

Ce document a été écrit pour informer un atelier sur le thème des « Innovations des ONG dans le domaine de la construction de la paix » organisé par Paix Durable le 15 Juillet 2011 avec le soutien financier du Département des Affaires Etrangères et du Commerce International.

Cette **série de consultations sur la Consolidation de la Paix et la Prévention de Conflits** cherche à rassembler des experts de la société civile, des académiques et des officiels du gouvernement canadien dans le but de générer des informations et des approches innovatrices, ainsi que des options de programmation et de politique en vue de répondre aux développements et tendances émergentes dans le domaine de la construction de la paix.

Les autres sujets de la série incluent : Les perceptions de la société civile sur les futures générations de politiques et de programmes de construction de la paix et de prévention de conflits \* La coopération environnementale, les ressources naturelles et la transformation dans les situations post-conflit \* Les tendances dans le domaine de la construction de la paix en Amérique Latine \* Les directions futures à prendre afin d'implanter les normes de la Résolution sur les Femmes, la Paix et la Sécurité dans un format opérationnel au sein du système des Nations Unies \* La nature changeante de la construction de la paix au niveau du domaine non gouvernemental

Contact : [info@peacebuild.ca](mailto:info@peacebuild.ca)



## Note d'orientation

# Consolidation de la paix et approche globale : Vers une intégration des ONG ?

Jonathan Blais

Dans ce travail, nous nous proposons d'étudier comment les approches dites globales ou intégrées influencent l'action des ONG sur le terrain. L'approche globale étant une tendance forte en consolidation de la paix, les ONG se doivent de prendre la mesure de ces innovations et de se positionner clairement.

Dans une première partie, nous verrons comment la complexité des crises nouvelles a peu à peu fait évoluer les missions de paix du traditionnel maintien de la paix vers la consolidation de la paix, opération plus complexe engageant une grande diversité d'acteurs et visant à éviter la résurgence de la violence. Dans cet esprit, nous verrons dans une deuxième partie comment les États et les institutions régionales ou internationales ont développé l'idée d'une approche globale, intégrant tous les acteurs et visant à apporter plus de coordination et d'efficacité dans les réponses apportées aux crises. Enfin, en étudiant le cas Afghan, nous verrons que ces approches globales ou intégrées posent de nouveaux problèmes aux ONG. Bien que, pour certaines ONG, la collaboration avec les militaires soit indispensable en phase de stabilisation, il apparaît qu'une trop grande collaboration dans la période de reconstruction et de développement rend l'action des ONG beaucoup plus difficile, faisant peser sur elles un risque sécuritaire important.

## NOUVELLE DÉFINITION DE LA SÉCURITÉ ET NOUVEAUX ENJEUX APRÈS LA GUERRE FROIDE

### Une approche élargie de la sécurité: la sécurité humaine

La fin de la Guerre Froide a marqué un tournant en ce qui concerne les études de sécurité et le système international de gestion des conflits. La chute de l'empire Soviétique entraîna dans son sillage un processus d'adhésion sans précédent aux valeurs occidentales du libéralisme et des droits de l'homme. Ce processus ne se fit pas sans douleurs, et de nombreux conflits éclatèrent, liés plus ou moins directement à ce changement de contexte idéologique. Ces conflits opposaient pour la majorité non pas des États entre eux, mais des factions, des ethnies, ou minorités culturelles. Ces conflits intra-étatiques devinrent un sujet de préoccupation important par la menace qu'ils faisaient peser sur la sécurité internationale, et des actions furent entreprises. Ainsi, entre 1989 et 1999, sur les 39 opérations de maintien de la paix entreprises par l'Organisation des Nations Unis, 36 visaient des conflits internes. Que ce soit en Yougoslavie ou au Rwanda, le monde découvrait avec horreur la violence des conflits civils. Les massacres, les millions de personnes déplacées vivant dans des conditions d'extrême précarité, éveillèrent la compassion de l'opinion mondiale, en même temps qu'ils faisaient prendre conscience à la communauté internationale des nouvelles données de la sécurité. Le contexte stratégique et la nature de la guerre avaient changé. Comme l'écrivent C-P David et J-J Roche :

« Les conflits armés depuis la fin de la guerre froide se sont transformés en guerres intra-étatiques. Ces guerres sont surtout marquées par des rivalités inter-ethniques, des combats claniques, des luttes pour le pouvoir entre factions et guérillas et des implosions d'États. Certains États sont sérieusement mis à mal par ces conflits qui, en outre, font principalement leurs victimes parmi les civils. Les mouvements de réfugiés fuyant le théâtre des affrontements imposent ainsi une prise en charge par la communauté internationale. »<sup>1</sup>

Les changements dans la nature des conflits, ainsi que l'accent mis sur les civils et les droits individuels, eurent finalement pour conséquence un changement paradigmatique important, qui allait aboutir à une conceptualisation nouvelle et élargie de la sécurité, la *sécurité humaine*.

