

ETUDE PARTICULIERE A OPTION

C 03

Les organisations non gouvernementales (ONG)

et

les actions civilo-militaires (ACM)

Directeur de recherche: CCD BEDENEAU EMA/COIA/ACM

LCL BENGLER Patrick	Terre
LCL LECLERCQ Georges	Air
CCD GELOES d'ELSLOO François	Terre
CBA SOREAU Pascal	Terre
CEN MOORES Christophe	Terre

NOTE LIMINAIRE

Ce mémoire est le résultat d'une étude particulière à option menée par cinq officiers stagiaires du Collège Interarmées de Défense au profit de la cellule ACM de l'Etat-Major des Armées. Ces officiers ont apprécié l'intérêt du sujet proposé pour son actualité et les potentialités représentées par une fonction opérationnelle en complet devenir. Ils ont au cours de leur étude établi de nombreux contacts qui leur ont permis de saisir la complexité des interactions entre les différents acteurs civils et militaires dans le domaine des actions civilo-militaires. Ils soulignent notamment l'accueil qui leur a été réservé par les responsables du Ministère des Affaires Etrangères et par ceux de BIOFORCE. L'intérêt porté par ces responsables à leur démarche laisse augurer des perspectives réelles de coopération active.

Contribution modeste à une recherche qui mériterait d'être approfondie, ce travail peut représenter la base d'une réflexion qui devrait s'inscrire dans la durée. Il devrait surtout se concrétiser par l'établissement de liens durables et constructifs entre les responsables civils et militaires. Faute de temps, les officiers chargés de l'étude ont regretté de n'avoir pu procéder à cet approfondissement par des contacts plus nombreux.

Ils adressent enfin leurs remerciements à toutes les personnes qui leur ont permis par leurs témoignages d'alimenter leur réflexion.

ORGANISMES ET RESPONSABLES CONTACTES AU COURS DE L'ETUDE

- **EMIA Cellule ACM**
Commissaire en chef de 2^o classe J. BOURRIER
Chef d'escadron F. MAILLARD
- **CFAT Cellule ACM**
Lieutenant-colonel ZOCCHETO
Lieutenant-colonel FRADIN
Major BERNARD
- **Ministère des Affaires Etrangères. Service d'Action Humanitaire.**
34, Rue de la Pérouse 75775 PARIS Cedex 16. Tél: 01 43 17 74 76 / Fax: 01 43 17 60 50
Thierry BERNADAC, chef du service.
Michel SCHAFFHAUSEN, adjoint.
Dr. Jacques AMBLARD, division médicale.
- **Ministère des Affaires Etrangères. Mission de Liaison auprès des ONG.**
3, Avenue de Lowendal 75007 PARIS. Tél: 01 43 17 45 86 / Fax: 01 43 17 46 39
Michel DOUCIN, ministre plénipotentiaire, chef de la Mission.
- **BIOFORCE**
44, Boulevard Lénine 69694 VENISSIEUX Cedex . Tél: 04 72 89 31 42 / Fax: 04 78 70 27 12
Benoît MIRIBEL, Directeur
Monique CARDOT-HERIQUE, Development manager
Véronique de GEOFFROY, Collaboratrice
- **Participation à une réunion avec le groupe URD (Urgence-Réhabilitation-Développement).**
Véronique de GEOFFROY, Collaboratrice URD
Professeur M. MERLIN, UFR Médecine RTH Laennec Tél: 04 78 78 57 07
Paul-Henri MORARD, CICR, Chef de mission Tél: 01 44 43 12 87
Giovanni RUFINI, VOICE, Coordinateur Tél: +32-2-7438777
- **Suite à la visite auprès de BIOFORCE, monsieur Benoît MIRIBEL nous a confié une liste de personnes agissant dans le milieu humanitaire et susceptibles de faciliter plus avant la réflexion sur la problématique relations ONG-Armées.**
Christian Captier directeur des opérations d'action contre la faim (a participé à un exercice OTAN avec les ONG) Tél: 01.43.35.88.88
Alain Boinet directeur de SOLIDARITE Tél: 01.43.15.13.13
Arold Valentin cabinet d'Hubert Védrine Tél: 01.43.17.57.92
Bernard Jacquemard responsable sécurité à MDM Tél: 01.44.92.15.15
François Jean Fondation MSF (en lien avec les problèmes de sécurité) Tél: 01.40.21.29.29
Cellule d'urgence du quai d'Orsay Tél: 01.40.63.31.31

**LISTE DES OFFICIERS AYANT PARTICIPE A L'ETUDE
PARTICULIERE A OPTION.**

- Lieutenant-colonel Patrick BENGLER, Responsable de l'étude.
Armée de Terre, Troupes de Marine Artillerie.

- Lieutenant-colonel Georges LECLERCQ,
Armée de l'Air, Officier mécanicien.

- Commissaire Commandant François de GELOES d'ELSLOO,
Armée de Terre, Commissariat de l'Armée de Terre.

- Chef de bataillon Pascal SOREAU,
Armée de Terre, Génie.

- Chef d'escadron Christophe MOORES,
Armée de Terre, Train.

SOMMAIRE

NOTE LIMINAIRE	1
ORGANISMES ET RESPONSABLES CONTACTES AU COURS DE L'ETUDE	2
LISTE DES OFFICIERS AYANT PARTICIPE A L'ETUDE PARTICULIERE A OPTION.	3
SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	7
A. LES ACTEURS: ARMEES et ONG.	8
1. Les Armées: la chaîne ACM.	8
11. Définition et missions: rappels.	8
111. Définition.	8
112. Missions.	8
12. Les différents niveaux de la chaîne ACM.	9
121. Le niveau stratégique. La conception.	9
122. Le niveau opératif. La mise en oeuvre.	9
123. Le niveau tactique. L'exécution.	10
13. Les nouveaux acteurs de la chaîne ACM.	10
131. La cellule ACM du Commandement de la Force d'Action Terrestre (CFAT).	10
132. Les autres acteurs se cherchent encore.	10
14. La fonction ACM au sein des forces armées américaines.	11
141. La mission des Civil Affairs.	11
142. Les deux composantes.	11
2. Les Organisations non gouvernementales.	12
21. Le Comité International de la Croix Rouge (CICR).	12
22. Les organisations confessionnelles.	13
221. L'Ordre de Malte.	13
222. Caritas internationale.	13
223. Le Comité Contre la Faim et pour le Développement.	13
224. Le Conseil Oecuménique des Eglises (COE).	13
23. Le mouvement « sans frontières ».	13
231. Médecins Sans Frontières (MSF).	14
232. Médecins Du Monde (MDM).	14
233. Action Internationale Contre la Faim (AICF).	14
234. Aide Médicale Internationale (AMI).	14
B. UNE COOPERATION DIFFICILE MAIS NECESSAIRE.	15
1. Les ONG: des attitudes différenciées vis-à-vis des Armées.	15
11. Le CICR.	15
12. Les organisations confessionnelles.	15
13. Les organisations « sans frontières ».	15
2. Les ONG: une volonté d'indépendance contrariée.	16
21. Des moyens matériels souvent limités.	16
22. Les sources de financement.	16
23. L'influence de la politique.	17
3. Une coopération possible et nécessaire.	17
31. Armées-ONG: des raisons profondes de coopérer.	17

311. Des partenaires incontournables.	17
312. Des valeurs communes.	17
32. Que peuvent attendre les Armées de la part des ONG?	18
321. De l'information.	18
322. Préservation de la liberté d'action.	18
323. Plus-value médiatique.	18
33. Que peuvent attendre les ONG de la part des Armées?	19
331. La sécurité.	19
332. L'information.	19
333. Le soutien logistique.	19
C. LES DIFFICULTES RENCONTREES ET PREVISIBLES.	20
1. Les ACM: une fonction émergente.	20
11. Une reconnaissance interne peu affirmée.	20
111. Un défaut de reconnaissance.	20
112. Une recherche de crédibilité.	20
113. Une prise en compte non systématique.	20
12. ONG-Armées: deux mondes qui se méconnaissent.	21
121. Une méconnaissance mutuelle.	21
122. La diversité des ONG: un obstacle supplémentaire.	21
13. L'ambiguïté de l'ACM: le soldat de la paix.	21
2. Une absence de stratégie politique globale.	22
21. Un défaut de volonté politique et de coordination.	22
211. Absence de volonté et de projet politiques.	22
212. Pas de cellule interministérielle de coordination.	22
213. Relations AE-ACM.	23
22. Difficultés dans la conception et la mise en oeuvre d'une manoeuvre ACM.	23
221. Situation en fin d'action.	23
222. Conception et mise en oeuvre d'une manoeuvre ACM.	23
3. ONG-Armées: facteurs de divergence.	23
31. Fonctionnement interne et financement.	23
311. Fonctionnement non hiérarchique.	23
313. Les problèmes liés au financement.	24
32. Le manque de structures permanentes.	24
321. Le manque de moyens.	24
322. La mobilité structurelle des personnels des ACM et des ONG.	24
323. Le défaut de suivi relationnel.	24
D. DES PROPOSITIONS ET DES REMEDES.	25
1. Des structures pour une meilleure coordination.	25
11. Une cellule de coordination interministérielle.	25
111. Pour une meilleure coordination.	25
112. Des structures déjà existantes.	25
12. Redéfinition de la chaîne ACM.	26
121. Une plus grande répartition des attributions.	26
122. L'adéquation des niveaux de responsabilités.	26
2. Des moyens pour une action plus efficace.	27
21. Les moyens matériels: l'unité ACM.	27
22. Le personnel: un réservoir de compétences.	27
221. Les besoins en personnels.	27
222. Le réservoir de compétences des Armées.	28

3. Une formation spécifique aux ACM.	29
31. Une formation de base: une sensibilisation aux ACM.	29
32. Formation de spécialisation.	30
321. Les spécialistes et experts.	30
322. Les techniciens ACM.	30
33. Entraînement adapté: point de départ d'échanges entre ONG et Armées.	30
4. Les relations entre les ACM et les ONG.	31
41. Un travail de fond à réaliser au niveau de la conception.	31
411. L'élaboration progressive d'un dialogue.	31
412. L'exploitation de la complémentarité.	31
42. De nombreuses possibilités à exploiter au niveau de l'exécution.	32
421. La constitution d'un réseau.	33
422. La pérennité du réseau: l'entretien d'une connaissance réciproque.	33
423. Des échanges ciblés.	34
424. Nécessité de protocoles d'accords?	34
CONCLUSION	35
ABREVIATIONS UTILISEES	36

INTRODUCTION

Depuis le début de la décennie, les nouvelles missions confiées aux forces armées françaises s'inscrivent dans un contexte caractérisé par une plus grande complexité humaine et institutionnelle. Outre leur caractère multinational, ces interventions associent de nouveaux acteurs notamment dans la normalisation des conditions de vie des populations civiles touchées. Nos Forces armées sont ainsi amenées à côtoyer des organisations non gouvernementales (ONG) agissant en parallèle sur le théâtre concerné.

En effet, la place prise par ces ONG et l'intérêt qu'elles suscitent par leurs actions dans les secteurs les plus divers (humanitaire, droits de l'homme, syndical, développement, environnement, réhabilitation, reconstruction...) attirent quotidiennement l'attention. Les forces armées ne peuvent plus négliger leur présence et doivent prendre en compte ces nouveaux partenaires dans le cadre des actions civilo-militaires (ACM) qu'elles mènent à leur niveau. Ces actions représentent une fonction émergente au sein de la Défense, fonction qui ne demande qu'à se développer afin d'une part de répondre aux besoins des forces dans ce domaine et d'autre part de favoriser une collaboration plus étroite avec les ONG.

Il s'agit dans un premier temps d'identifier les acteurs à travers leurs objectifs, leurs divergences, mais aussi leurs points communs. Cette étape initiale révèle que si les Armées et les ONG se situent dans certains domaines parfois aux antipodes les unes des autres, ces dernières ont malgré tout intérêt à coopérer mutuellement sur les différents théâtres d'opération, et ce afin d'accroître leur efficacité.

