérant à la BIRD, les nouveaux Etats membres souscrivent à son capital. Le nombre de parts du capital de la BIRD attribué à chaque Etat membre est fonction de sa quote-part au FMI, laquelle reflète le poids relatif du pays dans l'économie mondiale.

Les Etats membres ne versent qu'une faible partie de la valeur de leurs parts et n'auraient à verser le reste, dit " capital callable ", que si la BIRD devait en avoir besoin pour s'acquitter de ses obligations.

La BIRD se procure la majeure partie des fonds qu'elle prête par des emprunts à moyen et à long terme sur les marchés financiers du monde entier. Elle emprunte aussi, à des conditions reflétant celles du marché, aux banques centrales et à d'autres institutions publiques.

A la différence de la BIRD, l'AID tire la majeure partie de ses ressources des contributions versées par les Etats membres les plus riches, mais aussi par certains pays en développement. Les fonds prêtés par l'AID proviennent aussi des transferts prélevés sur le revenu net de la BIRD.

4.3.4. Origine et répartition géographique des ressources:

Les cinq plus gros investisseurs sont les Etats-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni.

4.4. Bilan

4.4.1. Actions réalisées

Au cours des 50 dernières années, la Banque mondiale a apporté son concours à plus de 6.000 projets de développement dans quelque 140 pays pour lesquels elle a prêté plus de 300 milliards de dollars.

La Banque a commencé par aider à la reconstruction de l'Europe de l'Ouest et du Japon dans les années 40 et 50. Depuis, elle a aidé à promouvoir la croissance et la lutte contre la pauvreté en Asie de l'Est, à augmenter la production alimentaire en Asie du Sud, à combattre la maladie et à améliorer l'enseignement fondamental en Afrique et à résoudre la crise de la dette des années 80 en Amérique latine. Plus récemment, la Banque a aidé les pays de l'ex-Union soviétique et d'Europe de l'Est à effectuer le passage à l'économie de marché et elle apporte aussi son concours à des pays et régions qui émergent de décennies de conflits, comme la Cisjordanie et Gaza, et l'Afrique du Sud.

4.4.2. Actions en cours

La Banque n'a cessé, au cours des cinq dernières décennies, de moduler son action en fonction répondre avec souplesse à des problèmes différents dans des pays différents. Aujourd'hui, elle est l'un des plus gros fournisseurs d'aide aux pays en développement dans les domaines de la santé, l'éducation et la nutrition, de la sauvegarde des forêts tropicales et de la recherche agricole. Elle a aussi su apporter une aide conséquente pour maîtriser la crise financière en Asie.

Au cours de conférences récentes de l'ONU, plusieurs objectifs ont été fixés pour le XXI^{ème} siècle. La Banque contribue à la réalisation de ces objectifs et suivra les progrès accomplis dans les pays auxquels elle apporte son concours. Ces objectifs sont les suivants :

- D'ici à 2015, réduire de moitié la proportion de la population vivant dans la pauvreté absolue ;
- D'ici à 2015, généraliser l'enseignement primaire dans tous les pays ;
- D'ici à 2005, porter le taux de scolarisation des filles au même niveau que celui des garçons dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire ;
- D'ici à 2015, réduire des deux tiers les taux de mortalité infantile et juvénile, et abaisser de 75 % le taux de mortalité maternelle ;
- D'ici à 2015, généraliser l'accès aux soins de santé génésique ; et
- D'ici à 2015, inverser la tendance à la dégradation de l'environnement à l'échelle nationale et mondiale.

4.4.3. Expérience de coopération militaire

La Banque mondiale a une expérience indéniable dans le domaine de la reconstruction "post-conflit". C'est dans ce domaine que les forces armées ont été amenées à coopérer avec la Banque mondiale, notamment en ex-Yougoslavie.

Officiellement désignée comme l'organisme pilote du redéveloppement de la Bosnie-Herzégovine par les accords de paix de Dayton, la Banque mondiale conduit le programme de reconstruction dont le montant s'élève à 5,1 milliard de dollars. En collaboration avec l'Union européenne, elle a organisé les conférences des donateurs. Elle a participé à la préparation et à la gestion de 24 projets pour lesquels elle a accordé des prêts pour un montant de 533 millions de dollars US.

Pour mettre en oeuvre ce projet, la Banque mondiale a dépêché sur place une mission résidente.

Cette Mission Résidente de la Banque Mondiale à Sarajevo est un " field office " de la Banque Mondiale, qui a rang de Mission Diplomatique. Elle comprend un bureau situé à Banja Luka. Petite organisation par son nombre de personnels (40 dont 6 permanents de la Banque), la mission résidente est structurée en petites unités dont une cellule de liaison avec la SFOR.

4.5. Analyse

La Banque mondiale a fait l'objet de nombreuses critiques. On lui reproche souvent sa participation à des projets non rentables, ses apports de fonds à des pays ne procédant pas aux adaptations nécessaires et sa gestion jugée trop bureaucratique. Cependant, la Banque reste un acteur majeur du développement. Son expérience dans le domaine de la reconstruction en fait d'emblée un partenaire éventuel des forces armées. D'ailleurs, il a en charge le vaste projet de reconstruction de la Bosnie.

Pour les armées, l'expérience et les compétences de la Banque sont un atout. Une coopération pleine et entière avec la Banque mondiale doit permettre :

- un accès aux informations essentielles de la reconstruction,
- une association aux programmes majeurs de reconstruction,
- d'éviter le gaspillage de moyens,
- d'offrir une alternative à la recherche de financements.

Cependant, il faut noter que la Banque n'est pas à la recherche d'une telle association d'autant plus qu'elle agit en général dans une phase où les problèmes de sécurité sont moindres. Les équipes de liaison sur le terrain n'ont donc, en général, qu'un rôle secondaire (appui logistique et informations relatives à la sécurité). Il est donc nécessaire de trouver une approche adaptée, comme cela a été fait en Bosnie, pour obtenir à terme une influence au sein de la Banque mondiale.

Sur le terrain, il s'agira d'apporter une aide chaque fois que cela sera possible. Mais, c'est en amont que les relations nécessaires à cette stratégie d'influence doivent être menées. Par la participation à des actions de formation, à des séminaires sur le développement, sur la reconstruction post-conflit, sur les actions civilo-militaires, il doit être possible d'améliorer la connaissance mutuelle entre la Banque mondiale et les Armées qui sera la clé des relations opérationnelles.

5. LE COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE

Le Comité International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, fondé à Genève en 1863, consacré par les Conventions de Genève et par les Conférences internationales de la Croix Rouge est une institution humanitaire indépendante.

5.1. Domaine d'action

Les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, de volontariat, d'unité et d'universalité constituent les principes fondamentaux du mouvement. Toutes ses activités ont un but central : prévenir et alléger les souffrances humaines, sans discrimination, et protéger la dignité de la personne.

L'action humanitaire du CICR se subdivise en cinq domaines précis :

① Protection.

Le rôle du CICR en période de crise, défini par les 4 conventions de Genève en 1949, est d'assurer la protection et assistance aux victimes, tant militaires que civiles, de guerre ou de catastrophes naturelles. Il agit aussi comme intermédiaire neutre lors de conflits, guerres civiles et tensions internes.

② Action médicale.

Le CICR envoie du personnel médical et des médicaments, souvent pour soutenir la Société de la Croix Rouge ou du Croissant Rouge locale.

③ Secours.

Le CICR achemine des vivres sur les zones conflictuelles en s'assurant que celles-ci soient adaptées aux besoins des populations et à leur culture.

④ Agence de recherches.

Le système des messages Croix Rouge de l'Agence centrale de recherche (ACR) du CICR fournit aux personnes déplacées le moyen d'établir ou de maintenir le contact avec leurs proches.

De plus, l'Agence centrale de recherche enregistre les prisonniers, organise les rapatriements et des réunions de familles et ouvre des dossiers de recherche de personnes disparues.

⑤ Diffusion.

Il incombe au CICR d'aider les gouvernements à comprendre les engagements qu'ils contractent en signant les conventions de Genève.

5.2. Structure

5.2.1. Le mouvement international de la Croix Rouge.

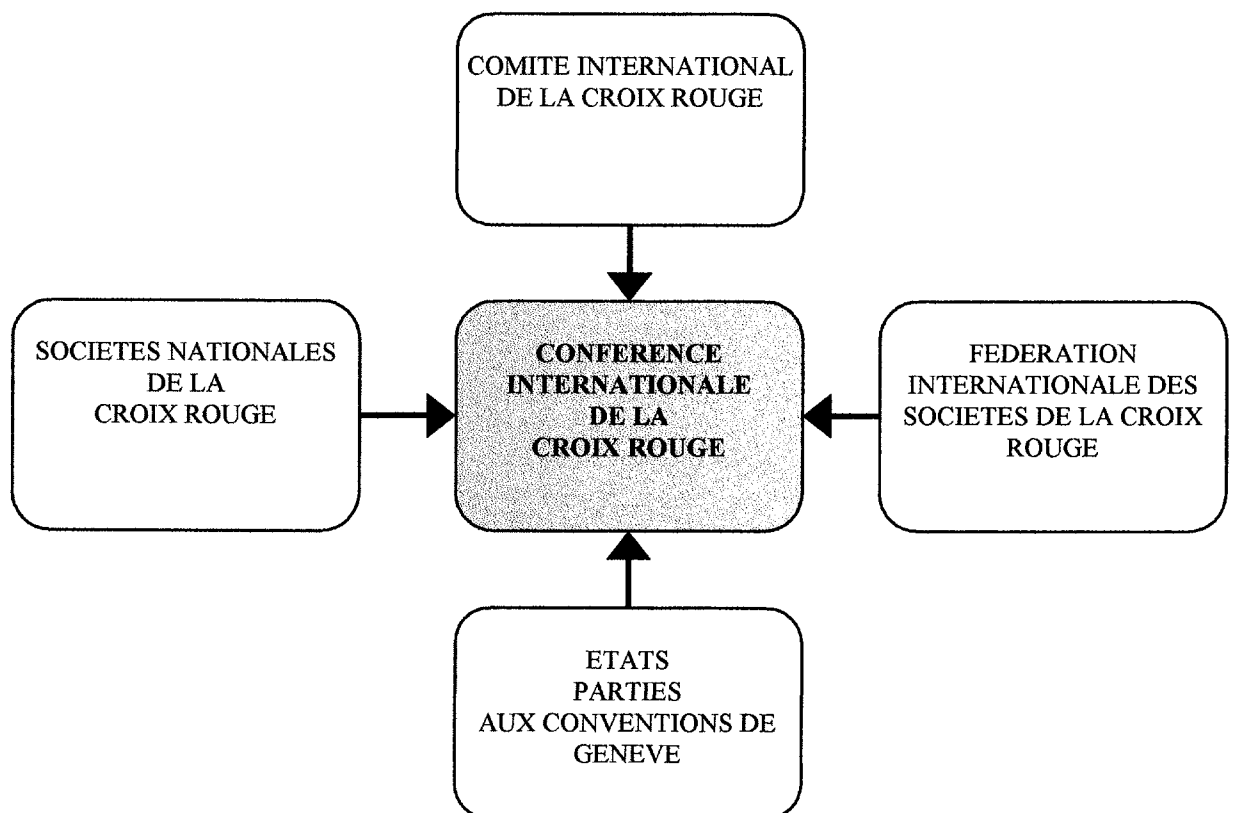
Le CICR s'insère au sein du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge. Ce mouvement comprend le CICR, les Sociétés nationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, et enfin la ligue des sociétés de la Croix Rouge.

La Ligue est la Fédération des Sociétés nationales. Le CICR et la Ligue ont des activités complémentaires. Leurs compétences respectives sont les suivantes :

- Dans une situation de conflit armé, le CICR organise et coordonne les secours internationaux aux victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme.
- En temps de paix, la Ligue coordonne les secours des Sociétés nationales à la suite de grande catastrophe. Elle collabore aux distributions et dirige l'action si les Sociétés nationales l'y invitent. Le CICR assure la direction générale de la Croix Rouge.