On peut dire que c'est Boutros Boutros-Ghali qui initia cette mutation lors de la parution de son célèbre *Agenda pour la Paix*, publié en 1992. Dans son rapport, le Secrétaire Général de l'ONU commençait à envisager les causes plus profondes des conflits, et identifiait des facteurs jusque-là ignorés ou négligés. Ainsi, selon lui, dans les situations de conflit : « pauvreté, maladie, famine, oppression et désespoir (...) sont à la fois la source et la conséquence des conflits » Il ajoutait même que « Sécheresse et maladie peuvent décimer aussi impitoyablement que des armes de guerre. »<sup>2</sup> Le rapport stipulait donc que des facteurs socio-économiques, politiques et même environnementaux pouvaient être à la fois la cause et la conséquence des conflits. Cette multiplicité de facteurs évoquée par Boutros-Ghali fût

---

<sup>1</sup> Voir Charles-Philippe David et Jean-Jacques Roche, *Théories de la sécurité*, Éd. Montchrestien, Paris, 2002, p 110.

<sup>2</sup> Voir , *Sécurité humaine : clarification du concept et approches par les organisations internationales*, Janvier 2006, [http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Securite\\_humaine\\_20\\_janv.\\_.pdf](http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Securite_humaine_20_janv._.pdf).

décrite avec encore plus de rigueur et de précision en 1994, dans le *Rapport mondial sur le développement humain* publié par le PNUD, rapport intitulé « Nouvelles dimensions de la sécurité humaine ». Celui-ci inventoriait tout un ensemble de facteurs pouvant entraîner des conflits, et définissait ainsi les différentes dimensions que recouvrait le concept de sécurité humaine:

- la *sécurité alimentaire*, menacée par la famine et la malnutrition.
- la *sécurité sanitaire* qui caractérise la possibilité d'avoir accès à des soins médicaux et de garantir la santé des êtres humains ;
- la *sécurité de la communauté* mettant l'accent sur l'importance pour chaque être humain d'appartenir à un groupe social (famille, communauté, clan ou groupe religieux), et pouvant être menacée par des conflits inter-groupes, ou la stigmatisation d'un groupe en particulier par l'État.
- la *sécurité personnelle*, pouvant être mise en péril par l'État ou d'autres groupes humains pour des raisons ethniques, politiques ou religieuses, par un État étranger et enfin, pour des raisons de vulnérabilité, comme c'est le cas lors de violences et d'abus exercés contre des femmes ou des enfants.
- la *sécurité environnementale* qui peut-être menacée par la dégradation de l'environnement ou la pollution
- la *sécurité politique* qui assure à chaque être humain de jouir des droits et libertés fondamentaux et pouvant être mise en péril par la répression et l'oppression.
- enfin, la *sécurité économique* qui a trait à la possibilité d'avoir accès à un emploi et des ressources, est dont l'absence conduit à la condition de pauvreté.

Ce rapport du PNUD<sup>3</sup> constitua ainsi un approfondissement des questions soulevées par Boutros-Ghali. Un tournant majeur se produisit en matière de sécurité, puisque tout un ensemble de facteurs jusque-là ignorés ou négligés commencèrent à être considérés. La sécurité humaine opérait ainsi un changement important en accordant à l'individu une place centrale dans le système de sécurité, témoignant d'une certaine érosion de la souveraineté des États. Ce changement de paradigme s'implanta ainsi progressivement et devint un cadre d'analyse incontournable des relations internationales. Dans un rapport publié en 2000, le Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan identifiait toute une gamme de menaces susceptibles de nuire à la sécurité internationale. Il s'inspirait ainsi de la théorie de la sécurité humaine quand il affirmait :

« Il n'est désormais plus possible de définir simplement la sécurité collective comme une absence de conflits armés, qu'il s'agisse de conflits internationaux ou de conflits internes. Les violations flagrantes des droits de l'homme, les déplacements massifs de population, le terrorisme international, la pandémie du sida, le trafic de la drogue et des armes et les catastrophes écologiques portent directement atteinte à la sécurité commune, nous forçant