Une analyse précise des difficultés rencontrées ces dernières années dans les relations entre Armées et ONG permettra de mettre en exergue outre une méconnaissance mutuelle évidente, une absence de directives politiques claires et précises qui paralyse l'action militaire sur le terrain.

Enfin, cette étude tente modestement d'apporter des solutions aux problèmes rencontrés. Elle propose aux armées une thérapie qui devrait leur permettre d'approfondir et d'étendre leur coopération avec les ONG. Certaines prescriptions ne sont pas très difficiles à mettre en oeuvre par les organismes concernés. Ainsi, par exemple, un effort de communication bien ciblé faciliterait largement les relations entre les ONG et les Armées gommant une certaine méfiance de part et d'autre. D'autres remèdes s'attaquent au mal en profondeur et demanderaient un effort de volonté politico-militaire qui est envisageable à plus long terme. La coordination des actions humanitaires, civilo-militaires et de développement au plus haut niveau de l'Etat, à l'instar de nos voisins anglo-saxons, permettrait une coopération coordonnée et plus efficace de tous les acteurs en période de crise.



A. LES ACTEURS: ARMEES et ONG.

La présentation succincte des deux acteurs, forces armées et ONG, est nécessaire afin de poser au début de cette étude les bases d'une réflexion plus approfondie sur les difficultés et les perspectives relationnelles entre les deux entités. Les Armées sont présentées sous l'angle de la chaîne ACM, véritable acteur militaire auprès des ONG. Ces dernières sont répertoriées de la manière la plus exhaustive possible, sachant que ce milieu représente une véritable nébuleuse qu'il faut s'efforcer de mieux connaître.

1. Les Armées: la chaîne ACM.

Il ne s'agit pas dans ce paragraphe de recopier la directive de l'Etat-Major des Armées (EMA) pour la conduite des actions civilo-militaires (parue en juillet 1997) mais plutôt de mettre en valeur les points qui lient cette nouvelle fonction aux ONG, sujet de notre étude. Les missions et l'organisation fonctionnelle et opérationnelle de la chaîne ACM méritent ainsi notre attention.

11. Définition et missions: rappels.

111. Définition.

Selon la directive, on entend par « actions civilo-militaires » toutes les actions entreprises par les forces engagées sur un théâtre permettant de prendre en compte l'interaction entre les forces et leur environnement civil, et de faciliter ainsi la réalisation des objectifs politiques et militaires poursuivis. Ainsi, la fonction ACM assure l'interface entre les forces, les autorités civiles et les organisations présentes sur le théâtre. Cette situation privilégiée place les acteurs ACM à la charnière entre les Armées et les ONG, et donc au premier plan en matière de relations avec ces dernières.

112. Missions.

La directive distingue trois catégories d'actions civilo-militaires :

- Les actions au profit des forces : elles s'inscrivent comme prioritaires dans l'éventail des actions menées par les cellules ACM. Elles visent à créer un environnement favorable à l'accomplissement de la mission de la force engagée.
- Les actions au profit de l'environnement civil : elles consistent principalement à contribuer au rétablissement des fonctions vitales d'un pays. Elles sont le plus souvent prolongées par des actions de reconstruction économique élaborées par le pouvoir politique et les grandes institutions internationales.
- Les actions humanitaires : elles se proposent d'apporter une aide directe ou indirecte aux populations civiles victimes de conflits ou de catastrophes naturelles ou technologiques. Elles sont conduites de préférence en liaison ou en appui d'organisations civiles internationales ou non gouvernementales dont la vocation première est d'intervenir dans le domaine humanitaire.

Ces actions revêtent donc dans l'urgence du début de crise un caractère humanitaire très marqué. Elles assurent aussi la reconstruction et le rétablissement d'une vie normale dans la zone du conflit. A travers ces actions, les forces engagées agissent en parallèle et parfois en partenariat avec les ONG.

12. Les différents niveaux de la chaîne ACM.

121. Le niveau stratégique. La conception.

Comme le précise la directive de l'EMA, la conception des actions civilo-militaires, la préparation des forces, la planification et la conduite des opérations relèvent du niveau stratégique.

Les grands commandements tels que l'EMA, l'Etat-Major Interarmées (EMIA), la Direction du Renseignement Militaire (DRM), les Etats-majors d'armée, le Commandement des Opérations Spéciales (COS), la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale (DGGN), la Direction de l'Information et de la Communication Opérationnelle de la Défense (DICOD) participent directement à l'exercice de ces responsabilités.

En théorie, l'EMA, en liaison avec le Commandement de la Doctrine et de l'Enseignement militaire Supérieur (CDES), élabore la doctrine d'emploi et arrête les procédures applicables aux actions civilo-militaires.

L'EMIA est plus particulièrement chargée de la planification des actions civilo-militaires. Il s'entoure, à cet effet, des compétences particulières nécessaires pour mener à bien ses travaux.

La cellule ACM du Centre opérationnel interarmées (COIA) assure la conduite des actions civilo-militaires en étroite liaison avec le commandant interarmées de théâtre (niveau opératif). La directive fixe de nombreuses attributions à cette cellule dont l'effectif est néanmoins restreint.

122. Le niveau opératif. La mise en oeuvre.

Selon le type d'opération, sous commandement national ou bien sous commandement multinational, il y a lieu de distinguer le commandant interarmées de théâtre (COMANFOR) du COMFRANCE.

La responsabilité de la mise en œuvre des actions civilo-militaires incombe toujours au COMANFOR. Si la France n'exerce pas cette responsabilité, il appartient au COMFRANCE de conduire les actions strictement nationales.

Ce niveau est plus particulièrement voué à la coopération civilo-militaire qui recouvre quatre volets principaux :

- La promotion des intérêts nationaux ou internationaux selon la nature des responsabilités confiées à la France dans l'opération,
- Le bon déroulement de la transition dans le cadre d'un désengagement de la force,
- le conseil juridique du COMANFOR,
- Les relations civilo-militaires de théâtre.

Ces dernières sont établies par les acteurs de la chaîne ACM qui assurent à l'échelon local l'exécution de contacts réguliers utiles à la mission des forces avec les autorités civiles, les agents économiques et les organisations présentes dont bien sûr les ONG.

Au niveau opératif, la conduite des ACM est assurée par le module ACM composé du bureau ACM intégré au centre opérationnel (CO) et d'un centre de coopération civilo-militaire (CCCM). Ces deux cellules sont armées en principe par des cadres spécialisés dans la fonction ACM. Ces derniers sont les véritables agents de liaison auprès des ONG sur le théâtre notamment au sein du centre de coopération civilo-militaire qui est une structure d'accueil ouverte aux représentants de ces dernières. La mission du centre est entre autres de favoriser les rencontres et la coopération entre le commandement des forces et les ONG.

123. Le niveau tactique. L'exécution.

En fonction des missions données à la force, le commandant de la composante terrestre peut voir confier la responsabilité de la conduite des actions civilo-militaires sur la totalité du théâtre. Dans le cas contraire, le niveau tactique est principalement chargé d'exécuter les opérations civilo-militaires décidées par l'échelon supérieur. Celles-ci recouvrent surtout les actions au profit des forces et le cas échéant l'aide humanitaire.

La directive interarmées précise la nature des contributions apportées aux ACM par l'échelon tactique :

- recueil des informations auprès de l'environnement local,
- participation à la sécurité des installations sensibles et des populations,
- soutien aux opérations de secours aux populations,
- réalisation ou surveillance des travaux effectués au profit de l'environnement civil,
- appui aux campagnes d'information et de sensibilisation lancées par le COMANFOR,
- établissement de contacts réguliers avec les populations, autorités et agents économiques locaux ainsi qu'avec les organisations civiles présentes sur le terrain.

Il est intéressant de constater qu'au niveau tactique le même souci d'entretenir des relations avec les ONG apparaît dans la directive.

Si les actions au profit de l'environnement civil sont en principe initiées par le COMANFOR qui dispose pour cela de la ressource en experts, des contacts indispensables et des moyens financiers adaptés, il n'en demeure pas moins que la réalisation sur le terrain incombe, la plupart du temps, aux forces terrestres déployées. Elles bénéficient à cet effet du renfort des experts et des moyens rassemblés sur le théâtre. Elles mettent en oeuvre également si les circonstances l'exigent, des modules ACM au niveau tactique ayant des compétences et des effectifs adaptés aux missions déléguées. Ces modules assurent la liaison au niveau considéré avec les représentants des ONG sur le terrain.

13. Les nouveaux acteurs de la chaîne ACM.

131. La cellule ACM du Commandement de la Force d'Action Terrestre (CFAT).

En plus des acteurs présentés précédemment, d'autres intervenants ont fait leur apparition dans la réorganisation de l'armée de terre. La cellule ACM du CFAT, actuellement en cours de montée en puissance, s'articule autour de deux sections : Etudes/Emploi et Relations civilo-militaires. La première est plus particulièrement chargée, d'une part, du concept d'emploi des ACM en opérations et de l'interopérabilité avec les alliés et, d'autre part, des exercices, de l'entraînement et de la planification opérationnelle. La seconde gère la ressource humaine (experts réservistes, qualification du personnel d'active...) forme le personnel d'active et entretient les relations civilo-militaires. La section relations civilo-militaires a ainsi un rôle important à jouer vis-à-vis des ONG en relais et en complément de la cellule ACM du COIA.

132. Les autres acteurs se cherchent encore.

En toute logique, à chaque niveau de la chaîne de commandement devrait être créée, une cellule ACM (EMF, brigade, régiment). Le personnel désigné n'a pas la compétence ACM et les missions sont en cours de définition. Le COS, lui-même, cherche à définir son cadre d'emploi des ACM. Ce dernier travaille d'ailleurs actuellement sur une étude concernant les actions civilo-militaires dites spéciales. Les forces armées françaises ont pris la décision de séparer les deux fonctions,

contrairement à la pratique anglo-saxonne dans ce domaine. A ce sujet, sans se lancer dans une comparaison exhaustive avec les pratiques exercées par nos principaux partenaires européens et anglo-saxons, il est intéressant de se pencher sur la prise en compte de la fonction ACM par les armées américaines.

14. La fonction ACM au sein des forces armées américaines.

141. La mission des Civil Affairs.

En matière d'actions civilo-militaires, les forces armées américaines emploient le terme générique de « Civil Affairs » (AC; affaires civiles). La mission des AC est, à la fois, d'aider au développement et à l'entretien des rapports entre d'un côté la force et de l'autre les autorités et la population civiles, de promouvoir la légitimité de la mission et d'accroître l'efficacité des forces.

Les AC font parties des « Special Operation Forces » (SOF). Cependant elles n'assurent pas le soutien unique des SOF et peuvent intervenir au profit des forces classiques.

La plupart des actions des AC se concentrent sur les organismes d'appui et de soutien, leurs objectifs relèvent directement des objectifs globaux de la force.

Mais de façon plus générale, les objectifs communs des AC sont les suivants :

- soutenir la politique internationale et nationale américaine,
- appuyer le commandement dans l'accomplissement de sa mission militaire,
- obtenir un appui de la population locale pour les opérations militaires américaines,
- assister ou renforcer le gouvernement étranger en accord avec les directives politiques nationales et les exigences de la mission,
- encourager l'acceptation par la population locale des objectifs nationaux américains.

Ce dernier objectif montre bien la nécessaire collusion des AC avec les SOF.

142. Les deux composantes.

Les AC se divisent en deux composantes, la conduite d'opérations civilo-militaires et l'appui de l'administration civile.

Les opérations civilo-militaires incluent différents types de mission :

- contrôle de la population et des ressources du pays,
- soutien de la nation étrangère (achats locaux),
- assistance humanitaire,
- action civile et militaire (accroissement de la légitimité et de l'efficacité),
- défense civile (minimiser les actions ennemies sur la population).