L'organe supérieur du mouvement international de la Croix Rouge est la conférence internationale de la Croix Rouge. Elle se réunit tous les quatre ans et rassemblent des représentants du CICR, de la Ligue, des Sociétés Nationales et des 188 gouvernements signataires des conventions de Genève.

Le schéma suivant résume l'architecture du mouvement:



5.2.2. Le CICR

Juridiquement, le CICR est une association régie par les articles 60 et suivants du Code civil suisse. Il a la personnalité juridique. Il est à noter que le CICR n'est, d'un point de vue juridique, ni une organisation internationale, ni une organisation non-gouvernementale.

Les statuts du CICR définissent cinq organes.

❶ L'Assemblée :

Organe suprême du CICR, elle exerce la haute surveillance de l'Institution, adopte sa doctrine, ses objectifs généraux, sa stratégie institutionnelle, son budget et ses comptes. Composée de quarante et un citoyens suisses, membres du CICR, elle a un caractère collégial ; son Président M. Cornelio SOMMARAGUA et ses deux Vice-présidents M. Eric ROETHLISBERGER et Mme Anne PETITPIERRE sont Président et Vice-présidents du CICR.

❷ Le Conseil de l'Assemblée :

Composé de cinq membres, élus par l'Assemblée, présidé par le Président du CICR, organe de l'Assemblée agissant par délégation de cette dernière, il assure la liaison entre la Direction et l'Assemblée.

❸ La Présidence :

Le Président du CICR assume la responsabilité première des relations extérieures de l'Institution et assure la sauvegarde des compétences des deux organes dont il est président.

❹ La Direction :

Organe exécutif du CICR, responsable d'appliquer et de faire appliquer les objectifs généraux et la stratégie institutionnelle définis par l'Assemblée et le Conseil de l'Assemblée, elle est responsable du bon fonctionnement et de l'efficacité de l'administration. Elle se compose d'un directeur général et de trois directeurs, tous nommés par l'Assemblée.

❺ Le contrôle de gestion :

Fonction interne indépendante de la Direction qui met en œuvre les méthodes d'audit interne opérationnel et financier. Il couvre l'ensemble de l'Institution : siège et terrain. Il vise en particulier à évaluer la pertinence des moyens mis en œuvre par rapport à sa stratégie.

Pour conduire son action sur le terrain, le CICR s'appuie sur une structure hiérarchique comparable à "l'Amirauté"³. Nous trouvons à Genève un **directeur des opérations**. Ce directeur est relayé sur le terrain par des chefs de délégation dans les différents pays où est présent le CICR.

Le directeur des opérations dispose de trois bureaux [ou "desk"] qui supervisent trois zones géographiques :

- l'Afrique,
- l'Europe et le Moyen Orient,
- l'Asie et les Amériques.

Ces bureaux ont pour fonction de conseiller le directeur des opérations et d'apporter un appui à haut niveau pour les délégués agissant sur le terrain. Le directeur des opérations dispose également de services centraux de type service du personnel, logistiques, médicaux, etc...

³ Image développée par Monsieur Paul-Henri Morard chef de la délégation du CICR à Paris.

Le **chef de délégation** possède sur le terrain une large autonomie. Il gère son personnel, son budget. Responsable de la sécurité de ses personnels, il peut être amené à prendre des décisions politiques. Pour l'épauler dans l'accomplissement de sa mission et suivant l'importance des opérations en cours, ce chef de délégation dispose d'une équipe de coordonnateurs dans les domaines de la logistique, de la protection,...

Sur le terrain, les hommes clefs qu'il convient de rencontrer le plus rapidement sont d'une part le chef de délégation et d'autre part le délégué "terrain"(chargé de mener et de coordonner les négociations pour pouvoir avoir accès aux victimes). Ils disposent de moyens et d'une autonomie de décision importante, même si aujourd'hui les moyens modernes de transmissions vers Genève grèvent quelque peu leurs marges de manœuvre.

Farouches défenseurs de leur indépendance, leur neutralité et leur impartialité, ces deux hommes sont des interlocuteurs privilégiés dans le cadre des actions civilo-militaires. Leur objectif est avant tout d'être compris des bénéficiaires. Cet objectif est de plus en plus difficile à réaliser aujourd'hui, compte tenu de la multiplication des acteurs de l'humanitaire.

5.3. Ressources.

5.3.1. Ressources financières

Les ressources financières du CICR reposent sur la contribution de donateurs pour recueillir les fonds nécessaires à son fonctionnement. Ses contributeurs sont :

- les gouvernements signataires des conventions de Genève à hauteur de 72,5%,
- la commission européenne à hauteur de 14,5%,
- les Sociétés nationales de la Croix Rouge pour 9,5%,
- des fonds privés et public pour 3,5%.

Le budget est en légère décroissance pour l'exercice 1999. En effet, pour les dépenses de terrain, le budget 99 est de 660.169.500 francs suisses. En 1998 il était de 675 millions de francs suisses.

Le budget s'articule autour de cinq axes touchant :

- la protection,
- l'assistance,
- les actions préventives,
- les fonds d'urgence
- les services communs.

Le continent africain draine, pour l'année 1999, 48,2% des ressources financières du CICR. Le détail des chiffres est fourni en annexe. Toutefois, pour fixer des ordres de grandeurs, le CICR a consacré en 1998 :

- Rwanda : 75,6 millions de francs suisses,
- Afghanistan : 73,8 millions de francs suisses,
- Bosnie : 42,2 millions de francs suisses.

5.3.2. Ressources humaines.

Le CICR regroupe 8600 collaborateurs dans plus de 50 pays. Les implantations dans le monde sont les suivantes :

en Afrique :

Délégation: Ethiopie, Erythrée, Liberia, Ouganda, Rwanda, Burundi, Sierra Leone, Soudan, République démocratique du Congo, Congo, Angola

Délégation régionale : Yaoundé/Cameroun, Abidjan/République de Côte d'Ivoire, Nairobi/Kenya, Lagos/Nigeria, Dakar/Sénégal, Pretoria/Afrique du Sud, Harare/Zimbabwe

Amériques :

Délégation: Colombie, Mexique, Pérou

Délégation régionale : Buenos Aires/Argentine, Brasilia/Brésil, Washington/Etats-Unis, Guatemala-City/Guatemala

Asie et Pacifique :

Délégation: Afghanistan, Cambodge, Pakistan, Sri Lanka

Délégation régionale : Jakarta/Indonésie, Manille/Philippines, Bangkok/Thaïlande, New Delhi/Inde

Europe occidentale et centrale et Balkans :

Délégation: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République fédérative de Yougoslavie, Hongrie, Ex-Rép. yougoslave de Macédoine

Europe orientale et Asie centrale :

Délégation: Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Tadjikistan

Délégation régionale : Tachkent/Ouzbékistan, Moscou/Fédération de Russie, Kyiv/Ukraine

Moyen-Orient et Afrique du Nord :

Délégation: Egypte, Irak, Israël, Jordanie, Liban, Syrie, Iran

Délégation régionale : Kuwait/Kuwait, Tunis/Tunisie

Le CICR a également une délégation à New York auprès des Nations Unies et une mission permanente à Addis-Abeba auprès de l'Organisation de l'Unité Africaine.

5.4. Bilan

5.4.1. Actions réalisées

Pour 1998, le CICR est présent dans 58 pays. 190.000 détenus ont été visités dans plus de 1.300 lieux de détention. Environ 64.000 tonnes de secours ont été distribuées dans 50 pays, pour une valeur de 76 millions de francs suisses.

5.4.2. Actions en cours

Les programmes du CICR ont quatre axes d'action.

1 - La protection :

- Protéger les victimes des conflits armés et d'autres situations de violence. Il s'agit de veiller au respect des droits des personnes emprisonnées, des civiles, du rétablissement des liens familiaux entre les personnes déplacées et enfin de contribuer à la recherche des personnes disparues.

2 - L'assistance est déclinée en quatre type d'aide :

- L'aide médicale afin de permettre aux victimes l'accès à des soins curatifs et préventifs.

- L'aide aux mutilés tant civils que militaires dans les domaines de l'orthopédie et des prothèses.
- Le soutien technique dans l'accès à l'eau potable et la protection de l'environnement.
- L'aide économique pour permettre à chaque victime de subvenir à ses besoins selon son environnement physique et culturel.

3 - Les actions préventives dans :

- la mise en œuvre du Droit International Humanitaire,
- le développement du DIH,
- la prolifération des mines et d'autres types d'armes,
- l'information et la promotion des droits de l'homme, des conventions de Genève et du DIH.

4 - Coopération avec les sociétés nationales.

Le CICR cherche à donner plus de poids et d'autonomie à ses délégations. Il cherche à mieux intégrer les dimensions locales dans chacune de ses actions. Il entend s'appuyer davantage sur ses collaborateurs nationaux et consolider ses relations avec les sociétés nationales.

5.4.3. Expérience de coopération militaire

Le CICR entretient des relations étroites avec les forces armées. Toutefois, les principes fondamentaux de neutralité et d'indépendance imposent au CICR de ne pouvoir formaliser ses relations avec des autorités civiles ou militaires. Négociateurs chevronnés, ils ont comme soucis principaux de nouer des contacts, de maintenir un dialogue chaque fois que possible. Pour cela, ils disposent, à tous les niveaux des organisations étatiques, d'interlocuteurs capables de les aider dans l'accomplissement de leurs missions.

Riche de son expérience de 130 ans d'activité, le CICR travaille en permanence aux contacts des forces armées. Ne perdons pas de vue qu'il a été créé en premier lieu pour apporter une aide aux militaires blessés sur les champs de bataille après les terribles constats d'Henri Dunant à Solferino.

La coopération est multiforme. Le CICR intervient dans la mise en œuvre d'un accord de paix global. Il contribue à la localisation, l'identification et aux rapatriements des prisonniers de guerre. Il est capable de soutenir des opérations d'urgence par sa rapidité de mobilisation. Il peut, également, intervenir dans un environnement instable ou conflictuel. Le CICR tend à être présent partout et dans tous les types de conflits pour mener des négociations à tous les échelons.

5.4.4. Les évolutions.

Le 20 janvier 1999, au cours d'une conférence de presse, Jean-Daniel Tauxe, directeur des opérations de CICR a mis en évidence plusieurs grandes tendances se dégageant de l'année 1998 :

- **l'imprévisibilité** : c'est le cas pour la guerre entre l'Ethiopie et l'Erythrée, les événements en Indonésie, en Guinée-Bissau, en Sierra Leone et au Kosovo ;
- **l'extension** : il s'agit des situations où des conflits prennent une dimension régionale (République démocratique du Congo, Afghanistan, ainsi que les pays voisins) ;
- **l'enlisement** : pour certains conflits, il semble n'exister aucune perspective de solution (Soudan, Afghanistan, Sri Lanka) ;
- **la réactivation** : certaines guerres reprennent, comme en Angola ou en Irak ;

- **la paupérisation** : sur le plan socio-économique, le fossé se creuse dans le monde entier entre les nantis et les laissés pour compte, entraînant une augmentation inéluctable de la violence et de la criminalité. Ce phénomène a été observé dans la presque totalité des contextes où le CICR mène ses activités. Il en résulte des actes de pur banditisme, qui viennent s'ajouter à la violence issue d'une situation de conflit.
- Enfin, sur le plan humanitaire, l'analyse des conflits démontre que **les civils ne sont plus seulement des victimes mais deviennent également des cibles**, notamment dans les Balkans, en Afrique centrale, en Sierra Leone ou en Colombie.

Le CICR s'est donné comme orientation stratégique d'ancrer son action dans la proximité et dans la durée. Il cherche à renforcer le dialogue entre les acteurs et à accroître l'efficacité de l'institution. Le CICR est victime d'une "*forme de concurrence*" dans le domaine de l'humanitaire. Il veut revaloriser l'action humanitaire indépendante, la connaissance et le respect du droit et des principes humanitaires. Non seulement les civils sont devenus des cibles, mais l'organisation est également devenue une cible pour les partis en présence.