L'appui à l'administration civile suite à des traités, accords ou lois internationales, se décompose en trois formes de soutien suivant les circonstances :

- assistance aux civils (hôpitaux, police, contrôle et distribution de vivres)
- administration civile en territoire ami (renforcer ou restaurer l'autorité du gouvernement ami)
- administration civile en territoire occupé (établissement d'un gouvernement provisoire par l'armée).

L'étude de la politique américaine en matière de « Civil Affairs » met en exergue deux points essentiels. D'une part les Etats-Unis séparent le concept ACM en deux volets distincts contrairement à ce qui est réalisé en France. D'autre part, ceux-ci possèdent une organisation complète, depuis les instances politiques jusqu'aux plus bas échelons de la hiérarchie militaire, ce

qui leur permet de mener une politique globale, cohérente et plus offensive en matière d'actions civilo-militaires.

Il est à noter que cette organisation n'est pas propre aux Américains puisque, en effet, la plupart des pays anglo-saxons suivent la même approche pour les « Civil Affairs ». C'est le cas du Canada, mais aussi de la Grande Bretagne qui actuellement fait évoluer son concept. D'autres pays, comme les Pays-Bas, sont en train d'adapter leur doctrine au nouvel environnement des crises actuelles. Cependant, seuls les pays anglo-saxons sont arrivés à un tel degré de prise en compte et de développement de la chaîne ACM tant sur le plan civil que militaire.

2. Les Organisations non gouvernementales.

Réaction à l'indifférence, à l'égoïsme et à l'impression d'inutilité, le développement des ONG est motivé par la volonté d'apporter une assistance aux populations qui se trouvent démunies en moyens de subsistance, vêtements, logements, et soins médicaux. Les ONG sont pour la plupart des organisations humanitaires. Ces dernières doivent cependant être différencier des ONG de développement qui apportent leur aide à la reconstruction et à la réhabilitation d'un pays. Les ONG sont très différentes les unes des autres. Leurs origines, leurs principes d'action, leurs modes de fonctionnement, leurs prises de positions les distinguent radicalement. Il est permis de parler de la nébuleuse des ONG tant leur diversité est frappante.

Les organisations religieuses sont les ONG les plus anciennes, l'apparition de certaines d'entre elles remontant même au Moyen-Age. Dans les années soixante-dix, des associations, telles que Médecins Sans Frontières (M.S.F.) et plus tard Médecins Du Monde (M.D.M.) renouvellent radicalement les principes de l'action humanitaire et lancent le mouvement « sans frontières ».

Les motivations de ces organisations sont aussi divergentes. Certaines ONG estiment que l'aide aux victimes est un devoir si impératif qu'il prime toute considération de souveraineté nationale. Cette appréciation inclut un devoir d'ingérence et de témoignage, ce que n'accepte pas, de part son statut de stricte neutralité, une organisation comme le Comité international de la Croix Rouge (CICR).

21. Le Comité International de la Croix Rouge (CICR).

Né en 1863, le mouvement international de la Croix Rouge est une institution privée suisse, dont la mission est internationale et principalement humanitaire. Elle porte assistance aux victimes, civiles et militaires des conflits internationaux. Soucieuse du respect des engagements juridiques internationaux, elle ne s'autorise pas l'action dans l'ingérence. Son action, rarement médiatisée, repose sur les principes fondamentaux suivants :

L'humanité. La protection de la vie, de la santé, le respect de la personne humaine favorise la compréhension mutuelle et une paix durable entre tous les peuples.

L'impartialité. Le secours est apporté aux individus sans distinction de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique.

La neutralité. La politique d'intervention liée aux avis émis par les gouvernements des pays interdit toute ingérence et toute prise de position en faveur d'un belligérant.

L'indépendance. L'action, bien que soumise aux lois du pays dans lequel travaillent les équipes, s'effectue toujours de façon autonome.

Le volontariat. Les membres sont volontaires et désintéressés.

L'unité. Dans un même pays, il n'y a qu'une seule organisation ouverte à tous qui étend son action humanitaire au territoire entier.

L'universalité. L'action du Mouvement international de la croix rouge et du croissant rouge est universelle.

22. Les organisations confessionnelles.

Historiquement les plus anciennes, les organisations religieuses fondent leur action sur des principes moraux de charité soutenus par la foi.

221. L'Ordre de Malte.

Ordre souverain, militaire et hospitalier, il exerce ses activités par le biais d'associations nationales. Très hiérarchisé, il entretient des structures hospitalières, notamment en Afrique, en Amérique Latine et en Asie. Son action s'exerce plutôt à moyen et long terme, mais l'ordre peut également participer à des actions d'urgence, ce fut le cas au Rwanda.

222. Caritas internationale.

Fondée en 1950, cette organisation regroupe 120 Caritas nationales. Selon ses statuts, son action vise à faire rayonner la charité et la justice sociale dans le monde. La branche française de Caritas est le Secours Catholique.

223. Le Comité Contre la Faim et pour le Développement.

Fondée en 1961, le CCFD est aujourd'hui l'une des plus importantes organisations humanitaires françaises. Il se consacre davantage à des actions de développement qu'à des actions d'urgence.

224. Le Conseil Oecuménique des Eglises (COE).

Regroupant une centaine d'églises de confession protestante, il revendique non seulement l'idéal de charité chrétienne mais également des valeurs d'humanité issues de la philosophie des lumières. Il est intervenu notamment en Ethiopie et au Sahel.

Outre ces organisations confessionnelles internationales, un grand nombre d'associations religieuses locales, de taille très variable constituent un réseau plus ou moins dense. On doit encore noter l'engagement croissant d'organisations humanitaires islamiques, souvent financées par l'Arabie Saoudite ou des Etats du Golfe Persique. Parmi les deux cents organisations présentes en ex-Yougoslavie, une douzaine revendique une appartenance religieuse à l'islam.

23. Le mouvement « sans frontières ».

Le mouvement « sans frontières » est né au Biafra. Horrifiés par les massacres et la famine imposée par l'armée nigériane et contraints par le CICR au silence, certains responsables décident de créer une structure nouvelle pour secourir les victimes et alerter l'opinion. Les associations nées de ce mouvement se caractérisent par la volonté de dénoncer les exactions mais aussi d'analyser politiquement les situations de crise. Elles interviennent sans tenir compte des engagements internationaux au prix souvent d'ingérences dans les affaires des Etats.

231. Médecins Sans Frontières (MSF).

Cette association revendique le droit à l'assistance humanitaire pour intervenir dans l'urgence. Elle défend le principe d'une intervention sans discrimination, dans une stricte neutralité et une complète indépendance. Sans appartenance politique, elle souhaite cependant coordonner ses actions médicales et logistiques avec les autorités en place, officielles ou non. Elle refuse de porter des jugements à l'égard du pays dans lequel elle intervient.

232. Médecins Du Monde (MDM).

Créée en 1980, à l'initiative de Bernard Kouchner en désaccord avec M.S.F., cette association obéit aux mots d'ordres suivants : agir et témoigner, soigner et alerter. Elle affirme que le principe de non-ingérence s'arrête à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance. L'application de ce nouveau droit donne parfois lieu à des pressions exercées auprès des institutions impliquées dans la résolution des conflits mondiaux. Elle pratique une forme d'assistance médico-journalistique.

233. Action Internationale Contre la Faim (AICF).

Créée en 1979, l'AICF est avec MDM et MSF l'une des organisations dites « sans frontières » les plus importantes de part ses moyens mais aussi de part son influence et son action. Cette dernière agit dans le domaine de la nutrition dans l'urgence mais également par des projets à plus long terme.

234. Aide Médicale Internationale (AMI).

Ayant vu le jour en même temps qu'AICF, AMI donne la priorité aux régions où ne vont pas les autres ONG médicales même s'il faut passer sous les obus et franchir illégalement les frontières. Le témoignage est autorisé mais sans vedettariat. Elle refuse la médiatisation ce qui explique sans doute la modestie de ses moyens.

Le relatif succès de ces organisations dans les années 80 a entraîné la création d'une multitude d'associations plus petites, possédant des compétences professionnelles spécialisées. Ainsi sont apparues des organisations comme « Pharmaciens sans frontières », « Ingénieurs sans frontières ». Ces ONG dites de la deuxième génération, plus pragmatiques que leurs aînées ont d'emblée bénéficié d'une certaine bienveillance des pouvoirs publics. Les ONG françaises et étrangères se comptent par milliers et représentent autant d'entités à prendre en compte non pas dans la globalité mais plutôt dans leur spécificité. Ce dernier facteur rend encore plus difficile l'approche relationnelle entre les Armées et les ONG et une coopération qui est pourtant nécessaire.



B. UNE COOPERATION DIFFICILE MAIS NECESSAIRE.

1. Les ONG: des attitudes différenciées vis-à-vis des Armées.

En fonction de son histoire, de sa philosophie d'action et de son mode de fonctionnement, chaque ONG entretient avec les pouvoirs publics, dont les Armées, des relations marquées par une approche et des principes différents.

11. Le CICR.

Le CICR est d'un point de vue opérationnel un intervenant très puissant qui dispose de moyens sans équivalent pour les autres ONG. Ainsi, disposant d'une certaine autonomie logistique, cette organisation n'est pas vraiment tributaire des Armées sur les théâtres communs. Elle peut donc démarquer sans difficulté son action de celles menées par les militaires dans le cadre des ACM. De plus, son histoire lui fait obligation de respecter des règles très strictes dans ses relations avec les militaires. Par exemple, elle interdit à ses volontaires de porter des vêtements militaires et n'autorise pas le port d'armes à l'intérieur de ses locaux. Toutefois, la coopération du CICR avec les Armées ne pose pas de problèmes de principe. En tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics, la Croix Rouge est favorable à un échange d'information. Opposée à bénéficier en général d'une protection armée, elle accepte de coopérer à certaines opérations nécessitant une sécurisation. En définitive, les réserves émises par la Croix Rouge vis à vis des Armées sont liées au respect de normes essentielles pour elle. Sous réserve de respecter ces normes, les relations informelles entre les représentants de la Croix rouge et les militaires sont plutôt bonnes.

12. Les organisations confessionnelles.

Les relations avec les organisations religieuses sont d'autant plus faciles que celles-ci ne font pas preuve de prosélytisme. Parmi elles, c'est probablement l'Ordre de Malte qui coopère le plus facilement avec les Armées. En effet, son statut d'organisation souveraine lui permet d'entretenir des relations avec des représentants des Etats qu'ils soient militaires ou non. Par ailleurs ses structures de type hiérarchique sont très proches de celles des militaires. Enfin, bon nombre de cadres sont eux-mêmes d'anciens militaires en retraite. Les relations entre l'Armée Française et les organisations catholiques semblent plus aisées qu'avec les représentants d'autres confessions. Ce facteur est sans doute lié à la sensibilité personnelle des intéressés. Les relations avec le Conseil Oecuménique des Eglises (COE) sont plus tièdes dans la mesure où ce dernier est souvent présenté comme pacifiste.

Le rôle confessionnel de ces organisations peut être source de tensions lorsqu'elles s'engagent de manière trop active auprès de leur communauté respective. Il arrive même que certaines ONG religieuses, dépassant le strict cadre de l'action humanitaire, soient concernées par des trafics d'armes.

13. Les organisations « sans frontières ».

Médecins du monde, Médecins sans frontières, ou l'Action Internationale Contre la Faim sont des associations souvent considérées par les militaires comme assez politisées, voire idéologiques. Ce jugement a pour origine trois attitudes fondamentales de ces organisations.

En premier lieu, pratiquant l'analyse politique des situations où sont impliqués les pouvoirs publics français, leurs critiques n'épargnent pas l'armée subordonnée aux arbitrages politiques. L'exemple

du Rwanda et de l'opération Turquoise est parlant dans ce domaine. Le rôle des militaires français au cours de cette intervention a été très critiqué et considéré comme ambigu par ces ONG. On peut donc constater une méfiance réelle entre les Armées et les ONG dites « sans frontières ».

En second lieu, affirmant leur indépendance, elles n'hésitent pas à prendre position contre les pouvoirs publics pour s'en démarquer. Elles s'attachent surtout à ne pas être tributaires des instances publiques et des militaires.

Enfin, du fait de leur histoire, elles ont souvent recruté du personnel pacifiste, volontiers sceptique voire soupçonneux à l'égard des pouvoirs publics. Sans être véritablement politisées, et sans même que la sensibilité de leurs membres ne soit homogène, les organisations « sans frontières » s'autorisent des incursions dans le champ politique.

Les ONG de la deuxième génération agissent plus au nom de la morale de l'extrême urgence qu'en vertu d'une analyse politique de la situation. Elles ont par là même fait montre d'une moindre méfiance vis à vis de l'Etat et de ses représentants, au premier rang desquels figure l'Armée.

Il est ainsi possible de distinguer deux familles d'ONG « sans frontières ». L'humanitaire libertaire, hostile par principe à toute compromission avec les pouvoirs publics, et l'humanitaire d'Etat auquel peuvent être rattachées des ONG de la deuxième génération. La position adoptée par chaque association vis à vis des pouvoirs publics varie, selon les cas, entre une attitude de méfiance ou au contraire d'intérêt envers l'Armée. Il faut cependant souligner que sur le terrain la plupart des ONG, soumises à des contraintes matérielles et financières, optent pour un certain pragmatisme qui leur permet de déroger à leurs principes généraux d'action.

2. Les ONG: une volonté d'indépendance contrariée.

Les ONG revendiquent une autonomie de décision, constitutive de leur identité, vis à vis des pouvoirs publics. Cette indépendance est cependant contrariée par des facteurs matériels, financiers et politiques.

21. Des moyens matériels souvent limités.

Certaines opérations nécessitent une infrastructure et une logistique hors de portée de la plupart des ONG. Même les organisations disposant de moyens conséquents (MSF par exemple) font tout de même appel aux pouvoirs publics pour le transport et l'acheminement de l'aide humanitaire. En effet, la fonction logistique grève de façon importante leur budget. Dans ce contexte, les armées peuvent fournir une aide sous diverses formes : transport, soutien médical, épuration de l'eau, installation de camps de réfugiés.

22. Les sources de financement.

Les ONG financent une grande partie sinon la majorité de leurs activités grâce à des fonds institutionnels. Les bailleurs de fonds disposent ainsi d'un droit de regard et même d'un pouvoir de décision sur les actions mises en oeuvre par les ONG. En définissant les orientations et en déterminant les enveloppes budgétaires, les pouvoirs publics nationaux mais surtout européens guident leur action. Cette relation entre d'une certaine manière en conflit avec leur principe fondateur et leur volonté d'indépendance et de neutralité. Certaines organisations assument cette dépendance, d'autres plus fidèles à l'esprit pionnier de l'action non gouvernementale choisissent de rester en retrait. Leur survie financière peut les pousser à recourir à un accès massif aux médias afin de faire pression sur les gouvernements par l'intermédiaire des opinions publiques. Les ONG

sont d'une façon générale obligées de médiatiser leur action afin de confirmer l'efficacité de leurs travaux et d'attirer l'intérêt des bailleurs de fonds privés et institutionnels potentiels.

23. L'influence de la politique.

Dans certaines circonstances, les ONG ne souhaitent pas intervenir notamment pour ne pas être impliquées dans une action humanitaire qu'elles désapprouvent. Ce fut le cas au Rwanda en 1994. Récusant pour diverses raisons l'intervention de l'armée française, plusieurs organisations ont tenu à ne pas engager leurs moyens. Néanmoins, l'intervention d'autres organisations humanitaires, souvent plus petites et plus directement liées aux pouvoirs publics, conjuguée à la présence des médias, ont rendu leurs réticences intenable.

L'indépendance des ONG est donc relative. Celles ci doivent souvent composer entre leurs principes fondateurs et les réalités auxquelles elles sont confrontées. Cette opportunité peut servir la qualité des relations entre les ONG et les Armées.

3. Une coopération possible et nécessaire.

31. Armées-ONG: des raisons profondes de coopérer.

311. Des partenaires incontournables.

Dans la plupart des opérations où sont actuellement engagées nos armées, les populations civiles sont devenues l'enjeu des conflits. Compte tenu de sa nature même, l'Organisation des Nations Unies (ONU) ne peut intervenir dans un conflit qu'à l'issue d'une phase longue et complexe. Cette dernière ne permet d'ailleurs que la mise au point d'un consensus minimum entre les différents membres dont les intérêts sont généralement divergents et quelquefois opposés. Pendant ce laps de temps qui peut aller de quelques semaines à plusieurs mois, seules les ONG sont en mesure de faire face à l'urgence humanitaire dans les pays concernés. Lorsqu'elle est décidée, l'action de la communauté internationale, et donc la mission des forces armées engagées ne s'achèvent qu'avec le retour à un fonctionnement normal des Etats belligérants ou de l'Etat en crise. La normalisation des conditions de vie des populations civiles fait donc partie du règlement des conflits. Pour atteindre cet objectif, l'action des ONG rejoint donc forcément celle des forces armées. Dans ce contexte, les organisations humanitaires sont désormais, quasi systématiquement, déjà présentes sur les théâtres extérieurs lorsque les troupes se déploient. Enfin le côtoiement sur le terrain, dans des conditions souvent très difficiles avec des objectifs communs et parfois complémentaires, ne peut que favoriser une coopération entre les deux entités. Ainsi, la coopération entre les ONG et les forces armées est donc tout à la fois inévitable et indispensable.

312. Des valeurs communes.

Un examen attentif des actions mises en oeuvre de part et d'autre montrent de nombreux points communs entre ces deux activités. Les militaires et les humanitaires sont d'abord confrontés aux mêmes drames humains. La confrontation avec la mort et la souffrance n'épargne pas plus les militaires que les responsables d'ONG. De plus, ces deux catégories partagent un grand nombre de valeurs qui provoquent même pour certains attirance ou fascination pour l'activité exercée par l'autre partie.

En premier lieu, les militaires et les acteurs humanitaires valorisent un même sens du dévouement, du désintéressement et de la générosité gratuite. Ces valeurs interviennent, en effet dans le processus de socialisation et permettent de surmonter des situations difficiles.

En second lieu, il arrive fréquemment chez les militaires que la générosité et le désintéressement s'appuient sur une référence morale au christianisme. Les organisations confessionnelles les revendiquent explicitement; elles apparaissent également au sein d'organisations a priori laïques comme Médecins du Monde.

En troisième lieu, militaires comme humanitaires témoignent d'un certain goût pour l'action. L'attrait de l'aventure conduit certains humanitaires à une sorte de fascination pour les militaires. Par ailleurs, une certaine familiarité avec les questions de la vie et de la mort caractérise à la fois le milieu médical, ossature de l'action humanitaire, et le milieu militaire. C'est lorsque le risque de mort est le plus immédiatement perceptible que s'établissent les meilleurs rapports d'amitié et de solidarité entre les représentants d'ONG et les militaires.

Enfin, les militaires et les humanitaires partagent un savoir faire professionnel commun, notamment dans les domaines de la médecine et de la logistique. Cette identité professionnelle est un facteur de reconnaissance et de rapprochement.

32. Que peuvent attendre les Armées de la part des ONG?

321. De l'information.

Les ONG ne sont pas des organismes de renseignement, ce qui serait en opposition avec leur statut de neutralité. Néanmoins, sous réserve qu'une relation de confiance s'instaure, elles peuvent fournir aux militaires des informations d'ambiance. En effet, leurs actions de proximité avec les populations leur permettent de mieux appréhender l'ambiance sur le terrain. Elles peuvent également jauger la perception de l'action des militaires par les acteurs locaux, les déplacements ou les mouvements de population, l'évolution de la situation dans les régions non contrôlées par les militaires. Les acteurs humanitaires peuvent servir aussi de relais efficaces pour l'émission et la dissémination d'informations. Mais nous effleurons là l'angle des actions psychologiques et de la communication opérationnelle.

322. Préservation de la liberté d'action.

La distribution de l'aide humanitaire est le domaine privilégié d'action des ONG. Elles disposent pour cela de moyens matériels mais surtout humains. Lorsque les forces militaires sont amenées à intervenir dans ce domaine, elles doivent le faire en complément et non à la place des ONG. Ce principe permet d'éviter la mobilisation de moyens qui pourraient être plutôt affectés à des missions spécifiquement militaires. Il évite également de placer les forces dans des situations où leur neutralité pourrait être mise en cause. La liberté d'action de la force sur le théâtre passe par une bonne coopération avec les ONG dans la mesure où ces dernières interfèrent sur les déploiements et les manoeuvres des troupes par leurs actions sur les populations et les réfugiés.

323. Plus-value médiatique.

La volonté de témoigner et les besoins de financement des ONG nécessitent pour celles-ci des contacts réguliers avec les médias. Ces contacts peuvent être l'occasion de valoriser les opérations qu'elles mènent conjointement avec les Armées. Parallèlement, ce genre d'action médiatisée ne peut que servir l'image de marque des unités sur le terrain et des Armées de façon plus générale.

33. Que peuvent attendre les ONG de la part des Armées?

331. La sécurité.

Les ONG ne sont pas capables d'assurer elles-mêmes leur propre sécurité sur le terrain. En sécurisant les zones d'interventions et en protégeant les convois humanitaires, les forces armées réalisent les conditions indispensables à l'intervention des ONG. Dans certains cas, elles peuvent prendre en charge la sécurité rapprochée des organismes travaillant directement à l'aide humanitaire. Cette action peut même aller jusqu'à l'extraction et l'évacuation des représentants d'ONG surpris par le développement des combats, ou pris à partie par des belligérants. La sécurité procurée aux acteurs de l'action humanitaire pourra nécessiter l'engagement de moyens importants pour créer un couloir ou une zone humanitaire.

332. L'information.

Au quotidien, les briefings de sécurité effectués par les états-majors sur les théâtres permettent d'orienter l'action des ONG vers les zones où elles peuvent travailler. On a pu ainsi constater lors d'interventions récentes, comme lors de l'opération ALBA par exemple, une forte demande d'informations d'ambiance de la part des ONG, notamment au début de la crise. Les forces déployées sont les plus aptes à fournir aux ONG les informations les plus précises et les plus fiables sur l'état des besoins, la localisation des populations sensibles, les possibilités de coopération, d'actions humanitaires ou de développement. Enfin, elles peuvent leur donner les indications concernant les menaces possibles (bandes armées, axes ou zones minées) et les régions à éviter.

333. Le soutien logistique.

Bon nombre d'ONG de taille moyenne ne disposent pas de moyens de transport conséquents. Pour diminuer la part de leur budget consacrée à cette fonction, l'armée peut prévoir d'affecter une part de ses capacités pour transporter et acheminer tout ou partie du fret des ONG. Ce type d'interventions se fait à l'heure actuelle dans l'urgence. Mais, dans la limite de nos moyens de transport aériens, maritimes et terrestres engagés, ce soutien peut être généralisé. Par ailleurs, les moyens du génie peuvent apporter une aide précieuse aux ONG qui se consacrent à la reconstruction et au développement. Dans ce domaine, la réalisation d'études ou la mise à disposition de spécialistes au profit des ONG sont aussi envisageables. Enfin les moyens matériels et humains du service de santé contribuent largement à l'action humanitaire médicale.



C. LES DIFFICULTES RENCONTREES ET PREVISIBLES.

L'amélioration des relations entre les armées et les ONG suppose d'identifier au préalable les obstacles actuels et potentiels à la coopération entre ces deux entités.

1. Les ACM: une fonction émergente.

11. Une reconnaissance interne peu affirmée.

La fonction ACM n'a vraisemblablement pas encore trouvé ses marques au sein de la Défense. Elle ne bénéficie pas d'une reconnaissance égale selon les différentes armées. Elle semble également à la recherche d'une plus grande crédibilité au sein même des organismes centraux. Elle cherche enfin un second souffle qui lui permettrait dans le contexte de la refondation des forces d'obtenir le statut de fonction opérationnelle à part entière. Ces facteurs fragilisent bien entendu les relations entre les Armées et les ONG.