5.5. Analyse des relations CICR forces armées

La préservation de son indépendance est pour le CICR un exercice périlleux. La recherche de financement lui impose une extrême vigilance. A titre d'exemple, les américains sont prêts à augmenter leur contribution, mais le CICR limite leur participation financière à moins de 25% de son budget de fonctionnement.

Les échanges entre le CICR et les forces armées peuvent être permanents tant à Genève que sur le terrain avec les délégués. Mais, pour respecter les principes fondamentaux d'indépendance, d'impartialité et de neutralité, le CICR ne peut mettre en place de structure de liaison permanente avec échange d'expert. Toutefois, des contacts ponctuels peuvent être organisés à tous les échelons de l'organisation. Ils reposeront alors essentiellement sur les bons rapports que chacun pourra entretenir au fil des missions. Il faut faire référence à une logique de réseau, logique que le CICR connaît bien au travers des sociétés nationales de la Croix Rouge.

Les personnels du CICR sont plus tournés vers l'action dans l'urgence que vers la planification. Ils sont animés par un idéal fort et une motivation élevée, orientés vers le terrain et l'action. L'ensemble de l'organisation est plus performante dans le domaine de l'urgence que dans la planification à froid.

Le CICR tend de développer son action vers la prévention. Les missions de promotion et d'information sur le droit international humanitaire sont l'un de ses objectifs majeurs à long terme. Le CICR développe la formation d'une part de ses personnels mais aussi de cadre et de militaires du rang de toutes les nations. Des stages communs de formation sont organisés. Les experts militaires contribuent à la transmission de savoir-faire en matière de sécurité et de protection. Le CICR diffuse les bases du droit international humanitaire. Ces stages sont une opportunité d'échange, d'une meilleure connaissance mutuelle et l'occasion de nouer des contacts entre futurs responsables.

Deux objectifs peuvent être recherchés au travers de ces échanges. D'une part, à court et moyen terme, une coordination plus simple des actions sur le terrain. A plus long terme, il

est possible d'envisager une plus grande concertation dans l'analyse des situations et l'évaluation des besoins.

6. LE HAUT COMMISSARIAT AUX RÉFUGIÉS DES NATIONS UNIES

6.1. Domaine d'action

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (H.C.R.) a été créé le 1er janvier 1951 en tant qu'**organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies**.

Les **deux fonctions principales** assignées au H.C.R. au titre de son statut sont “ les fonctions de protection internationale des réfugiés ” et “ la recherche de solutions permanentes au problème des réfugiés ”. Dans le cadre de sa **première fonction**, les activités du H.C.R. sont notamment de promouvoir l'adoption de normes internationales de traitement des réfugiés dans les législations et procédures nationales, et de vérifier les conditions de leurs mises en application. Au titre de la **seconde fonction**, le H.C.R. facilite le rapatriement librement consenti des réfugiés et leur réintégration dans leur pays d'origine ou, si le retour n'est pas possible, aide à leur intégration dans un pays d'asile ou un pays tiers.

Les **autres activités** du H.C.R. comprennent les secours d'urgence, l'orientation, l'éducation et l'assistance juridique. En pratique, au travers de ces activités, le H.C.R. joue un rôle très actif de surveillance du respect des droits de l'homme. Dans tous les cas, le rôle du H.C.R. est d'aider les gouvernements à remplir leurs obligations légales au titre de diverses instances internationales relatives aux réfugiés et aux droits de l'homme. Dans ce contexte, l'Assemblée générale des Nations Unies et le comité exécutif⁴ du H.C.R. ont également autorisé le H.C.R. à intervenir au profit d'autres groupes, tels que les réfugiés qui retournent au pays, les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et des personnes sans nationalité ou dont la nationalité est discutée.

Le H.C.R., dont le siège se trouve à Genève, travaille dans le **cadre** de la Convention des Nations Unies concernant le statut des réfugiés de 1951 ainsi que du Protocole de 1967.

La Charte des Nations Unies (1945) ne contient aucune référence spécifique aux opérations à la fois militaires et humanitaires, bien qu'elle examine la possibilité d'activités communes menées par le H.C.R. et des forces de maintien de la paix des Nations Unies.

L'action humanitaire est fondée sur **trois principes** :

- Humanité ;
- Impartialité ;
- Neutralité.

Dans ce contexte, le **consentement nécessaire** est rarement absolu et ne doit pas être tenu pour acquis. Il doit être activement recherché à tous les niveaux. En pratique, le consentement sur le terrain est nettement plus fluctuant que celui donné au niveau opérationnel. En fait, sur le terrain, le consentement n'est parfois guère plus qu'un assentiment, même lorsque les accords donnés au niveau politique le plus élevé comportent des assurances de consentement. L'accord de Genève du 18 novembre 1993, par lequel les

⁴ EXCOM (executive comity), basé à Genève, est composé des représentants des 53 pays membres,

parties au conflit bosniaque donnèrent des assurances selon lesquelles l'accès ne serait pas entravé pour l'opération humanitaire, est un exemple type. Bien que cet accord ait été constamment réaffirmé aux niveaux les plus élevés, il a été régulièrement ignoré par les autorités locales de toutes les parties concernées.

6.2. Structure

6.2.1. Statut juridique

Le H.C.R., initialement mandaté pour 3 ans et dont le mandat est prolongé tous les 5 ans, est un **organe subsidiaire** de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le Haut Commissaire, actuellement Madame Sadako Ogata, est élu par l'Assemblée générale sur nomination du Secrétaire général. Aux termes de son Statut, le **Haut Commissaire** agit sous l'autorité du Secrétaire général et se conforme aux directives d'ordre général qu'il reçoit du Conseil économique et social.

6.2.2. Organisation interne et circuit de décision

Au niveau des **Nations Unies**, le Secrétaire Général nomme généralement un Représentant spécial, chargé de la coordination de l'ensemble de l'opération des Nations Unies. Ce **Représentant spécial** définit les grandes orientations dans un effort d'harmonisation des objectifs opérationnels des composantes politique, militaire et humanitaire de la mission. Les **principes humanitaires sont absolus**. Ils ne devraient pas être subordonnés à des considérations politiques. En novembre 1991, par exemple, le Secrétaire général a demandé au H.C.R. d'agir en qualité de " chef de file " (Lead Agency) en ex-Yougoslavie pour coordonner l'assistance humanitaire au nom de l'ensemble des organisations des Nations Unies.

La **structure de gestion** au siège du H.C.R. à Genève est une structure **complexe** de responsabilités régionales, juridiques, techniques et administratives. Les **cellules** administratives, information, gestion de programmes, protection, approvisionnement et transport fonctionnent de manière relativement **autonome**. Les chefs de bureaux du H.C.R. ne sont pas des commandants au sens militaire. Leurs bureaux ne constituent pas un interlocuteur unique. Cela signifie, par exemple, que le militaire doit traiter avec un logisticien des questions opérationnelles, ou avec un juriste des questions de protection.

Avant de présenter le **programme** de l'année suivante au Conseil économique et social (ECOSOC), le Haut Commissaire doit le soumettre pour examen à son Comité exécutif (EXCOM)⁵.

Le H.C.R. délègue une **grande part d'autorité** à son **personnel sur le terrain**. Les activités du H.C.R. prennent place dans le monde entier. Le personnel basé sur le terrain dispose généralement de plus d'informations, et davantage de capacités d'expertise, pour mener à bien ses tâches dans un lieu particulier. Pour le H.C.R., il est donc plus raisonnable et plus efficace d'opérer de cette manière. En cas de besoin, la section EPRS (Emergency

⁵ voir note 4 page 30

Preparedness and Response) au niveau du siège de Genève peut renforcer la structure locale par des équipes d'urgences, bien entraînées dans tous les domaines nécessaires (sécurité, télécommunications, protection, logistique, aide d'urgence). En dehors de cela, du personnel de renforcement est prévu par des accords entre le H.C.R. et des ONG ou d'autres Organisations Internationales.

6.2.3. Structure de concertation, de coordination et de coopération avec les forces armées

En principe, des **opérations conjointes** devraient être coordonnées à chaque niveau par un seul bureau central ou individu responsable. Au **niveau des Nations Unies**, le Secrétaire général délègue son autorité au commandant de la Force ou à son Représentant spécial. Les activités des organisations humanitaires étant souvent déjà en cours, la nomination ou la désignation de ce responsable se produit parfois après que ces organisations élaborent leurs propres procédures opérationnelles.

Au **niveau du H.C.R.**, les interlocuteurs en cas d'**opérations d'urgence** se trouvent à trois niveaux :

- Représentant H.C.R.(Representative)
- Chef de Mission (Chief of Mission) et
- Officiers traitants sur le terrain (Field Officers)

Pour toutes questions de coopération, le représentant des forces armées doit rencontrer le **délégué (chef de mission)** sur place, ce dernier étant en mesure de transmettre les informations, si besoin est, au " desk " (régional) ou à la section (fonctionnelle) concernée au sein du siège du H.C.R. à Genève. Ceci est aussi valable pour la phase de planification, pendant laquelle les **chefs de bureaux** sur place constituent les premiers interlocuteurs pour les militaires.

Au **niveau opératif**, l'agence " **chef de file** " (voir ci-dessus) sert comme principal point de contact pour d'autres composantes, comme la composante militaire. Au **niveau de théâtre**, il agit en tant qu'interface entre les composantes politique, militaire et ONG de l'opération.

Des **difficultés de coordination** peuvent apparaître pour diverses raisons. Quelques civils sont parfois réticents pour coopérer avec les forces armées, craignant de compromettre leur indépendance et leur impartialité. Le H.C.R. tend à déléguer l'autorité à son personnel sur le terrain. Un personnel, souvent plus jeune que ses homologues militaires, ayant davantage de responsabilités et d'autonomie, entraîne le risque de créer un " conflit de générations " entre les acteurs militaires et civils.

La rédaction d'un **Mémoire d'accord** est donc absolument nécessaire pour une coordination efficace. D'autres **instruments contribuant à une coordination efficace** sont :

- la compatibilité des moyens de communication ;
- la co-implantation ;
- la liaison permanente ;
- les réunions interorganisations ;

- les contacts de routine entre officiers à tous les niveaux (chef de mission H.C.R. - Commandant de Force, chefs de bureaux H.C.R. - chefs de Corps, officiers logistiques H.C.R. - officiers G3op, officiers traitants H.C.R. - officiers G5/J5, officiers d'information H.C.R. - OCI, etc.) ;
- les centres d'opération civilo-militaires (CMOCs), n'ayant pas d'autorité de commandement mais servant en tant qu'interface, permettant aux civils de se familiariser avec le militaire, de demander de l'assistance militaire ;
- la reconnaissance commune préalable aux opérations.

A noter que le H.C.R. est la première organisation des Nations Unies ayant pris l'initiative d'employer un ancien officier de l'armée comme conseiller pour des problèmes militaires et logistiques.

6.2.4. - Répartition géographique

Le H.C.R. est une organisation travaillant principalement sur le terrain, qui a **244 bureaux** (y compris le siège) **dans 118 pays**, et des activités dans la vaste majorité des Etats Membres des Nations Unies. Il dispose par conséquent de **moyens importants et rapides** d'alerte et de déploiement. En cas de crise, ces bureaux sont renforcés par des équipes d'urgence; à noter que le H.C.R. fait recours à des ressources extérieures. Cela signifie en pratique que le **H.C.R.** est en mesure d'agir en cas d'apparition d'une nouvelle crise bien **avant que** les aspects politiques et financiers de déploiement de forces de maintien de la paix soient même abordés à New York. Au début des années 90, par exemple, le H.C.R. a effectué un " déploiement préventif " dans 5 nouvelles républiques sur le territoire de l'ex-URSS. Une action rapide en cas d'urgence humanitaire est un continuum. La composante de l'opération chargée du maintien de la paix - généralement la plus importante - doit être prête à rejoindre la cause commune lorsqu'elle arrive sur le théâtre des opérations.

6.3. Ressources

6.3.1. Moyens financiers

Les **opérations** du H.C.R. dépendent presque totalement **des donateurs**. Elles connaissent parfois des retards de financement. Les circonstances changent plus rapidement que les ressources peuvent être mobilisées. Il est impossible au H.C.R. de " stocker " ses ressources dans plus de 100 théâtres d'opération. Les **contraintes budgétaires** seront toujours une **caractéristique** des opérations du H.C.R. - même en l'absence de déficit.