111. Un défaut de reconnaissance.

La fonction ACM est par nature interarmées, mais son utilité relative est perçue de façon très inégale d'une armée à l'autre. S'appliquant essentiellement dans le domaine terrestre, les actions civilo-militaires ne concernent qu'exceptionnellement l'armée de l'air et la marine, qui y contribuent cependant en fournissant quelques spécialistes. Les rôles respectifs de chaque armée demeurent encore mal définis. L'armée de terre semble devenir l'armée pilote dans le domaine des ACM. La création d'une cellule ACM au CFAT confirme cette tendance qui apparaît logique dans la mesure où les ACM s'appliquent principalement dans un contexte d'actions terrestres.

112. Une recherche de crédibilité.

L'institution militaire avance prudemment en matière d'ACM. On pourrait même déceler une certaine frilosité du commandement qui ne perçoit pas toujours sur les théâtres ou dans les états-majors les potentialités de cette fonction. Ce manque de considération est illustré par la déclassification récente du bureau ACM de l'EMIA au rang de cellule réduite, rattachée au bureau logistique. Au niveau de l'EMA, l'officier responsable de la cellule ACM a le rang de lieutenant-colonel. Nonobstant le fait que cet officier soit particulièrement compétent, il n'en demeure pas moins vrai que la présence d'un colonel permettrait une affirmation plus forte de la fonction. La présence d'un général de brigade responsable d'un bureau plus élargi associant et coordonnant les actions civilo-militaires, psychologiques et de communication opérationnelle renforcerait encore plus la crédibilité de la fonction ACM.

113. Une prise en compte non systématique.

On peut également noter le fait que la fonction ACM n'est pas systématiquement prise en compte lors de la planification des opérations de nos forces. Ainsi, elle a été délibérément ignorée lors de la planification d'une force d'extraction en Macédoine, alors que le simple stationnement de troupes sur un sol étranger interfère nécessairement avec l'environnement local. Il implique en tout cas des actions sur l'environnement civil pour faciliter le stationnement, le déploiement et les mouvements des forces.

Au-delà du problème de motivation que peut engendrer l'absence de reconnaissance interne, il est évident qu'une fonction en cours de reconnaissance et de montée en puissance manque

logiquement de crédibilité dans ses relations avec les acteurs extérieurs aux armées en général et les ONG en particulier.

12. ONG-Armées: deux mondes qui se méconnaissent.

121. Une méconnaissance mutuelle.

La coopération entre les armées et les ONG a longtemps souffert d'une véritable méconnaissance mutuelle, voire parfois d'une totale ignorance.

Un rapport du Centre de Relations Humaines (CRH) de l'EMAT souligne le fait que l'armée de terre a longtemps considéré avec une certaine méfiance la nébuleuse des ONG, au modèle institutionnel très éloigné du sien. Les deux camps ont longtemps développé des idées préconçues. Les militaires estimaient et estiment encore parfois les représentants des ONG comme des intrus sur le terrain, qui plus est pacifistes, voire antimilitaristes.

De leur côté, les ONG connaissent souvent mal les armées. Les milieux alternatifs ont joué un rôle de premier plan dans la constitution des premières ONG. Il en subsiste des préjugés plutôt défavorables à la coopération avec les militaires. Ces derniers considèrent ainsi les militaires pour des exécutants de bas niveau, incapables de saisir la complexité d'une situation.

Enfin, les ONG s'intéressent aux militaires lorsqu'elles sont dans le besoin (logistique, sécuritaire), ce qui reste logique. Dès que le besoin disparaît, l'intérêt porté aux Armées s'estompe.

122. La diversité des ONG: un obstacle supplémentaire.

Une fois surmontées les réticences à s'intéresser à la nébuleuse des ONG, se pose aux armées le problème de la diversité de ces organisations. Pour identifier les ONG avec lesquelles il serait intéressant d'essayer de coopérer, il faut au préalable disposer de critères de choix. La diversité des ONG et leur caractère fluctuant sont des obstacles majeurs à l'établissement de relations suivies avec les armées. A titre d'exemple, sur le théâtre de l'Ex-Yougoslavie, 500 ONG opèrent actuellement. Ces organisations se caractérisent par leur taille, leur structure, leurs moyens matériels et financiers, leurs objectifs et leur crédibilité. Un tri est donc à opérer pour concentrer les efforts des armées sur certaines organisations ou certains type de structures, en fonction de critères à définir avec précision.

13. L'ambiguïté de l'ACM: le soldat de la paix.

De nombreuses ONG apprécient mal le concept d'actions civilo-militaires dont elles soulignent toute l'ambiguïté.

Elles voient d'une part dans les propositions de coopération avec les armées autant de tentatives d'instrumentalisation de leur action. Ceci est plus particulièrement vrai pour les ONG françaises. Ces dernières apparaissent d'ailleurs plus antimilitaristes que les ONG étrangères et notamment anglo-saxonnes. La contribution des milieux alternatifs à leur création, et l'approche plus doctrinale du mode de penser français y sont sans doute pour beaucoup. Plus pragmatiques dans l'ensemble, les ONG anglo-saxonnes s'intéressent davantage au résultat atteint, et répugnent moins à travailler avec les forces armées.

De plus, l'obstacle d'ordre philosophique se double de considérations économiques. Certaines réalisations des actions civilo-militaires dans le domaine humanitaire ou dans celui de la reconstruction peuvent faire concurrence aux ONG. De même, les projets des armées et des ONG peuvent être en compétition pour l'allocation de financements de la part d'organismes

internationaux. A travers les ACM, les ONG considèrent donc les Armées comme des concurrents à leurs propres actions. Elles estiment dans ce cadre que les militaires doivent se cantonner dans leurs missions classiques de combat et laisser les organisations adéquates accomplir leur travail humanitaire ou de réhabilitation.

De plus, les militaires travaillent selon une logique différente de celle des ONG. Ces dernières (notamment les ONG de développement) établissent des plans d'ensemble alors que les militaires sont limités par les trois types de mission imposées par la directive.

2. Une absence de stratégie politique globale.

21. Un défaut de volonté politique et de coordination.

Les actions civilo-militaires s'inscrivent dans l'action globale de la force engagée, qu'elles contribuent à renforcer. A ce titre, les ACM ne sont qu'un des volets du projet politique que des autorités compétentes ont décidé de mener à bien en employant la force armée.

211. Absence de volonté et de projet politiques.

Les ACM ne sont en principe pas les seuls instruments de la politique française agissant sur un plan civil sur un théâtre. D'autres organismes gouvernementaux concourent à ce qui devrait constituer un objectif unique ; ils sont soit dirigés directement par l'ambassade, soit de façon plus informelle, à travers l'influence que la France exerce dans les organismes internationaux traitant de reconstruction ou de développement (CEE, BERD, FMI,...). Les responsables français des ACM sur le théâtre yougoslave souffrent d'un manque de directives claires et précises. Ils regrettent de ne pas sentir la France s'impliquer davantage dans ce pays à l'instar de nos voisins anglo-saxons. Les Américains ont déployé au moins 300 militaires en Bosnie pour leurs « Civil Affairs ». Les Britanniques sont aussi très présents sur ce théâtre avec notamment de nombreux cadres réservistes.

212. Pas de cellule interministérielle de coordination.

En l'état actuel, il n'existe pas de structure dédiée capable de fédérer à l'échelon interministériel l'action de ces différents acteurs. A ce titre, les Affaires Etrangères éprouvent des difficultés pour harmoniser leurs actions. Ainsi, le Service de l'Action Humanitaire (SAH), qui dispose de 50 millions de francs par an, soutient financièrement les ONG qui le demandent sans directives politiques claires. L'aide humanitaire apportée aux populations dans un pays en crise et la normalisation de leurs conditions de vie exigent une action concertée de l'ensemble des acteurs civils ou militaires, institutionnels ou pas. Dans ce contexte, les ACM nécessiteraient une coordination civilo-militaire et surtout une orientation politique dont elles ne bénéficient pas actuellement. Le Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN) aurait dû mener la réflexion nécessaire concernant la coordination interministérielle et l'intégration des ACM dans un plus vaste projet national. La situation, aujourd'hui au point mort dans ce domaine, ne semble pas offrir d'espoir d'amélioration à court terme.

De plus, à la différence des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, la France ne dispose pas d'agence gouvernementale du type USAID (United States Agency for International Development) aux Etats-Unis ou DFID (Department for Foreign Investment and Development) en Grande-Bretagne. Dépendantes d'une instance politique nationale, ces agences permettent de coordonner les actions d'opérateurs publics et privés depuis la décision de participer au règlement de la crise jusqu'à la

gestion de sortie de crise. Ainsi, tous les efforts menés par l'ensemble des opérateurs civils et militaires visent l'atteinte d'un objectif commun.

213. Relations AE-ACM.

Cette même absence de coordination s'observe fréquemment au niveau du théâtre. Il ne semble pas par exemple qu'on ait prévu d'établir le cas échéant de relations formalisées entre le responsable de la coopération civile de l'ambassade et les responsables de la chaîne ACM. De toute manière, lorsque ces relations existent, elles peuvent se traduire, par manque de coordination nationale, par des frictions entre diplomates et militaires. Cette situation est réelle en Bosnie-Herzégovine entre les responsables militaires ACM et les membres du poste d'expansion économique de l'ambassade.

22. Difficultés dans la conception et la mise en oeuvre d'une manoeuvre ACM.

221. Situation en fin d'action.

Sur le théâtre bosniaque, la France ne s'est pas fixée de projet politique précis. Ce projet se traduit par l'établissement au niveau national d'une situation en fin d'action « *end state* ». Cette lacune se traduit par le fait que chaque acteur (Affaires étrangères, Economie, Défense,...) mène sa politique propre vis à vis des ONG et de la reconstruction du pays.

Dans le cas de la Bosnie, l'Allemagne semble avoir une politique globale beaucoup plus cohérente. Ainsi, l'action des ACM s'inscrit clairement dans un projet politique visant à permettre le retour des réfugiés bosniaques installés en Allemagne.

222. Conception et mise en oeuvre d'une manoeuvre ACM.

Il est évident qu'en l'absence de directives politiques précises et de coordination nationale, il est difficile de décider quelles sont les ONG dont l'action mérite d'être soutenue, et de mettre en place les moyens financiers, humains et matériels en cohérence avec ces objectifs. Les travaux de planification et de conception de la manoeuvre civilo-militaire pâtissent de ces carences. La conception a été confiée à la cellule ACM du CFAT récemment mise sur pied. Des difficultés sont ressenties dans la conception d'un schéma directeur cohérent pour organiser l'action sur le terrain. Cette situation laisse ainsi les acteurs ACM sur le terrain se tailler leur propre mission en fonction de leurs moyens et de leur volonté.

3. ONG-Armées: facteurs de divergence.

Enfin, de part leurs modes de fonctionnement, de financement et leurs structures, les ONG se distinguent des Armées en général et de la chaîne ACM en particulier.

31. Fonctionnement interne et financement.

311. Fonctionnement non hiérarchique.

Le fonctionnement interne des ONG rend la coopération avec les armées parfois difficile. Les ONG sont pour la plupart des organisations polyarchiques qui se caractérisent par une pluralité de centres de pouvoir autonomes. Les relations de travail, le processus décisionnel et le traitement des dossiers en sont profondément modifiés. Ce type d'organisation permet aux responsables sur le terrain de bénéficier d'une marge importante d'initiative. Au contraire, le modèle fortement

hiérarchisé des Armées apparaît aux yeux des ONG lourd et peu réactif aux événements. Le responsable local d'une ONG dispose en règle générale d'une marge d'initiative très supérieure à celle dont dispose son correspondant militaire direct. Il en résulte une réactivité supérieure de l'ONG qui perçoit la lenteur du processus décisionnel du système militaire. Le responsable local n'accepte d'entrer dans le jeu de la coopération avec les armées que s'il est convaincu de la plus value susceptible d'être apportée à son action. Cette grande décentralisation des responsabilités engendre un décalage dans la qualité des relations entretenues sur le terrain et dans les centres de décision entre les responsables d'une ONG et les Armées.

313. Les problèmes liés au financement.

Liées à leurs bailleurs de fonds, les ONG doivent présenter les résultats de leurs actions pour survivre. Véritables entreprises, elles peuvent faire faillite. Non touchées par ces contraintes, les Armées agissent avec une plus grande liberté. Toutefois, les responsables ACM se plaignent du manque de moyens financiers rapidement mobilisables sur de petits projets. La faible influence des Français dans les organisations internationales explique également une capacité moindre à trouver le financement adéquat dans des délais très courts.

32. Le manque de structures permanentes.

321. Le manque de moyens.

La chaîne ACM souffre d'un manque de moyens dédiés pour ses actions. Sur le terrain, les responsables ACM doivent négocier les matériels (véhicules, moyens de transmission et d'information) et parfois le personnel dont ils ont besoin. La chaîne ACM ne dispose pas d'un réservoir de moyens et d'hommes qui lui permettrait de faire face aux missions inopinées.

322. La mobilité structurelle des personnels des ACM et des ONG.

L'organisation actuelle de la chaîne ACM sur les théâtres d'opération induit une forte rotation de personnel. Ce turn over trop élevé pénalise la chaîne ACM et la décrédibilise vis à vis des ONG. Le personnel des ONG est également soumis à une mobilité importante. Cet état de fait nuit fortement à l'établissement de relations régulières et durables.

323. Le défaut de suivi relationnel.

Le manque de personnel dédié aux ACM a pour conséquence une certaine perte de la mémoire collective accumulée au fil des missions en opérations extérieures (OPEX). L'établissement de rapports de fin de mission ne saurait à lui seul compenser le manque de continuité dans l'affectation de personnels au sein de la fonction ACM. De plus, il n'existe pas encore de suivi dans la durée des contacts qui ont été établis localement. Ceci est dommageable dans la mesure où les responsables locaux d'ONG ont déjà servi sur d'autres théâtres et coopéré avec des militaires.



D. DES PROPOSITIONS ET DES REMEDES.

Pour que les relations entre les Armées et les ONG soient améliorées dans le cadre des ACM, les efforts doivent être effectués dans quatre directions:

- les structures de la chaîne,
- ses moyens,
- la formation et l'entraînement du personnel,
- et enfin, l'approfondissement de la connaissance mutuelle.

1. Des structures pour une meilleure coordination.

La chaîne ACM se met actuellement en place au sein des forces. Il apparaît nécessaire de bien préciser cette chaîne telle qu'elle pourrait être, en partant du niveau ministériel jusqu'aux plus bas échelons de la structure militaire.

11. Une cellule de coordination interministérielle.

Le manque de coordination entre tous les acteurs de l'humanitaire d'une part et, l'absence de politique et de directives claires en matière d'actions civilo-militaires d'autre part obèrent considérablement l'action des Armées et gênent leurs relations avec les ONG.

Il serait possible d'imaginer la création d'un organisme à l'image de ce qui existe ailleurs, en particulier aux Etats Unis avec l'USAID, en Grande Bretagne avec le DFID ou en Allemagne avec le GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).

111. Pour une meilleure coordination.

Cette structure gouvernementale dont la mise en place est également réclamée par les ONG pourrait avoir une double vocation. Elle pourrait, dans un premier temps, définir au niveau stratégique la politique de la France en matière d'actions civilo-militaires en prenant en compte les intérêts de notre pays. Dans un second temps, elle pourrait assurer la coordination et le suivi des opérations. Ainsi, ce comité interministériel serait composé d'un groupe de planification interministériel et d'un comité de suivi des opérations. Chaque cellule serait chargée, dans son domaine, de coordonner l'action des différents intervenants, de définir les directives ACM pour chaque engagement et d'établir le financement des différentes opérations dans ce domaine.

Cinq ministères devront au minimum faire partie de ce comité interministériel. Il s'agit du ministère de la Défense, des Affaires Etrangères, de la Santé, de l'Industrie et celui de l'Economie et des Finances.

112. Des structures déjà existantes.

Par ailleurs, d'autres pistes peuvent être exploitées, notamment suite à la réforme de la coopération, il a été décidé de créer, entre autres, le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID). Le ministère de la Défense est associé à ce comité interministériel qui déterminera la politique générale de la France en matière de coopération et d'humanitaire et précisera suivant les théâtres la politique particulière qu'elle entend conduire. Il doit être également souligné qu'une telle mission de coordination pourrait être confiée au Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN). Le SGDN est l'organe situé au niveau adéquat pour assurer cette coordination et engager le dialogue avec les ministères concernés et notamment Matignon et le quai d'Orsay.

12. Redéfinition de la chaîne ACM.

121. Une plus grande répartition des attributions.

Au niveau de l'EMA, la cellule ACM du COIA doit se concentrer sur la conduite des actions civilo-militaires et l'EMIA sur la planification. La délégation de la conception au CFAT n'est pas satisfaisante car elle ne se situe pas au niveau interarmées adéquat. Les responsabilités de conception doivent demeurer au sein de l'EMA afin de marquer le caractère interarmées des actions civilo-militaires. L'Armée de Terre ne joue ici qu'un rôle d'armée pilote compte tenu de son degré d'implication dans ce type de mission contrairement aux autres armées et à la Gendarmerie.

Le Commandement de la Force d'Action Terrestre (CFAT) et le Commandement de la Force Logistique Terrestre (CFLT) seraient uniquement chargés de la mise en œuvre des actions civilo-militaires. Leurs actions seront relayées jusqu'au plus bas échelon de la hiérarchie avec la mise en place d'une cellule ACM au niveau des Etats-Majors des Forces, des brigades et des régiments. En ce qui concerne les régiments, il est possible d'imaginer non pas une cellule à part entière mais la présence d'un officier ayant une double fonction au sein du régiment. Dans tous les cas, ces cellules ou représentants ACM seraient les conseillers du commandement en la matière. Ils pourraient dans le cadre des opérations conduire des actions dans ce domaine.

122. L'adéquation des niveaux de responsabilités.

Cette structure ACM, ainsi définie, permet de mettre en œuvre une politique de communication et d'échange avec les ONG et les organismes internationaux. Ainsi, au niveau décisionnel, l'EMA pourrait être chargé des prises de contact et des échanges avec les organismes internationaux comme le Comité International de la Croix Rouge, les ONG internationales, les organismes regroupant plusieurs ONG comme URD (Urgence-Réhabilitation-Développement) ou VOICE, l'ONU ou l'OTAN. Par ailleurs, au niveau de la mise en œuvre et de la préparation des forces, le CFAT pourrait se charger des contacts et échanges avec les ONG françaises et leurs organismes de formation comme BIOFORCE. Cette dichotomie et cette répartition des tâches dans les échanges permettent de mettre en relation des responsables de même niveau traitant de problèmes semblables. Ce dernier point est important pour permettre des échanges au bon niveau et profitable à tous. Comme nous l'avons annoncé précédemment, cette répartition des responsabilités doit être associée à une équivalence de grade. Il ne paraît pas choquant qu'un général prenne en charge la responsabilité de la totalité de la chaîne ACM, d'autant plus que cette fonction est destinée à prendre de l'envergure. En effet, il doit exister une correspondance entre le niveau hiérarchique et le niveau de responsabilité afin de favoriser l'échange avec les organismes nationaux et internationaux. Cette démarche permettrait également de faciliter la prise en compte, au sein même des armées, de cette nouvelle fonction que constitue l'ACM.

La redéfinition de cette structure ACM permettrait, en outre, de stabiliser cette nouvelle fonction augmentant ainsi notre crédibilité interne mais aussi externe vis à vis des ONG qui pourront mieux nous appréhender. Mais pour que ses actions soient efficaces, la chaîne ACM doit disposer de moyens matériels et humains adéquats.

2. Des moyens pour une action plus efficace.

La chaîne ACM évoquée plus haut ne saurait être complète sans la mise en place de moyens matériels et humains afin de permettre concrètement, sur le terrain, la mise en œuvre de ses actions.

21. Les moyens matériels: l'unité ACM.

Afin de pallier les problèmes matériels rencontrés sur le terrain par les responsables de la chaîne ACM, il conviendrait de créer une unité ACM qui serait une unité virtuelle représentant plutôt un réservoir de forces et de moyens. En effet, la création d'une unité spécifique est une utopie dans un contexte de resserrement du format de nos Armées. Par contre, la préaffectation à partir du théâtre ou de la métropole de moyens d'autres unités (transport, soutien,..) dans ce réservoir de forces est tout à fait concevable. Cette agrégation d'unités spécialisées permettrait de mettre en œuvre plus aisément et plus efficacement les directives fixées en matière d'ACM. Elle augmenterait notre crédibilité auprès des ONG qui nous reconnaîtraient une meilleure réactivité dans ce domaine.

22. Le personnel: un réservoir de compétences.

Dans le cadre des relations avec les ONG sur le théâtre, la fonction ACM nécessite du personnel qualifié qui doit assumer diverses responsabilités qu'il s'agisse des détachements de liaison auprès des organismes internationaux (Strategic Support Team) que du personnel appartenant au réservoir de forces (Tactical Support Team). Ces besoins en personnel pourraient être satisfaits utilement, régulièrement et dans un souci d'efficacité par l'établissement d'un réservoir de compétences en liaison avec les organismes de gestion concernés.

221. Les besoins en personnels.

a) les officiers de liaison ou « officiers insérés »: Strategic Support Team.

De nombreux experts sont mis à la disposition d'organismes internationaux. Ces « officiers insérés » se retrouvent donc au sein d'organismes comme l'Union Européenne, la Banque Mondiale, le Haut Commissariat aux Réfugiés, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), l'International Police Task Force, l'International Management Group ou le Mine Action Center de Sarajevo, pour ne citer que ceux-là.

Le rôle de ces officiers insérés est double. Ils permettent, à la fois, d'établir dès le temps de paix un lien entre les organisations internationales et les armées, et de conduire des actions sur les théâtres d'opérations qui soient coordonnées, voire directement financées.

La présence de ces détachements de liaison dans les organismes précités doit être systématique afin de mieux représenter la France au niveau décisionnel international, ce qui n'est pas le cas actuellement.

b) le réservoir de forces sur le théâtre: Tactical Support Team.

Les cellules ACM sur le théâtre ont des besoins particuliers en personnel formé aux actions civilo-militaires et souvent très spécialisé. Parmi elles, la Tactical Support Team devrait constituer un réservoir de force utilisable au profit d'une part des unités engagées sur le terrain et d'autre part de l'environnement civil. Son personnel a par principe des contacts privilégiés avec les

organisations non gouvernementales. Ce réservoir de force devrait être adapté à chaque opération tant au niveau du nombre que de la qualification du personnel. Il fonctionnerait comme toute unité donnée en renforcement. La TST serait ainsi sous les ordres de la cellule ACM du Commandement de la Composante Terrestre (CCT). Comme toute unité d'appui, il serait élaboré des ordres aux ACM (ordres venant de l'interarmes pour les ACM) et des ordres des ACM (ordres venant des ACM pour les ACM des échelons subordonnés).

c) le cas particulier du centre de coopération civilo-militaire.

Sur les théâtres d'opération, le Centre de Coopération Civilo-Militaire (CCCM) est un moyen privilégié pour nouer des contacts avec les ONG. Il représente un lieu de rencontre et d'échanges d'information avec celles-ci et une vitrine de notre institution. A ce titre, cette interface entre les Armées et les ONG doit requérir toute l'attention du commandement opérationnel. Le personnel de ce centre doit nécessairement être rompu aux contacts fréquents avec les responsables d'ONG. Il doit également bénéficier d'une capacité d'initiative importante afin de pouvoir traiter à son niveau d'égal à égal avec ses homologues civils.