Le **budget total** du H.C.R. en 1997 était de 1,2 milliards de dollars, celui en **1998** était de **1,1 milliards** de dollars. En **1999**, le H.C.R. cherche des contributions s'élevant à **914,8 millions** de dollars pour financer ses activités.

Les principales **sources de financement** sont des donateurs gouvernementaux, dont les quinze premiers (Etats-Unis, Commission Européenne, Japon, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni, Norvège, Danemark, Allemagne, Canada, Suisse, France, Italie, Finlande et Australie)

ont donné en 1997 près de 97% du total des revenus. En dehors, le H.C.R. reçoit des moyens financiers de la part de donateurs privés, comme du public, de fondations, d'ONG, etc. En 1998 le H.C.R. a reçu 9 millions de dollars (en 1997 8.8 millions) de la part de donateurs privés, comme des fonds, des associations ou bien des ONG. Les dernières années, les contributions du secteur privé et des ONG ont diminué. Un problème particulier, lié au financement, est l'incertitude des chiffres, la flexibilité et le moment précis du paiement de la part des donateurs. Il faut souvent lancer des opérations sans savoir quand le financement pourra être assuré.

Il est aussi important de savoir qu'il y a non seulement une influence des pays constituant le comité exécutif pendant l'élaboration du programme. Il y a une tendance croissante des gouvernements (non pas de la part des privés) à vouloir payer des programmes spéciaux particuliers ce qui implique le problème que quelques programmes sont surfinancés (par exemple en ex-Yougoslavie) tandis que d'autres sont sousfinancés (par exemple dans la région des grands lacs). En principe, le H.C.R. n'a pas le droit de basculer ces moyens financiers d'un programme à l'autre si le donateur demande l'utilisation de son argent pour tel ou tel programme. On peut donc constater une **influence politique** au détriment de l'humanitaire.

6.3.2. Moyens personnels

Le H.C.R. regroupe **5528 personnels**, ce chiffre inclus le personnel à contrat de courte durée. Le nombre de personnes est de 4670, soit un taux de 84% des effectifs. Au niveau du siège, il y a une réserve de personnes de différentes spécialités. A noter qu'en cas de crise, le H.C.R. fait recours à des ressources extérieures.

6.4. Bilan d'activités

6.4.1. Actions réalisées et en cours

Le H.C.R. coopère étroitement avec d'autres organes subsidiaires de l'ONU ainsi qu'avec quelques 425 ONGs. Il connaît actuellement une **diminution** du nombre des personnes qu'il aide, de 27 millions en 1995 à 22.4 millions en 1998, la plupart en Asie, en Afrique et en Europe. Le H.C.R. connaît principalement deux **types d'actions**: des programmes généraux et des programmes spéciaux. Les **programmes généraux** représentent des actions au profit des réfugiés se trouvant en exil. Les **programmes spéciaux** sont initiés par le Haut Commissaire au profit des personnes en dehors du mandat traditionnel des réfugiés, comme les personnes déplacées, les victimes de guerre ou les personnes retournées dans leur pays.

En 1999, il y a de nombreuses actions en cours. Les **programmes généraux les plus importants**, par budget en millions de dollars, sont ceux d'Afrique (137), d'Asie (51) et d'Europe (42). Pour les programmes spéciaux, ce sont ceux d'ex-Yougoslavie et d'Albanie (167), de la région des grands lacs (75) et de la Communauté des Etats Indépendants (32). Le degré de coopération avec les forces armées dépend d'une part des phases de la crise et

d'autre part de la situation. Dans la terminologie du H.C.R., il y a trois grands types de situation :

- mise en oeuvre d'un accord de paix global ;
- soutien à des opérations d'urgence ;
- opérations dans un environnement instable ou conflictuel.

6.4.2. Expérience de coopération militaire

Les programmes du H.C.R. étaient traditionnellement concentrés dans l'environnement relativement sûr et stable que fournissaient les pays d'asile. Toutefois, **depuis 1990**, une proportion croissante des activités de l'Organisation a pris la forme d'opérations spéciales dans des pays ou les zones de conflit ouvert. Dans le même temps, d'après le Haut Commissaire, l'Organisation a été davantage **amenée à travailler avec les forces militaires**, dans le cadre de vastes opérations de maintien de la paix et d'application d'accords de paix menées par les Nations Unies.

Le H.C.R. a une **expérience considérable** dans la coopération avec les forces militaires internationales, coopération de plus en plus étroite et efficace dans les dernières années. Plusieurs opérations témoignent de la variété des relations entre le H.C.R. et les forces armées, depuis la pure coïncidence de missions aux accords formels au titre desquels les responsabilités sont nettement délimitées.

Au **Nicaragua**, à la fin des années 80, aucun lien formel n'existait entre le H.C.R. et le Groupe des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA). Une forme d'interdépendance entre les actions émergea. Lorsqu'en 1990, la mission de l'ONUCA fut étendue à la démobilisation volontaire des résistants nicaraguayens et à la réduction des effectifs de l'armée sandiniste. La majorité des contras rapatriés furent déplacés sous les auspices de l'organisation des Etats américains. Il n'y avait pas besoin de coordination des activités. Néanmoins, sur le terrain, les bureaux de l'ONUCA et du H.C.R. étaient souvent situés à proximité l'un de l'autre, et des échanges d'informations se sont produits régulièrement.

En **Namibie** (années 80), et en **Irak du Nord** (1991/92) des problèmes de coopération et d'interface surgirent dans les domaines de la définition du soutien militaire au H.C.R. (Namibie) et sur la liberté d'action du H.C.R. (Irak) vis-à-vis des forces de la coalition.

En **ex-Yougoslavie**, les opérations ont été menées pendant le conflit armé. Les opérations du H.C.R. (dans toutes les républiques de l'ex-Yougoslavie) ont précédé le déploiement de la Force de protection des Nations-Unies (FORPRONU), dont le mandat était limité à la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne république yougoslave de Macédoine. Les activités conjointes ont commencé en 1992 lorsque, au titre des Résolutions 764 et 776, le Conseil de Sécurité demanda à la FORPRONU de prendre des dispositions pour assurer la distribution de l'assistance humanitaire. Depuis lors, les contributions militaires à l'appui des activités humanitaires ont porté sur le déminage la sécurité, la réparation de routes, de ponts et de l'infrastructure, ainsi que sur la mise à disposition d'une force aérienne assurant le pont aérien d'aide humanitaire vers Sarajevo assiégée, et des parachutages dans d'autres lieux inaccessibles. Dans ce théâtre d'opérations, les opérations humanitaires et militaires sont très étroitement imbriquées. L'absence de cadre politique délimitant des objectifs, et un mandat militaire recouvrant potentiellement des actions de force, ont été les plus

sérieuses menaces à une coopération suivie. Toutefois, une amélioration de la coordination à tous les niveaux a permis une bonne collaboration.

Depuis 1994, la mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (UNAMIR) fut élargie sur la base des Résolutions 918 et 925 reconnaissant que l'UNAMIR avait également le devoir de faciliter et d'assurer la sécurité des opérations de secours humanitaires. Toutefois, le mandat de l'UNAMIR n'a pas été étendu au-delà des frontières du Rwanda. Malgré l'absence d'un lien légal entre l'UNAMIR et le H.C.R., les efforts ont été amplement coordonnés, notamment pour l'utilisation de l'aéroport de Kigali et le pont aérien de secours d'urgence du HCR. A la suite, les opérations turquoise (multilatérale) dans un moindre degré et Support (américaine) dans un degré important ont permis le support des activités humanitaires par les forces armées. L'aviation militaire a joué un rôle vital, en assurant un pont aérien vers Goma, région particulièrement inhospitalière et inaccessible. Dans les deux cas, la coordination a été optimisée par le détachement d'officier de l'armée de l'air à la cellule "opérations aériennes" à Genève et par l'établissement de cellules logistiques communes et des "CO civilo-militaires" sur le terrain.

L'exemple du **Tadjikistan** est révélateur d'une nouvelle situation. Le H.C.R. est présent, en avance sur le processus de négociation politique, et prend donc des risques. Le retour de réfugiés à un pays qui n'est pas encore pacifié comporte des dangers. Toutefois, si les conditions de sécurité le permettent et si une volonté politique du gouvernement en place existe, le rapatriement volontaire des réfugiés et le retour des personnes déplacées internes sont préférables à un exil prolongé. En plus, ce retour généralement contribue au processus de réconciliation nationale et la stabilité interne. Cela peut, d'ailleurs, avoir un **impact positif** sur la **situation des forces** militaires internationales sur place, tout comme la présence des militaires peut avoir un rôle stabilisateur dans les zones de conflit.

Les bons résultats de ces opérations conjointes résultaient d'une **attente** en la matière de la part du H.C.R. :

- coordination précise à travers les mécanismes et mesures décrits ci-dessus ;
- démobilisation des combattants (si mandat) ;
- repérage et enlèvement de mines terrestres ;
- sécurité du personnel H.C.R. et plans d'évacuation ;
- escortes militaires, si besoin est ;
- aide logistique (transport, réparation et entretien de l'infrastructure, soutien médical) ;
- aide dans le rapatriement des réfugiés librement consenti.

Un problème considérable, sur lequel il y a un projet d'étude en cours, touche la **sécurité** du personnel. La nature des conflits, leur médiatisation et la vision des acteurs ont changé au cours des dernières années. Les personnels du H.C.R. sont devenus des cibles potentielles pour les différentes factions. Une prise d'otage de ses personnels avec ses effets médiatiques, pourrait faire partie de la stratégie des intervenants. Pour l'instant, en dehors de la mise sur pied d'un code de conduite, il n'y a pas encore de solution générale à ce problème. Ce domaine pourrait donc constituer un autre champ d'action et de coopération avec les militaires.

Malgré de très bonnes expériences dans la coopération avec les militaires, pour le H.C.R., le “ **sens unique** ” de l’information semble constituer un problème particulier et important dans cette coopération, certaines difficultés l’attestent. La réticence des militaires français dans l’échange d’informations a entraîné une certaine frustration de la part des personnels du HCR. La coopération avec les militaires américains semble mieux fonctionner (même d’après des membres français du bureau du H.C.R. en France). Les personnels du H.C.R., à tous niveaux, ont tendance à s’adresser d’abord et en premier lieu aux américains pour toute coopération pendant la planification et la conduite des opérations. Pour les forces françaises, il en résulte la nécessité de **considérer davantage les besoins du H.C.R.** dans les opérations communes afin d’arriver à une véritable coopération, satisfaisante pour les deux acteurs.

Néanmoins, il faut constater qu’il y va de l’intérêt du politique et du militaire de **préserver la spécificité de l’humanitaire**. Ce dernier canal doit toujours rester ouvert avec les parties en conflit. Il peut contribuer à restaurer la confiance et le dialogue dans d’autres domaines, tout comme la présence des militaires peut avoir un rôle stabilisateur dans les zones de conflit.

7. L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE

7.1. Développement et domaines d'action de l'organisation

L'OSCE est le toit politique sous lequel l'Amérique du Nord et l'Europe se trouvent réunies sur la base de valeurs communes. Elle représente le cadre dans lequel s'inscrit une vaste coopération politique, économique, sociale, culturelle et écologique. L'OSCE constitue le cadre pour l'édification d'un nouvel ordre de sécurité coopérative, dont le but est, d'une part, de garantir la sécurité et une stabilité durable entre les pays de l'OSCE, et d'autre part, d'exclure le recours à la menace ou à l'emploi de la force. Il s'agit de satisfaire de manière équitable et durable aux besoins sécuritaires de tous les pays, de Vancouver à Vladivostok, sans que cela conduise à de nouvelles divisions en matière de sécurité.