222. Le réservoir de compétences des Armées.

Pour satisfaire les besoins opérationnels évoqués précédemment, un réservoir de compétences humaines est nécessaire. Il doit être constitué de personnels d'active et de réserve ayant une formation aux actions civilo-militaires et surtout des expertises directement exploitables sur le terrain.

a) personnel de réserve: des techniciens ACM.

Le personnel de réserve a, de part sa profession, des connaissances et des compétences spécifiques qui lui permettent de mener des actions sur le terrain. Ainsi, son emploi au sein de la chaîne ACM aurait un triple objectif. Il permettrait, d'une part, d'employer les compétences et les expertises dont les forces ont besoin, d'autre part, d'établir un lien entre les armées et la société civile au travers de sa force vive. Ce personnel pourrait enfin offrir des débouchés économiques pour l'industrie nationale. Ce dernier facteur n'est pas l'un des moindres lorsque l'on observe ce qui peut être réalisé par d'autres pays comme les Etats-Unis, qui mènent une politique très offensive dans ce domaine. Il ne s'agit pas de faire de cette possibilité offerte à nos entreprises un but en soit, mais que simplement, et sans scrupule, elles puissent saisir des opportunités.

b) personnel d'active: des spécialistes ACM.

Là aussi, les spécialistes « d'active » fournissent un apport en connaissances spécifiques et sont employés selon les théâtres d'opération tout comme les réservistes. Cependant, à la différence des experts, ces spécialistes ne sont employés dans la branche ACM que très ponctuellement. Il est nécessaire de rentabiliser les compétences acquises au cours des missions ACM effectuées et des stages suivis. Ces spécialistes doivent entrer dans le réservoir de compétences des Armées pour être réemployés utilement.

c) personnel d'active: des experts ACM.

La création d'une filière ACM au sein du futur corps des experts doit être envisagée pour renforcer la qualité des cadres employés au sein de la chaîne opérationnelle. Cette mesure permettrait de concevoir un cursus de formation et de postes à pourvoir et d'ancrer la fonction

ACM dans une gestion à long terme. Ces cadres hautement qualifiés constitueraient toute l'ossature de la chaîne en occupant les postes dans les différentes cellules décrites plus haut.

La composition de ce réservoir de compétences ne peut que s'inscrire dans la durée. Il nécessite une coordination entre l'EMA, le CFAT et les directions du personnel des armées respectives. Il représenterait l'avantage d'affecter aux postes de liaison et de contact Armées-ONG le personnel idoine.

Les compétences requises par ces personnels sont directement liées à la formation dispensée dans les domaines utiles.

3. Une formation spécifique aux ACM.

Les besoins apparus lors des opérations extérieures récentes, renforcés par une doctrine ACM qui se précise un peu plus chaque jour, mettent en exergue la nécessité d'une formation spécifique aux actions civilo-militaires. Celle-ci varie, d'une part, selon le niveau de responsabilité du militaire et, d'autre part, selon le degré d'attachement de ce dernier à la fonction ACM. Il est alors possible de parler d'une formation de base, d'une formation spécialisée, voire d'un entraînement spécifique.

31. Une formation de base: une sensibilisation aux ACM.

Les ACM, à l'instar du Droit International Humanitaire (DIH) exigent comme nous l'avons vu précédemment de vrais professionnels. Toutefois, de la même manière qu'il applique les règles de comportement du DIH, sans pour autant connaître les multiples articles des conventions de Genève, tout militaire en opérations quelque soit son grade, doit être sensibilisé à la fonction ACM. Cette sensibilisation commence pour les cadres en écoles de formations initiale et de spécialité et pour les militaires du rang au groupement d'instruction. Elle doit aussi à un niveau supérieur et dans un contexte d'approfondissement concerner les attachés de défense dans les ambassades, les stagiaires des cours de l'enseignement supérieur (Collège interarmées de défense, Centre des Hautes Etudes Militaires, Institut des Hautes Etudes de la Défense Nationale) ainsi que les officiers de réserve en stage d'état-major (ORSEM). Plusieurs axes d'approche, respectant les critères de simplicité et de concret, pourraient être retenus.

- Une formation théorique à base de conférences, d'exposés et de vidéos,
- Des témoignages de personnel ayant vécu ce genre d'expériences professionnelles sur le terrain,
- Des études de cas concrets plongeant les stagiaires dans la dure réalité des opérations.

Cette sensibilisation pourrait être réalisée à la fois par des militaires et/ou des représentants des organisations non gouvernementales. L'objectif d'une telle formation serait une meilleure connaissance des ONG (rôles, organisation...) et l'acquisition d'actes réflexes (rencontre d'une ONG sur le terrain, orientation d'un représentant d'une ONG vers l'échelon supérieur...).

Toujours dans le même esprit, pendant le camp de cohésion d'une unité prévue pour partir en opérations, on peut envisager un rafraîchissement des connaissances en matières d'ACM et surtout de conduites à tenir vis-à-vis des ONG.

32. Formation de spécialisation.

Si l'ensemble du personnel militaire doit être sensibilisé aux ACM, il n'en demeure pas moins que les ACM sont affaires de spécialistes. Elles font appel en tout cas à des compétences professionnelles très variées. Il convient, cependant, de différencier les spécialistes selon que les cadres tiennent des postes de généralistes ACM ou des postes beaucoup plus spécifiques, que ce soit en opération ou dans un poste ACM cité précédemment.

321. Les spécialistes et experts.

Les spécialistes des ACM s'ils doivent détenir les compétences normalement maîtrisées par les militaires (planification, conduite d'une opération, renseignement, logistique) ont tout de même besoin d'une formation plus poussée. Cette dernière est beaucoup plus complexe car ces militaires font l'interface entre les forces armées et les organisations non gouvernementales. Elle doit être adaptée à leur niveau de responsabilité et donc combiner connaissances militaires et cultures générales (relations internationales, géopolitique, économie, droit, communication et surtout connaissances des ONG).

Comme nous l'avons vu précédemment, le besoin sans cesse croissant de cadres compétents en ACM milite en la faveur de la création d'une filière d'expertise ACM. Elle devrait avoir pour conséquence de pérenniser les relations entre militaires et ONG et de capitaliser les expériences acquises au cours des opérations extérieures.

322. Les techniciens ACM.

Les militaires intervenant avec des compétences particulières (juridique, logistique, santé, infrastructure...) ont besoin d'une formation de base visant à présenter les ACM, les ONG et la situation dans le pays. La priorité est alors plutôt accordée à la compétence technique.

33. Entraînement adapté: point de départ d'échanges entre ONG et Armées.

La création des cellules ACM dans les états-majors opérationnels de l'armée de terre notamment, implique inéluctablement un effort d'entraînement. L'objectif est de perfectionner les cadres qui armeront les cellules des P.C. et d'entraîner les cellules à la conduite des actions civilo-militaires.

Il semble inutile d'établir dès à présent un programme d'entraînement pour les cellules ACM des différents niveaux hiérarchiques. Cependant, il est permis de définir des orientations pour cet entraînement et de préciser les actions possibles des ONG. On peut envisager d'une part des séances d'information et d'autre part un entraînement opérationnel. Les séances d'information auraient vocation à étudier le concept des ACM des forces armées et l'évolution de la doctrine, à mettre à jour les informations sur les ONG, les théâtre et à jouer des cas concrets. Elles pourraient se dérouler en militaro-militaire ou bien avec l'intervention de certaines ONG. L'entraînement opérationnel, quant à lui, est directement lié aux exercices des forces, que ce soient des manœuvres *terrain-libre* ou des manœuvres de P.C.

Dans le cadre ainsi défini, que pourraient faire les ONG? Elles pourraient tout d'abord présenter leurs activités dans les pays en crise ou en guerre et participer aux différents cas concrets. L'échange et la confrontation des expériences vécues sur le terrain devraient favoriser les relations entre les ONG et les militaires. De plus, les exercices (simulation pour les ONG) auxquels seraient conviées celles-ci permettraient de conduire dans un contexte plus réaliste des actions civilo-militaires. En outre, si les cellules ACM sont plus particulièrement visées par ces exercices, il ne

faut pas pour autant oublier les unités déployées sur le terrain et continuellement au contact des ONG.

4. Les relations entre les ACM et les ONG.

Nous avons pu voir précédemment que les ONG pouvaient intervenir dans le cadre de la formation des militaires appartenant ou pas aux cellules ACM. Nous allons voir que ces relations peuvent être étendues. Cependant, il faut préciser que celles-ci doivent être adaptées au niveau hiérarchique ad-hoc.

41. Un travail de fond à réaliser au niveau de la conception.

Si depuis quelque temps déjà les relations, sur le terrain, entre les militaires et les ONG sont plutôt encourageantes, il y a d'énormes efforts à réaliser au plus haut niveau des deux hiérarchies.

411. L'élaboration progressive d'un dialogue.

Un premier contact prometteur a été initié le mercredi 10 mars 1999 entre l'état-major des armées (EMA), le CICR et l'URD (Urgence, Réhabilitation, Développement : regroupement d'organisations françaises et européennes et d'universités). L'un des points marquants de cette réunion a porté sur le problème des doctrines des différents protagonistes. En l'absence de doctrine émanant des autorités politiques, les armées ont élaboré une doctrine qui n'est peut être pas parfaite mais qui a au moins le mérite d'exister. Une plus grande concertation devrait aboutir à une meilleure définition des doctrines, favorisant ainsi un dialogue constructif. Une étude (militaire/ONG) portant sur les expériences acquises au cours des dix-huit dernières années et l'ouragan Mitch doit être menée conjointement en vue de faire ressortir les réussites et les failles dans les coopérations. Ce sont les premiers balbutiements. Dans ce domaine, il convient à chacun des intervenants d'être patient, positif et à l'écoute de l'autre.

Il existe pourtant des points sur lesquels tous sont unanimes. Dans un premier temps, lors des catastrophes naturelles, la coopération armées ONG est remarquable (les passations de consignes entre militaires et ONG doivent cependant être affinées). La disponibilité, la capacité de projection des militaires laissent le temps aux ONG d'assurer leur montée en puissance.

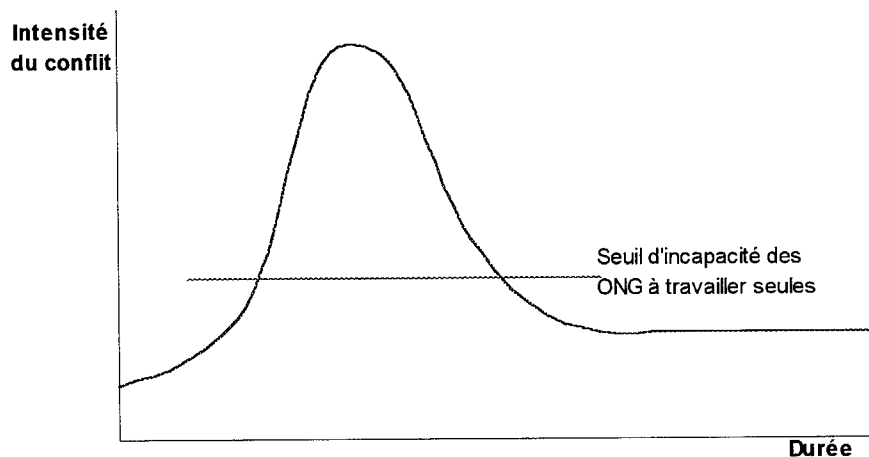
Dans un deuxième temps, lors du règlement d'un conflit, chacun est conscient du rôle essentiel que peut jouer l'autre. Cependant, dans ce cas, les phases de transition demeurent les points de la coopération à améliorer.

412. L'exploitation de la complémentarité.

Les deux diagrammes suivants montrent bien les actions successives des forces armées et des ONG. Celles-ci sont bien souvent les premières sur le théâtre après s'être auto-proclamées un mandat. Les militaires arrivent ensuite avec un mandat fixé par leur gouvernement ou bien par une organisation internationale comme l'ONU ou l'UEO. L'objectif final pour les militaires est de se désengager le plus rapidement possible du fait du coût excessif des opérations extérieures.