Héritière de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), l'OSCE se fonde toujours sur l'Acte final de Helsinki (01.08.1975) notamment pour les aspects militaires, économiques et humanitaires de ses activités. Elle s'appuie encore sur le principe d'un engagement pacifique en toutes circonstances. La transformation de la CSCE vers une organisation plus large est décrit en annexe 5. Il faut cependant retenir que l'OSCE s'appuie sur :

- la série des Documents de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité (DV 90/92/94);
- les Traités "Ciel ouvert" et FCE;
- la Charte de Paris (1990) pour la démocratisation de toute l'Europe en promouvant les droits de l'homme, la protection des minorités et l'Etat de droit;
- l'auto-proclamation comme accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations unies.

Aujourd'hui, l'OSCE a élargi d'une manière significative ses domaines d'action tout en restant fidèle aux principes de ses origines. Aux "trois corbeilles", sécurité et maîtrise des armements, dimension économique et dimension humaine, s'est ajouté un domaine supplémentaire, la diplomatie préventive ainsi que les différentes initiatives de coopération avec d'autres organisations dont l'objectif est de créer un réseau pour les institutions concernées par la sécurité en Europe (*interlocking and mutually reinforcing international institutions and organizations*⁶).

7.2. La structure de l'organisation

L'OSCE est composée de **55 Etats**. La reconnaissance de la souveraineté et de l'indépendance des états est un principe de base. Les Etats membres sont donc sur un pied d'égalité dans le processus de décision. Ceci implique que le règlement des questions

⁶ terme selon le Réport annuel de l'OSCE 1998, p.1

politiques les plus importantes nécessite un consensus. Ce consensus n'est pas à confondre avec l'unanimité des votes, mais il s'exprime en absence d'objection⁷.

Dans la structure de l'OSCE, il est nécessaire de distinguer les instances politiques, les organes administratifs et les organes spécialisés (annexe 6).

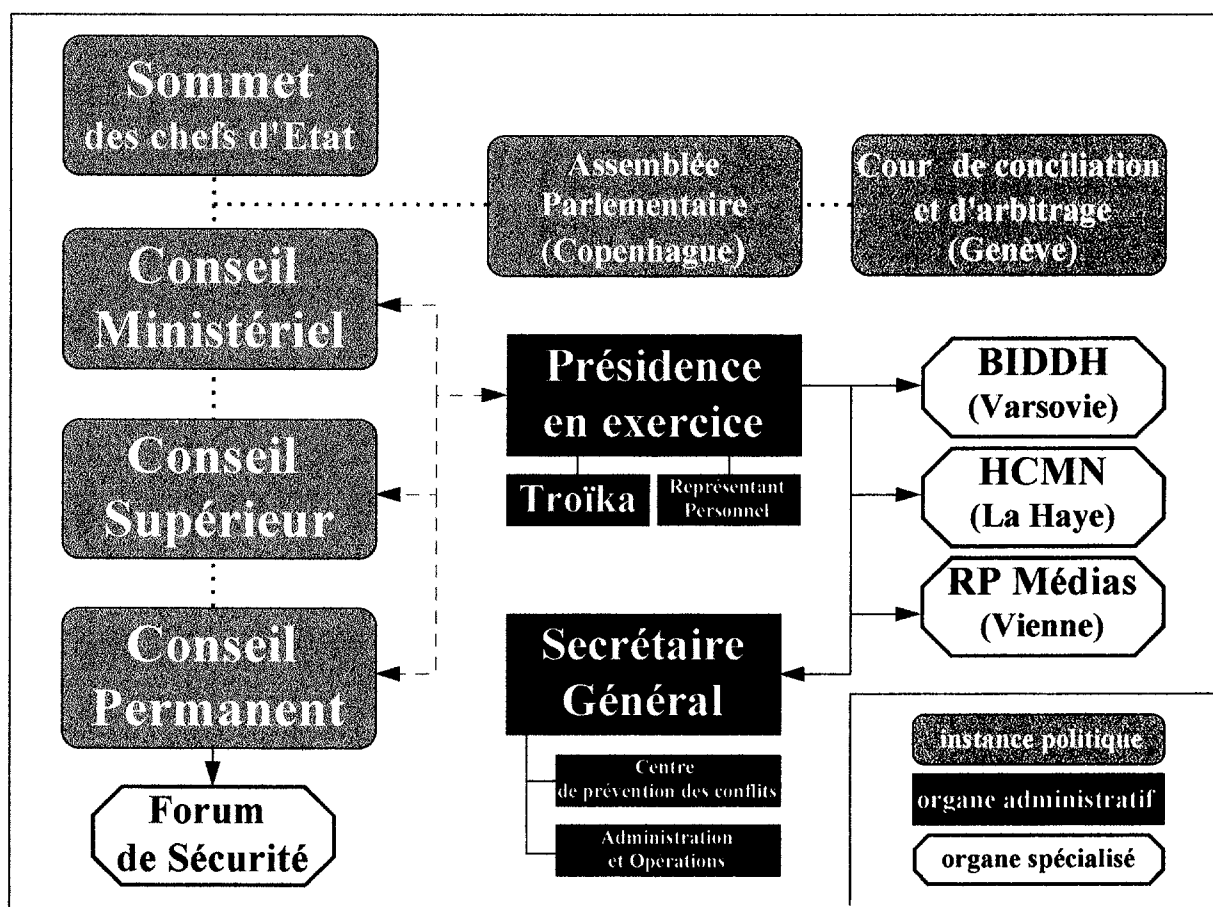


Fig : Organisation de l'OSCE

On peut constater que l'instance politique la plus importante pour le travail quotidien de l'organisation est certainement le **Conseil Permanent**. C'est à ce niveau que la majorité des décisions est prise concernant l'engagement dans les différents domaines, surveillance (*early warning*), diplomatie préventive et gestion des crises (*conflict prevention and crisis management*) et reconstruction (*post-conflict rehabilitation*). Le Conseil Permanent s'occupe également des mandats et des questions de budget pour les engagements de l'OSCE, que ce soit les missions de longue durée (*OSCE missions*) ou les missions activités d'assistance (*Other OSCE Field Activities, OSCE Assistance in the Implementation of Bilateral Agreements*)⁸.

Le **Forum de Coopération en Matière de Sécurité** (FCS) représente l'instrument technique du contrôle de l'armement sur la base du Document de Vienne 94 (DV 94). Bien

⁷ Dans un cas de violation manifeste des principes ou des engagements de l'OSCE une décision peut être prise selon un "consensus n moins un". Le pays concerné par la mesure ne vote pas. Ce fut le cas pour la suspension de l'Ex-Yougoslavie (la Serbie et le Monténégro), la RFY, le 08.07.1992.

⁸ Cette distinction des activités de l'OSCE correspond à la classification du dernier Rapport annuel 1998

qu'il soit un organe spécialisé, le FCS doit être considéré comme une instance politique. En effet, sa composition (les Chefs des représentations) est identique à celle du Conseil Permanent.

La **Présidence** est par convention confiée à une des "plus petites" nations afin qu'elle puisse plus facilement servir d'intermédiaire entre les pays les plus puissants de l'organisation. Les initiatives politiques de l'organisation dépendent largement de l'engagement personnel du Président. Ce dernier est nommé pour une année. Il travaille en coopération avec son prédécesseur et son successeur avec lesquels il forme une "Troïka".

Sous l'impulsion de son nouveau **Secrétaire Général**, le diplomate italien Giancarlo Aragona, le Secrétariat de l'OSCE a été profondément réorganisé le 01 octobre 1998. Il se compose maintenant de deux départements principaux, le **Centre de Prévention des Conflits** (CPC), responsable de la coordination des missions de l'OSCE, et le **Département Administration et Opérations**. La préparation du budget et sa présentation devant le Conseil Permanent représente l'obligation la plus importante du Secrétaire Général.

Le Bureau des Institutions Démocratiques et de Droits de l'Homme (BIDDH) peut être considéré comme l'organe central de la dimension humaine de l'OSCE. Ce bureau est en charge de l'ensemble des **missions de l'OSCE à longue durée**. C'est au sein de ce bureau que sont élaborées la plupart des mesures de coordination avec les autres organisations internationales et avec les ONG.

7.3. Ressources humaines et financières de l'organisation

La plus grande partie du personnel de l'OSCE provient des Etats membres. Leurs délégations (ou représentations ou missions) permanentes à Vienne comprennent des diplomates, des militaires et des agents qui sont placés sous l'autorité d'un chef de représentation (Ambassadeur) et rémunérés par chaque pays concerné.

Les détachements de théâtre (les missions, bureaux ou représentations) sont composés de diplomates et de militaires mis à disposition de l'organisation pour une courte durée et rémunérés à la fois par les pays pourvoyeurs et par l'OSCE. Aujourd'hui, cela concerne plus de 2.500 personnes dont la majeure partie est intégrée dans la mission de vérification au Kosovo.

Pour ses organes administratifs et spécialisés, l'organisation emploie environ 250 personnes dont 180 travaillent pour le secrétariat.

Le total des effectifs permanents de l'OSCE est très modeste. Mais le supplément en personnel nécessaire aux missions est particulièrement variable.

Le budget de l'OSCE est calculé en shillings autrichiens et en Euros depuis le 1er janvier 1999. Son volume varie très sensiblement d'une année sur l'autre, avec le nombre et l'importance des différentes missions en cours. A la fin de chaque année, une première estimation du budget est présentée pour l'année suivante par le Secrétaire Général devant le Conseil Permanent. Cependant, une fois approuvé par les Etats membres, le budget peut encore être aménagé par le Conseil Permanent durant l'année en fonction d'un changement pour une mission en cours ou pour tenir compte d'une nouvelle mission. C'est pourquoi, à la fin de l'année, au travers d'un audit qui résume les perceptions et les dépenses

effectuées, le budget doit être approuvé à nouveau par les représentations des états et par le Conseil Permanent.

Le montant des contributions suit un pourcentage standardisé pour chaque pays.⁹ Ceci n'exclut pas un financement particulier de certaines missions individuelles.

La plus grande partie des dépenses concerne les activités "sur le terrain" ce qui tend à prouver que le fonctionnement général de l'ensemble de l'organisation et de ses organes spécialisés (FCS, BIDDH, HCMN, RLM) est efficace.

fig : Budget de l'OSCE (en millions de shillings autrichiens)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
fonctionnement général	120	126	124	132	155	191
organes spécialisés	28	49	45	64	83	97
missions	141	149	366	458	1986	1154*
budget total	289	324	535	654	2224	1442*

* sans le budget pour la mission de vérification dans le Kosovo

Il faut constater que l'OSCE est une organisation modeste, à la fois sur le plan du personnel et des finances. Cela s'explique par son engagement dans un esprit de conseil et de médiation à longue durée en opposition au style des Nations unies avec leur agenda des opérations de soutien de la paix.

7.4. Bilan d'activités de l'OSCE

En plus de sa vocation politique, l'organisation cherche à agir dans trois domaines bien distincts : **militaire, économique et humanitaire**. Cet engagement reflète la perception que la sécurité en Europe ne peut être atteinte pleinement sans la combinaison de multiples efforts dans chaque dimension. Elle se trouve ainsi en conformité avec l'esprit de l'Acte final d'Helsinki. D'ailleurs, les différents mandats du Conseil Permanent évoquent régulièrement la promotion de la paix, de la démocratie et de la stabilité.

L'**aspect militaire** ou plutôt de la sécurité s'exprime tout d'abord par les activités du Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS) qui est le cadre pour les négociations concernant les mesures de confiance et de sécurité (MDCS). Le Groupe consultatif commun (GCC), basé à Vienne, a pour mandat le suivi de l'application du traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE). Enfin, la Commission Consultative "ciel ouvert" (CCCO) rassemble les 27 Etats signataires du traité "ciel ouvert".

La **dimension économique** a toujours fait partie du concept global de sécurité de l'OSCE. Son domaine d'action est essentiellement centré sur les pays en transition vers l'économie

⁹ Cette répartition regroupe les pays de la manière suivante:

9%: Allemagne, Etats-Unis, France, Italie, Royaume-Uni, Russie
5,45%: Canada
3,65%: Espagne
3,55%: Belgique, Pays-Bas, Suède
2,3%: Suisse
2,05%: Autriche, Danemark, Finlande, Norvège

le reste des pays contribue entre 0,15% et 1,75%.

de marché. Les grandes orientations sont prises par le Forum économique qui regroupe les membres du Conseil supérieur de l'OSCE et se réunit une fois par an.

La diplomatie préventive est la pierre de base de la **dimension humaine** depuis le sommet d'Helsinki de 1992. Ses principaux instruments sont le Haut Commissaire aux minorités nationales (HCMN), les missions et les "autres activités de l'organisation sur le terrain". Actuellement, l'OSCE maintient des missions à longue durée dans 10 pays, notamment dans la région Baltique, aux Balkans, dans la Transcaucasie et en Asie centrale (cf. annexe 7). Ces efforts sur le terrain sont complétés par des mesures particulières du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (BIDDH), initialement créé sous le nom de "Bureau des élections libres", et depuis 1997, du Représentant pour la liberté des médias (RP Médias).

La **coopération** de l'OSCE avec d'autres organisations internationales se comprend dans le contexte du "processus de Helsinki" des années soixante-dix et quatre-vingt quand elle servait tout d'abord de forum politique pour l'amélioration de la sécurité en Europe. Dans la perspective d'un réseau des institutions de sécurité ("mutually reinforcing and interlocking institutions"), les contacts sont essentiellement de **nature politique** et visent à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme. Il en résulte une coopération consultative entre les organes administratifs et spécialisés de l'OSCE (secrétariat, BIDDH, HCMN) et des Nations unies (secrétariat, UNHCR, UNHCHR). A ce niveau politique, le Conseil de l'Europe est également un partenaire important. Ils existent également des liaisons d'une intensité plus faible avec l'Union Européenne, le CICR, concernant la dimension militaire de la sécurité avec l'OTAN, l'UEO et la Communauté de Etats Indépendants (CEI), et enfin pour l'aspect économique avec la BIRD et l'OCDE.

La **coopération sur le terrain** nécessite toujours une lettre d'agrément (MoU - "memorandum of understanding"), et elle se fait au cas par cas. La liste des missions en cours (annexe 7) montre ces différentes coopérations, mais elle démontre aussi l'engagement relativement faible de l'OSCE sur le plan du personnel et du matériel, à l'exception de la mission au Kosovo.

7.5. Analyse des relations OSCE - forces armées

L'OSCE doit tout d'abord être perçue comme un outil politique et diplomatique, dont l'action est limitée par le nécessaire consensus entre Etats membres. Son objectif essentiel est d'être responsable pour la conception et/ou le contrôle d'un mandat politique. Cela explique pourquoi l'organisation s'oriente plutôt vers des partenaires de son niveau comme les Nations unies, le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne.

D'un autre côté, le monde militaire est traditionnellement présent dans le travail de l'organisation, conformément à la dimension militaire de la sécurité pour l'Europe. Ceci se manifeste dans la "corbeille désarmement" et dans la présence importante de personnel militaire au siège de l'organisation et d'une manière intégrée dans les différentes missions en cours (observateurs, experts).

Cependant, il faut constater l'importance relativement faible des missions de l'OSCE, tant sur le plan des effectifs que sur le plan des finances. Cela reflète la philosophie de l'organisation qui souhaite contribuer à des solutions politiquement approfondies et durables plutôt qu'à des engagements nombreux et relativement courts. La seule mission

qui dépasse ces limitations est celle de la vérification au Kosovo qui est actuellement suspendue. Une analyse des autres coopérations avec des organisations militaires (en Bosnie-Herzégovine avec l'OTAN, en Albanie avec l'UEO) démontre aussi le caractère très spécialisé du travail de l'OSCE (missions de surveillance des élections et du désarmement). Dans tous les cas, l'OSCE n'a pas les moyens d'assurer la protection de ses personnels et compte sur l'appui des pays engagés ou sur l'aide d'autres organisations dans ce domaine. En conclusion, il faut limiter la coopération sur le plan des affaires civilo-militaires (ACM) avec l'OSCE à un échange des renseignements possibles et à quelques initiatives ad-hoc sur le terrain, notamment à caractère humanitaire où les organes spécialisés du BIDDH et du HCMN peuvent fournir des contributions précieuses.

8. CONCLUSION

Représentatives de la volonté des Etats, les organisations internationales deviennent incontournables dans la gestion des crises. Politiques, elles élaborent et conduisent les plans nécessaires à la résolution des crises, y compris par l'utilisation de forces armées. Spécialisées, elles s'occupent plus particulièrement du volet civil dans les domaines humanitaires ou économiques.

L'engagement des forces sous le mandat de l'ONU a pour conséquence de multiplier les relations avec les organisations internationales. En outre, le nombre des organisations internationales a augmenté de manière vertigineuse ces dernières années en raison de leur succès d'une part, et d'une spécialisation toujours plus importante d'autre part.

Dès lors, il convient d'identifier les partenaires les plus importants des armées, notamment dans le cadre des actions ACM. En outre, la compréhension du fonctionnement de ces organisations est nécessaire pour développer des relations utiles et performantes. Cependant un certain nombre de problèmes demeurent. Ces difficultés sont liées à l'identification des organisations internationales mais aussi aux relations entre ces dernières et les forces armées. Ces difficultés soulignent la nécessité de se tourner vers une stratégie d'influence.

8.1. Difficultés liées à l'identification

L'identification des organisations internationales se heurte à trois problèmes principaux :

- la recherche des informations,
- la méconnaissance du monde des organisations internationales,
- la définition des intérêts des armées.

Paradoxalement, l'abondance des informations perturbe une recherche efficace. Les renseignements sont multiples, redondants, mais rarement ordonnés. Les différentes sources de renseignement, Internet, les centres d'informations des organisations et les

librairies permettent d'obtenir l'essentiel des renseignements chiffrés. Cependant, ces derniers sont systématiquement disséminés dans l'ensemble des documentations disponibles. En outre, la grande partie des informations est destinée soit à des étudiants, soit aux clients, soit encore au public. Elle est donc par essence, soit scolaire, soit commerciale ou trop simplifiée. Les réalités profondes des organisations internationales sont très souvent oubliées. Il est donc impératif d'avoir des contacts au sein des organisations pour comprendre leur fonctionnement. Finalement, la recherche des informations utiles est toujours longue même si des outils comme internet permettent de trouver rapidement des interlocuteurs capables d'améliorer cette recherche.

La méconnaissance des structures et des missions des organisations est bien évidemment au coeur des difficultés. Avant de déterminer des critères de choix permettant de privilégier telle ou telle organisation, il est nécessaire de les connaître parfaitement, de comprendre leur fonctionnement, leurs missions et leurs réalisations. Or les organisations évoluent en permanence pour faire face aux réalités du monde. Dès lors, un choix ne peut être définitif et doit être remis en cause en permanence. Cela implique que les personnels en charge des relations avec les organisations doivent être des experts de ces institutions. Leur formation doit donc être adaptée. La complexité et l'évolution du monde des OI sont du ressort de véritables spécialistes et non pas d'experts à mi-temps.

Ce constat est encore renforcé par le fait que les relations éventuelles entre les armées et les organisations doivent correspondre à des intérêts mutuels qui ne sont pas encore parfaitement définis. Dans ce domaine, il faut se méfier aussi bien du maximalisme de ceux qui attendent tout et n'importe quoi des organisations que du rejet pur et simple. Quoi qu'il en soit, avant de définir complètement les intérêts des armées, il est nécessaire de connaître parfaitement les organisations et savoir ce qu'elles peuvent offrir. C'est dans ce contexte que l'on pourra choisir des critères de choix ce qui démontre que le processus est itératif.

8.2. Difficultés liées aux relations avec les OI

Si le potentiel d'une politique de relations avec les organisations internationales est largement reconnu, les relations sont limitées par quelques difficultés sur lesquelles il faudra porter un effort conséquent afin de pouvoir les développer efficacement. Ces limites correspondent aux logiques et aux cultures différentes entre le monde civil et militaire, à la méfiance réciproque et à la méconnaissance mutuelle.

Les cultures "d'entreprise" sont variées. Elles sont diverses au sein des différentes organisations dont les philosophies et les engagements appartiennent à des domaines différents. Entre un humanitaire et un banquier, la logique est fondamentalement différente. Cette différence de culture est particulièrement forte entre les armées et les organisations.

Cela conduit tout d'abord à une perception sélective des organisations. Les militaires regardent ces dernières et les catégorisent avec leur propre perception des finalités, des missions, des moyens et des procédures alors même que ces dernières obéissent à une autre logique.

Les visions hiérarchiques sont également différentes. Simples et formalisées dans le monde militaire, les hiérarchies sont complexes dans le monde civil. Il existe donc un danger non négligeable de voir des relations s'établir au mauvais niveau.

La coopération avec des organisations qui ont une longue tradition de méfiance, voire d'hostilité vis-à-vis de la chose militaire, n'est pas simple. D'autant plus que cette méfiance est en fait réciproque. Elle résulte de contradictions plus ou moins idéologiques, mais aussi d'un manque de clarté des relations, et de la peur de perdre une partie de son influence.

De nombreuses organisations ont peur des relations à sens unique. Elles reprochent aux militaires leurs secrets. Elles estiment qu'elles fournissent des informations aux militaires sans même savoir à quoi elles vont servir et n'obtiennent rien en retour. Ce fut le cas dernièrement de l'UNHCR à Paris qui ayant fourni des cartes du KOSOVO à la DRM s'est plaint de n'avoir même pas reçu de remerciements.

Leur méfiance est encore renforcée par la volonté de défendre leur "fond de commerce". Elle ne veulent pas brader leurs compétences.

Quant aux militaires, s'ils hésitent à fournir des informations, c'est essentiellement le sentiment que les organisations ne sont pas sérieuses qui alimentent leur méfiance. Ce sentiment est exacerbé par la culture du secret qui imprègne le monde militaire.

Ces difficultés sont directement liées à la méconnaissance mutuelle qui préside encore les relations entre les forces armées et les organisations. Il est important de comprendre que nos actions, notamment dans le domaine des ACM qui est une fonction émergente sont totalement inconnues dans le monde civil. Leur promotion est donc devenue une nécessité.

8.3. Vers une stratégie d'influence

Le constat initial est double. D'une part les forces armées sont perçues comme un réservoir de moyens dans lequel les organisations internationales peuvent trouver principalement des capacités de protection et de logistique. D'autre part, les forces armées sont perçues comme un monolithe. Les organisations internationales ne font pas de distinctions entre les différents acteurs. Cette absence, volontaire ou pas, de discrimination s'accompagne d'une méconnaissance de nos possibilités d'action dans le domaine que nous qualifions d'actions civilo-militaires. Il nous incombe donc en premier lieu de promouvoir notre doctrine dans ce domaine. Si le milieu économique semble à priori plus réceptif à notre démarche, il nous appartient de développer la diffusion de nos ambitions auprès des organisations internationales.

Dès cette étape de diffusion, nous rencontrerons une difficulté qui s'est révélée récurrente au cours de notre étude. La définition de nos besoins dans le domaine ACM ne peut être réalisée de manière exhaustive¹⁰. Le nombre, la nature et les missions des organisations internationales sont multiples. Un recensement des capacités offertes s'avère ardu. Il s'agit donc de tracer les contours d'une intersection entre deux domaines dont les limites demeurent floues.

¹⁰ " La gamme des missions relevant des actions civilo-militaires est bien trop étendue pour qu'il soit possible d'en dresser une liste exhaustive. " Directive ACM N°796/DEF/EMA/EMP.1/DR du 11 juillet 97 Chap II page: 1/8.

Le rétablissement des fonctions essentielles à la vie - manger à sa faim, boire, se vêtir, se chauffer, être soigné, se déplacer - permet la restauration d'un climat de confiance. Mais, la préparation et la mise en oeuvre d'une politique de reconstruction fait appel à des organisations différentes et des moyens considérables.

S'il est complexe de définir précisément les contours du champ des actions civilo-militaires, de finaliser l'ensemble des relations avec les organisations internationales, nous devrions cependant développer la communication. La recherche d'une éventuelle influence suppose nécessairement une bonne connaissance mutuelle. Cette poursuite implique une participation à des forums, des colloques et des séminaires. Il faut rechercher toutes les opportunités pour développer une réflexion en parallèle ou mieux une réflexion commune.