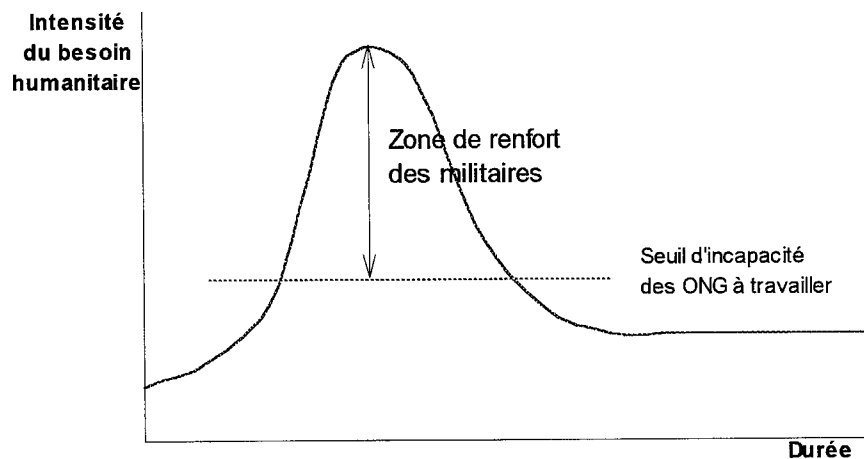
Le premier diagramme permet d'illustrer le fait qu'au-delà d'un certain seuil dans l'intensité du conflit -seuil d'incapacité des ONG à travailler seules- les ONG ont besoin d'un environnement militaire sécuritaire pour poursuivre leurs missions.

Action prédominante dans la résolution d'un conflit



Dans le deuxième cas de figure, les besoins humanitaires peuvent largement dépasser les capacités d'action des ONG. Seule la force armée, disposant d'une logistique conséquente, est capable de répondre à ce besoin dans un espace et pour une durée déterminée. Elle n'a pas pour vocation de se substituer aux ONG mais plutôt d'être une réaction choc à un problème donné.

Action prédominante dans la résolution d'un conflit



42. De nombreuses possibilités à exploiter au niveau de l'exécution.

Il est nullement besoin d'attendre que les diverses doctrines soient définies pour développer les contacts aux plus bas niveaux. Militaires et expatriés des ONG se côtoient maintenant sur le terrain. Ce n'est peut être pas encore l'entente cordiale la plus totale, mais tous ont appris à s'apprécier et à reconnaître leurs qualités mutuelles. Il est donc nécessaire de confirmer cette vision des choses et d'aller encore plus loin dans ces relations.

421. La constitution d'un réseau.

La première action qui doit donc être entreprise est la mise sur pied d'un réseau avec les ONG. Celui-ci doit permettre de nouer les premiers contacts avant d'entreprendre d'autres actions. Ce réseau qui comme nous l'avons vu commence au plus haut niveau (EMA, EMAT) doit se poursuivre dans les échelons subordonnés (CFAT, CFLT). La connaissance mutuelle commence par la réalisation d'un réseau de connaissance. Le personnel ACM travaillant sur le terrain devrait bénéficier d'une stabilité plus grande afin d'une part d'être plus crédible auprès des responsables d'ONG et d'autre part de nouer des relations plus durables.

Il est pour cela nécessaire d'établir un catalogue le plus précis possible des ONG (nom, grands responsables, implantation, doctrine, mission, moyens en personnel et matériels, ressources, terrains d'action). L'opportunité de travailler avec l'ONG sur le théâtre dépendra de critères tels que crédibilité, sérieux, organisation et surtout volonté de coopération.

Les ONG sont très diversifiées de part leur taille et leur spécificité. Il existe, de plus, des regroupements d'ONG comme URD ou bien VOICE. Le principe est peut être de se limiter en première approche aux ONG et regroupement d'ONG les plus représentatifs. Ainsi, les ONG de petite taille ont certainement plus à attendre des Armées que les ONG plus puissantes. Néanmoins, lors d'une démarche spontanée d'une ONG ou si son action est essentielle dans un certain domaine sur le terrain il convient de ne pas la refouler mais de la prendre en compte.

422. La pérennité du réseau: l'entretien d'une connaissance réciproque.

Mais, il ne suffit pas de posséder des fiches sur l'ensemble des ONG, il faut aussi entretenir et faire vivre ce réseau. La pérennité de ces relations sera garantie par le fait que les gens se parleront, se rencontreront et échangeront. La totalité des préjugés respectifs disparaîtra par la force des choses.

A ce sujet, les Armées doivent procéder à un effort de communication vers les ONG. Tous les moyens sont envisageables dans ce domaine. Une coopération pourrait être ainsi organisée avec le ministère des Affaires Etrangères par le biais de sa Mission de liaison auprès des ONG (MILONG). Cette cellule possède un certain savoir-faire dans ce domaine et un site internet consulté par un grand nombre d'ONG. Il serait intéressant d'y inclure l'adresse internet de la Défense (cellule ACM). Les ONG pourraient ainsi y trouver des renseignements utiles sur le travail des Armées dans ce domaine et surtout sur les actions et les interlocuteurs présents sur les théâtres.

Cependant, la présentation doit bien évidemment se faire dans les deux sens, à la demande d'une ONG, d'un regroupement d'ONG (URD, VOICE...), d'une école de formation comme BIOFORCE ou bien des armées. Ces présentations n'ont pas vocation à rentrer dans le détail des possibilités de chacun mais de se faire connaître.

Des groupes de travail pourraient alors voir le jour. Des études thématiques pourraient être réalisées en commun ainsi que des bilans d'action, des prospections. De surcroît, ces groupes seraient susceptibles de travailler sur des thèmes que pourraient leur fixer leurs responsables.

Enfin, on peut imaginer une "formation commune", commune étant pris dans le sens de simultanée. Des membres d'ONG ainsi que des militaires pourraient suivre ensemble des stages comme celui de Droit International Humanitaire (DIH). On peut aussi envisager une formation par le biais de séances d'information réciproques.

423. Des échanges ciblés.

A l'heure actuelle, BIOFORCE forme les futurs expatriés des ONG. Paradoxalement, elle organise un stage sécurité à la demande des ONG, alors que celui-ci n'est pas dispensé dans la scolarité. On peut imaginer un stage, toujours sous la responsabilité de BIOFORCE, où les militaires seraient plus impliqués. La responsabilité de certains cours, la participation au débriefing sont des moyens d'accroître la coopération Armées-ONG. Sans se laisser dépasser par un soudain engouement pour des relations avec les ONG et sans y perdre son âme, l'objectif de la « formation réciproque » est de maintenir au plus haut niveau la qualité des relations entre les différents organismes. Il ne faut pas chercher à en faire trop si le besoin ne se fait pas ressentir au risque de créer un climat de ras-le-bol.

Quel échange est-il possible d'envisager ? Le besoin actuel nécessite-t-il d'aller d'emblée plus loin ou doit-on d'abord tirer les enseignements de ce rapprochement ? L'état actuel des choses fait que, pour le moment, la « formation réciproque » doit se limiter au personnel directement concerné par les ACM et au contact des ONG. Dans ce domaine peut-être serait-il judicieux de s'intéresser au cas de VOICE qui réalise déjà des formations communes avec les militaires?

424. Nécessité de protocoles d'accords?

Il ressort clairement des propositions précédentes que les relations entre les militaires et les organisations non gouvernementales doivent se développer. Nous avons parlé d'échanges ou de formation réciproque. Peut-on aller encore plus loin en signant des protocoles entre les deux parties ? Même si les relations entre les militaires et les ONG s'amélioreront au fil des ans, il paraît illusoire de vouloir un jour signer des protocoles. En effet, les ONG, soucieuses de soulager la détresse de l'humanité, ne peuvent se permettre de se « compromettre » en travaillant de concert avec telle ou telle force armée. Elles doivent se limiter aux relations favorisant leurs actions sur le terrain. Ainsi elles sont amenées à frapper à toutes les portes. De ce fait, les relations Armées-ONG doivent rester totalement informelles et propres au théâtre d'opération. Les mentalités étant en pleine évolution, il convient de ne pas précipiter les choses. La démarche doit être spontanée et sans contrainte. L'échange d'informations ou la fourniture de moyens se feront spontanément dans le respect mutuel. Ce sera au chef militaire de la cellule ACM et au chef de mission d'établir le contact en dehors des préjugés qui peuvent exister entre les deux mondes. A moyen terme, il est permis d'imaginer des relèves de personnel évitant de reconstruire tout ce qui a déjà été fait. En tout état de cause, sur le terrain, militaires et expatriés trouvent déjà des solutions à tous leurs problèmes.



CONCLUSION

Au terme de cette étude, les relations entre les Armées et les organisations non gouvernementales apparaissent toujours couvertes d'un voile de défiance et surtout d'ignorance mutuelle. Face à ce constat, la fonction opérationnelle émergente représentée par les actions civilo-militaires pourrait devenir le moyen privilégié pour lever justement ce voile. En effet, la fonction ACM devient un véritable multiplicateur de force sur le théâtre d'opération au même titre que le renseignement ou la communication opérationnelle. En complet devenir, elle offre des perspectives d'actions communes avec les ONG sur le terrain. Elle laisse espérer également le développement exponentiel des relations avec ces organisations. Par ces actions humanitaires et de développement, les responsables civils et militaires poursuivent souvent des objectifs communs et sont animés des mêmes idéaux de paix et de respect de la dignité humaine. Ces points de symétrie doivent être exploités au mieux par les deux protagonistes pour devenir si nécessaire des points d'harmonie et pourquoi pas de fusion. Les propositions présentées précédemment tentent de faire émerger des solutions pour parvenir à une meilleure collaboration entre Armées et ONG. Une plus grande qualification des personnels, une meilleure coordination interministérielle, des attributions mieux définies, une implication plus forte dans les instances internationales sont autant de moyens de rapprocher les Armées et les ONG. Mais, il paraît opportun de prononcer auparavant un véritable effort de communication externe. Ce dernier est l'outil indispensable à une meilleure appréhension des ONG vis-à-vis de l'institution militaire. La crédibilité de la fonction ACM aux yeux des opérateurs civils passe sans aucun doute par ce postulat.



ABREVIATIONS UTILISEES

AC	Affaires Civiles
ACM	Actions Civilo-militaires
AE	Affaires Etrangères
AICF	Action Internationale Contre la Faim
BERD	Banque Européenne de Reconstruction et de Développement
CCCM	Centre de Coopération Civilo-militaire
CDES	Commandement de la Doctrine et de l'Enseignement militaire Supérieur
CFAT	Commandement de la Force d'Action Terrestre
CFLT	Commandement de la Force Logistique Terrestre
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CICR	Comité International de la Croix Rouge
COE	Conseil Oecuménique des Eglises
COIA	Centre Opérationnel Interarmées
COMANFOR	Commandant de la Force
COS	Commandement des Opérations Spéciales
CRH	Centre de Relations Humaines
DFID	Department for Foreign Investment and Development
DGGN	Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
DICOD	Direction de l'Information et de la Communication Opérationnelle de la Défense
DIH	Droit Humanitaire International
DRM	Direction du Renseignement Militaire
EMA	Etat Major des Armées
EMAT	Etat-Major de l'Armée de Terre
EMIA	Etat-Major Interarmées
EMF	Etat-Major de Force
FMI	Fond Monétaire international
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/Association pour la Coopération Technique
MILONG	Mission de Liaison auprès des ONG
MDM	Médecins du Monde
MSF	Médecins sans Frontières
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPES	Opération Extérieure
ORSEM	Officier de Réserve en Service en Etat-Major
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
PSYOPS	Opérations Psychologiques
SAH	Service d'Action Humanitaire
SGDN	Secrétariat Général de la Défense Nationale
SOF	Special Operations Forces/ Forces des Opérations Spéciales
SST	Strategic Support Team/Equipe d'Appui Stratégique
TST	Tactical Support Team/Equipe d'Appui Tactique
UE	Union Européenne
URD	Urgence Réhabilitation Développement
USAID	U.S. Agency for International Development/Agence Américaine pour le Développement International