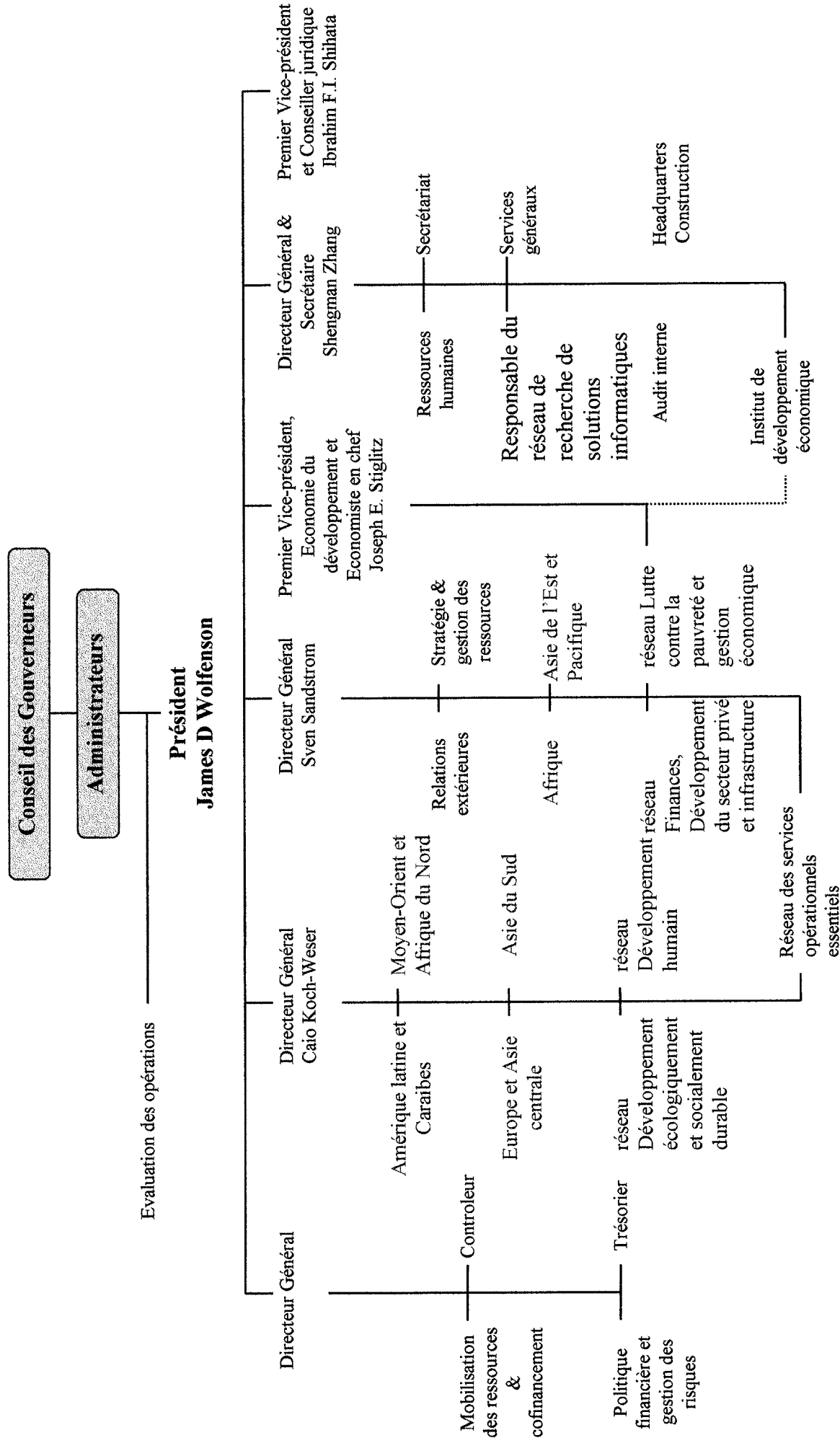
Enfin, il serait souhaitable de normaliser les échanges que nous pouvons avoir certaines organisations comme la banque mondiale ou l'UNHCR. Cette standardisation touche la définition des postes ainsi que la formation nécessaire aux officiers en postes dans les structures de liaison.

Le développement d'une stratégie passe à notre avis principalement par la formation. En effet, seule la participation à des stages organisés par les différentes organisations internationales contribuera à la construction d'un réseau de connaissance entre les hommes et les femmes des différentes organisations. Le "tissage de cette toile", fondement indispensable au développement d'une influence véritable, requiert d'une part du temps et d'autre part un investissement tant dans le domaine humain que financier.

Il faut cependant remarquer que l'absence d'une véritable stratégie gouvernementale et d'une réelle concertation interministérielle dans les rapports avec les organisations internationales. Une stratégie d'influence doit reposer sur une aide ciblée. Accorder plus largement les aides financières aux organisations est indispensables pour avoir un juste retour et une capacité d'agir dans ces organisations. Les américains l'ont bien compris. Alors qu'ils se font tirer l'oreille pour régler leur contribution à l'ONU, ils investissent largement dans ses sous organisations et peuvent ainsi obtenir les postes qu'ils souhaitent au sein de ces organisations.

9. ANNEXES

9.1. Annexe 1 : Direction de la Banque mondiale



DIRECTION DE LA BANQUE MONDIALE
au 30 juin 1998

Président	James D. Wolfensohn
Directeur général	Jessica P. Einhorn
Directeur général	Caio K. Koch-Weser
Directeur général	Sven Sandström
Directeur général et Secrétaire	Shengman Zhang
Premier Vice-président et Conseiller juridique	Ibrahim E I. Shihata
Premier Vice-président, Economie du développement et Economiste en chef	Joseph E. Stiglitz
Vice-président et Responsable du réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique	Masood Ahmed
Vice-président, Stratégie et gestion des ressources	Mark Baird
Vice-président, Valorisation des ressources humaines	Dorothy Hamachi Berry
Vice-président, Amérique latine et Caraïbes	S. Javed Burki
Vice-président et Responsable du réseau Développement humain	David de Ferranti
Vice-président, Moyen-Orient et Afrique du Nord	Kemal Dervis
Vice-président, Mobilisation des ressources et cofinancement	Hiroo Fukui
Vice-président et Responsable du réseau Développement écologiquement et socialement durable	Ian Johnson (par intérim)
Vice-président, Europe et Asie centrale	Johannes Linn
Vice-président, Afrique	Callisto Madavo
Vice-président, Relations extérieures	Mark Malloch Brown
Vice-président et Contrôleur	Jules W Muis
Vice-président, Asie du Sud	Mieko Nishimizu
Vice-président et Trésorier	Gary Perlin
Vice-président et Responsable du réseau Finances, Développement du secteur privé et infrastructure	Jean-François Rischard
Vice-président, Afrique	Jean-Louis Sarbib
Vice-président, Projets spéciaux	M. Ismail Serageldin
Vice-président, Asie de l'Est et Pacifique	Jean-Michel Severino
Vice-président, Ressources humaines	Richard Stern
Directeur général, Evaluation des opérations	Robert Picciotto
Vice-président, Politique financière et gestion des risques	Vacant
Chef des services d'information et Responsable du réseau de recherche de solutions informatiques	Mohamed Muhsin
Directeur et Responsable du Réseau des services opérationnels essentiels	Katherine Sierra

9.2. Annexe 2 : Résultats de la Banque mondiale en 1997

Engagements de la BIRD : 21 086,2 millions de dollars
Revenu net: 1 243 millions de dollars
115 opérations nouvelles réparties entre 43 pays
32,3 % des engagements au titre de prêts d'investissement directement ciblés sur les
pauvres

Les trois pays ayant fait l'objet des plus gros engagements :
République de Corée (5 000 millions de dollars), Chine (2 323 millions de dollars)
et Mexique (1 767 millions de dollars)

Engagements de l'AID : 7 507,7 millions de dollars
67 opérations nouvelles réparties entre 19 pays
54 % des engagements au titre de crédits d'investissement directement ciblés sur les
pauvres

Les trois pays ayant fait l'objet des plus gros engagements :
Inde (1 073,6 millions de dollars), Ethiopie (669,2 millions de dollars)
et Bangladesh (646,4 millions de dollars)

9.3. Annexe 3 : Répartition du budget de la Banque mondiale en 1998

Par région (en millions de dollars US)

Amérique latine et Caraïbes	\$ 6 040
Moyen-Orient et Afrique du Nord	\$ 969
Europe et Asie centrale	\$ 5 224
Asie du sud	\$ 3 864
Asie de l'est et Pacifique	\$ 9 623
Afrique	\$ 2 874

par domaine (en millions de dollars US et en pourcentage)

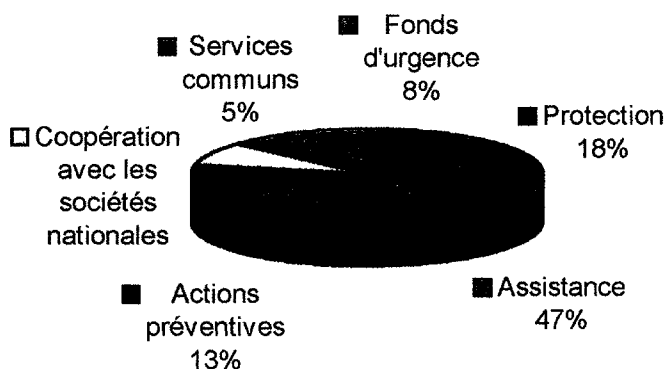
Eau et assainissement	\$ 553	2 %
Finances	\$ 6 245	22 %
Education	\$ 3 129	11 %
Transports	\$ 3 113	11 %
Agriculture	\$ 2 717	10 %
Télécommunications	\$ 71	0,2 %
Industrie	\$ 73	0,3 %
Hydrocarbures	\$ 140	0,5 %
Environnement	\$ 902	3 %
Développement urbain	\$ 1 118	4 %
Protection sociale	\$ 1 316	5 %
Mines	\$ 1 377	5 %
Opérations plurisectorielles	\$ 1 857	7 %
Gestion du secteur public	\$ 1 990	7 %
Santé, nutrition et population	\$ 1 991	7 %
Electricité et autres sources d'énergie	\$ 2 004	7 %

9.4. Annexe 4 : Budget 1999 du CICR

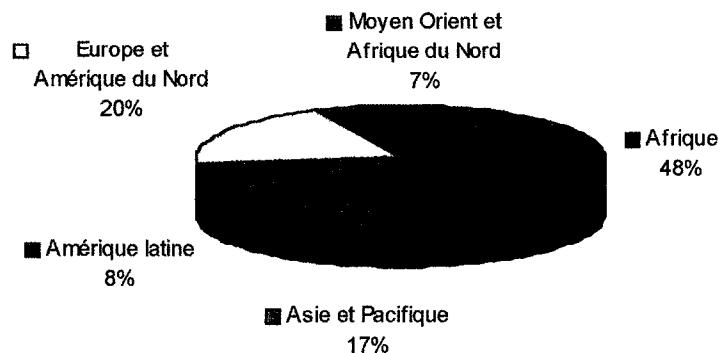
Afrique	Asie et Pacifique	Amérique latine	Europe et Amérique du Nord	Moyen Orient et Afrique du Nord	Total
51 720 318	21 458 812	13 563 568	15 462 819	15 764 641	117 970 158
177 981 541	47 452 945	13 514 080	60 381 320	12 674 644	312 004 530
24 905 718	16 917 210	12 322 651	23 458 581	7 268 812	84 872 972
21 728 535	11 758 871	5 759 367	14 489 237	3 994 375	57 730 385
16 501 973	5 744 848	2 857 975	6 896 583	2 504 346	34 505 725
25 387 652	8 838 228	4 396 881	10 610 127	3 852 842	53 085 730
318 225 737	112 170 914	52 414 522	131 298 667	46 059 660	660 169 500

Budget exprimé en francs suisses

Répartition par activité du budget 1999



Répartition par zone géographique du budget 1999



9.5. Annexe 5 : Historique de l'OSCE

Le 1^{er} août 1975, les 35 Etats participants à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) se sont engagés, dans l'**Acte final de Helsinki**, à respecter et à appliquer dix principes destinés à régir leurs relations mutuelles.¹¹ Le concept de la sécurité globale et indivisible serait en plus géré au sein des "trois corbeilles" : sécurité, dimension économique et dimension humaine. Pendant la guerre froide, la CSCE a contribué de manière décisive à réduire la confrontation et à stabiliser les relations entre les Etats. La CSCE a été l'un des plus efficaces catalyseurs lors des évolutions intra-étatiques qui ont finalement permis de surmonter l'idéologie communiste.

De plus, la CSCE a été le cadre pour les négociations, couronnées de succès, sur le contrôle des armements conventionnels et le désarmement en Europe. La série des Documents de Vienne (DV 90, DV 92, DV 94) sur les mesures de confiance et de sécurité, le Traité "Ciel ouvert" de 1992 et surtout le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (Traité FCE de 1990 respectivement Traité FCE Ia de 1992) soulignent l'importance de la CSCE pour le renforcement de la confiance et de la coopération ainsi que pour la sécurité au sein de la communauté euro-atlantique.¹²

La "**Charte de Paris pour une nouvelle Europe**", du 21 novembre 1990, marque le début d'une nouvelle phase dans le développement de la CSCE. Elle souligne la prise de conscience du fait que la sécurité de chaque Etat participant est indissociable de la sécurité de tous les autres. En même temps, elle constate que la promotion de la démocratie et le respect de l'application pratique des droits de l'homme sont indispensables à la paix et à la sécurité dans les relations interétatiques. Tous les 38 Etats signataires de la Charte reconnaissent le principe que la démocratie soit la seule forme de gouvernement en Europe.¹³ En même temps, le sommet de Paris marque le début de l'institutionnalisation de la CSCE, qui se dote de ses premiers organes permanents, processus qui s'accélère même sous la pression des conflits en Ex-Yougoslavie ainsi qu'en Ex-URSS.

Au **sommet de Helsinki** en 1992, les chefs d'Etat et de gouvernement ont déclaré considérer la CSCE comme étant un accord régional de l'ONU au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Ils ont ainsi souligné le fait que la CSCE représente par cette qualité un lien important entre la sécurité européenne et la sécurité mondiale. La CSCE s'est alors déclarée prête à collaborer étroitement avec l'ONU en particulier dans la

¹¹ Ce soit-disant "Décatalogue" est encore valable. Les dix principes sont:

1. Egalité souveraine et respect des droits inhérents à la souveraineté

1.1.1. Non-recours à la menace ou à l'emploi de la force

3. Inviolabilité des frontières

4. Intégrité territoriale des Etats

5. Règlement pacifique des différends

6. Non-intervention dans les affaires intérieures

7. Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction

8. Egalité de droit des peuples et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

9. Coopération entre les Etats

10. Exécution de bonne foi des obligations assumées conformément au droit international

¹² A l'exception des traités "FCE" et "Ciel ouvert" les autres textes conclus dans le cadre du processus de la CSCE, ensuite de l'OSCE, ne créent pas d'obligations de droit international. Ils sont seulement politiquement contraignants, en ce qui pose des exigences particulières pour leur contrôle. Les Etats membres ont cependant reconnu que le respect des principes de l'OSCE est une question qui les concerne tous directement. Cela donne la possibilité de mettre toute violation à l'ordre des réunions des instances politiques de l'OSCE et de décider des mesures politiques.

¹³ Cette démocratisation inclut un accord sur les droits de l'homme, la protection des minorités, et l'Etat de droit.

prévention et le règlement des conflits¹⁴. A cet égard, on constate le besoin de moyens d'avertissement (*early warning*). De plus, l'interprétation du rôle comme organisation régionale des Nations Unies permet de créer un mécanisme de mise en pratique des mandats du Conseil de Sécurité pour les opérations de maintien de la paix par la CSCE. A l'époque, il semblait possible d'engager l'OTAN, l'UEO ou même la CEI (Communauté des Etats indépendants) sous le contrôle politique de la CSCE.

C'est durant le **sommet de Budapest**, en décembre 1994, que la CSCE devient l'OSCE. Aux engagements antérieurs de la CSCE s'ajoutent un "code de conduite" relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité et le renforcement des modalités de coopération avec les autres organisations internationales. Mais ce sommet a aussi eu comme résultat la limitation des mandats possibles à ceux qui n'engagent que l'utilisation de moyens pacifiques.¹⁵ Enfin, l'étude d'un "modèle de sécurité" pour l'Europe du XXI^{ème} siècle est mise en chantier.

A l'occasion du **sommet de Lisbonne**, en décembre 1996, les chefs d'Etat et de gouvernement adoptent quatre documents qui ont pour objectifs le renforcement des institutions déjà existantes, les thèmes abordés par la future "Charte de sécurité"¹⁶, la confirmation du rôle de l'organisation comme forum de négociation sur la maîtrise des armements, et enfin le mandat de modernisation du traité FCE par l'abandon de l'approche "bloc à bloc".

La prochaine réunion des chefs d'Etats devrait avoir lieu à **Istanbul** en novembre 1999. Sont inscrits à son ordre du jour la "Charte de sécurité pour le XXI^e siècle", de l'adaptation du traité FCE et le renouvellement des Documents de Vienne sur les mesures de confiance et de sécurité.

¹⁴ Les modalités de la collaboration entre les deux organisations ont été définies en 1993. L'accord prévoit une coopération en matière de diplomatie préventive et de maintien de la paix.

¹⁵ Ceci s'explique dans le contexte de la crise en Ex-Yougoslavie. L'OSCE doit se rendre compte que ce sont les Nations Unies qui doivent s'occuper des mandats du maintien de la paix donnés à une organisation militaire.

¹⁶ Ceux sont: 1. Le nouveau contexte international
2. Les objectifs, la nature du document
3. Les principes fondateurs
4. La mise en oeuvre des engagements, l'assistance et l'action conjointe
5. La dimension humaine
6. L'aspect politico-militaire (y compris la maîtrise des armements)
7. Les nouveaux risques
8. La dimension économique
9. Les mécanismes de la gestion des crises (y compris les opérations de maintien de la paix)
10. La dimension régionale de la sécurité
11. La place de l'OSCE dans l'architecture de sécurité européenne
12. La coopération avec les Etats partenaires

9.6. Annexe 6 : Structures de l'OSCE

9.6.1. Les instances politiques

Dénomination	Participants	Rythme	Siège	Domaine d'action	Observations
Sommet	Chefs d'Etat ou de gouvernement	bisannuel	sur invitation d'un Etat membre	priorités et lignes directrices	prochain sommet: Istanbul, 11/99
Conseil Ministériel	Ministres des Affaires Etrangères	annuel	dans l'Etat de la Présidence en exercice	instance de décisions politiques majeures	
Conseil Supérieur	Hauts Fonctionnaires ou Directeurs politiques	plusieurs fois par an	Vienne	orientation politiques et budgétaires	une session par an comme "Forum économique"
Conseil Permanent	Chefs des représentations	hebdomadaire (jeudi) + en réunions de groupe "ad hoc"	Vienne	décisions politiques et administratives par consensus	décisions sur les mandats des "missions de l'OSCE"
Assemblée Parlementaire	315 Parlementaires d'Etats membres	annuel	Copenhague	recommandations aux Sommets et Conseils Ministériels	quotas fixés en fonction de populations d'Etats membres
Cour de Conciliation et d'Arbitrage		sur demande	Genève	différends selon Document Stockholm 92	

9.6.2. Les organes administratifs

Dénomination	Création	Siège	Domaine d'action
Présidence en exercice	1994	Ministère des Affaires Etrangères du pays désigné	- conduite de la diplomatie préventive - initiatives en cas de crises - désignation des Représentants personnels
Secrétariat Général	1993	Vienne	administration générale, soutien de la Présidence

9.6.3. Les organes spécialisés

Dénomination	Création	Siège	Domaine d'action
Forum de Coopération en Matière de Sécurité (FCS)	1992	Vienne	- mesures de confiance et de sécurité (armements, désarmements, établissement de la confiance) - coopération dans la région méditerranéenne - lutte contre les mines terrestres antipersonnel - lutte contre le terrorisme
Bureau des Institutions Démocratiques et de Droits de l'Homme (BIDDH)	1990	Varsovie	- assistance aux élections - élaboration des textes législatifs ou constitutionnels - coordination de l'action d'autres organisations internationales
Haut Commissaire aux Minorités Nationales (HCMN)	1992	La Haye	- identification des tensions concernant des minorités dans un Etat membre - propositions aux Etats concernés
Représentant pour la Liberté des Médias (RLM)	1998	Vienne	

9.7.1. Les missions de l'OSCE à longue durée

Pays	Début	Tâches	Personnel	Budget 1999 (Euros)	Observations
RFY (Serbie et Monténégro)	08/09/92	médiation entre le gouvernement central à Belgrade et les minorités des régions (Kosovo, Sandjak, Voïvodine)	max. 40		missions suspendues le 28.06.93 à l'issue de la suspension de la RFY au sein de l'OSCE
ARYM	09/92	- diplomatie préventive - surveillance des frontières avec le Kosovo	max. 8	577.214	coopération avec l'UE, Conseil d'Europe
Géorgie	03/12/92	- conseil du gouvernement - médiation dans le conflit ossète - médiation dans le conflit abkhaze	max. 19	1.416.230	coopération avec l'ONU
Estonie	15/02/93	- conseil du gouvernement - intégration des non-citoyens	max. 6	510.274	coordination du travail des ONG
Moldavie	25/04/93	médiation du conflit de la rive gauche du Dniestr (Transnistrie)	max. 8	562.688	
Lettonie	19/11/93	- intégration des non-citoyens - surveillance de l'accord russo-letton sur la station radar de Skrunda	max. 7	611.690	
Tadjikistan	19/02/94	médiation et rétablissement de la paix après une guerre civile	max. 11	990.128	coopération avec mission de l'ONU (MONUT)
Ukraine	24/11/94	- conseil du gouvernement - médiation dans le conflit de la Crimée	max. 4	457.724	- coopération avec l'ONU - coordination du travail des ONG
Bosnie-Herzégovine	29/12/95	- conseil du gouvernement - surveillance des élections	max. 208	47.380.347	coopération étroite avec l'ONU, l'OTAN, l'UE
Croatie	04/07/96	- conseil du gouvernement - surveillance de la police	max. 280	22.289.111	- successeur d'une mission ONU (UNTAES) - coopération étroite avec l'ONU, l'UE, Conseil d'Europe, CICR
RFY (Kosovo)	17/10/98	surveillance du cessez-le feu selon les résolutions 1160 et 1199 du Conseil de Sécurité de l'ONU	max. 2000		- mission interrompue par une intervention militaire de l'OTAN le 24.03. - le budget de la mission doit être approuvé individuellement

9.7.2. Les autres activités de l'OSCE sur le terrain

Pays	Début	Nature de la représentation de l'OSCE	Personnel	Budget 1999 (Euros)	Observations
Tchéchénie	26/04/95	Groupe d'assistance en Tchétchénie	max. 6	1.572.876	
Ouzbékistan	06/95	Bureau de liaison du Secrétaire Général de l'OSCE en Asie centrale (avec centres au Kazakhstan, Turkménistan, Kirgizstan)	max. 16	1.007.378	
Azerbaïdjan	10/08/95	• Représentant pour le Haut-Karabakh • Processus/Groupe de Minsk • Groupe de planification de Haut niveau (HLPG)	• max. 6 • 11 Etats	• 705.002 • 1.381.172 • 197.463	• installé à Tbilissi (Géorgie) • préparation d'une opération de maintien de la paix (4 options retenues)
Albanie	03/04/97	Présence de l'OSCE en Albanie	41	3.294.106	
Biélorussie	06/02/98	Groupe de conseil et d'observation de l'OSCE	5	746.033	