---

<sup>3</sup> Programme des Nations Unies pour le développement, 1994, *Rapport mondial sur le développement humain 1994*, Paris, Economica, ch 2 intitulé «Les nouvelles dimensions de la sécurité humaine» p23-26, <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>

à adopter une approche beaucoup plus coordonnée à l'égard de toute une gamme de questions. »<sup>4</sup>

De même, dans son rapport « Dans une liberté plus grande », publié en 2005, il affirmait l'importance d'une approche multidimensionnelle de la sécurité, et le lien existant entre les droits fondamentaux, le développement et la sécurité. Ce nouveau cadre de référence allait entraîner d'importantes modifications dans les opérations de maintien de la paix. Selon Charles-Philippe David et Jean-Jacques Roche : « En plaçant les humains et les communautés sur le même plan que les États, en faisant des enjeux non militaires une dimension aussi importante que les considérations militaires et en développant des objectifs liés à la paix positive plutôt qu'à la seule paix négative, la sécurité fait appel à de nouvelles méthodes qui vont au-delà de la sécurité traditionnelle, c'est-à-dire étatique et militaire, et au-delà des missions classiques du seul maintien de la paix. »<sup>5</sup> A ces missions classiques de maintien de la paix succéderont donc des opérations plus complexes et plus ambitieuses intégrant une phase post-conflit de consolidation de la paix.

### **Sécurité humaine et consolidation de la paix**

Avant 1990, le système de sécurité international était basé principalement sur les principes westphaliens, avec pour pivot du système le principe de la souveraineté des États. Les guerres classiques opposaient des États par le biais de leurs armées nationales et régulières. Celles-ci s'affrontaient pour la domination sur un territoire ou pour le contrôle des ressources. Dans ce contexte, l'État constituait le centre de gravité du système de sécurité. C'est ainsi que le peacekeeping, ou maintien de la paix, avait été créé par les Nations Unies après la seconde guerre mondiale pour faire face à des conflits inter-étatiques, dans un contexte de sécurité dit classique. Dans son document de doctrine fondamentale, publié en 2008, l'ONU définit le maintien de la paix comme une technique de préservation de la paix « fondée sur un modèle, essentiellement militaire, d'observation du cessez-le-feu et d'interposition entre des forces à l'issue d'une guerre entre États »<sup>6</sup>. Le peacekeeping se trouvait donc par nature inadapté et insuffisant pour faire face aux guerres civiles. Une redéfinition des objectifs des missions de maintien de la paix s'avéra donc indispensable pour faire face à ces nouveaux types de conflits. De plus, le lien entre sécurité humaine et violence rendit aussi nécessaire qu'une action soit menée sur les causes plus profondes des conflits.

Les missions de paix, désormais, seraient donc de nature beaucoup plus complexe et se verraient doter de mandats extrêmement ambitieux, pour atteindre des objectifs aussi divers que le développement économique ou la mise en place d'institutions politiques. La doctrine Capstone définit la consolidation de la paix ainsi :

« La consolidation de la paix comprend des mesures ciblées visant à réduire les risques de reprise d'un conflit et à jeter les bases d'un développement durable, notamment à travers le renforcement des capacités nationales en matière de gestion des conflits à tous les niveaux. La consolidation de la paix est un processus complexe de longue durée qui vise à créer les conditions nécessaires pour une paix durable. Les activités de consolidation de la

---

<sup>4</sup> Voir *Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation*, documents officiels de la cinquante cinquième session de l'Assemblée générale, Supplément No 1 (A/55/1), 30 août 2000

<sup>5</sup> Ouvrage cité, p111.

<sup>6</sup> Document des Nations Unies, *Opérations de la paix. Principes et orientations*. 2008. Document disponible à <http://www.un.org/fr/peacekeeping/> p19.

paix visent les causes structurelles profondes d'un conflit armé à travers une approche globale. Les mesures de consolidation de la paix se concentrent sur les enjeux ayant un impact sur le fonctionnement de l'État et de la société. À cet égard, elles cherchent à augmenter les capacités de l'État à accomplir ses fonctions essentielles de façon efficace et légitime. »<sup>7</sup>

Dans cette définition, on voit que la consolidation de la paix se propose divers objectifs, comme le développement durable ou le renforcement des capacités nationales. Ce renforcement des capacités nationales, qui peut inclure la formation d'une police ou d'une armée, aussi bien qu'un système de justice impartial, a pour but de permettre à l'État d'« accomplir ses fonctions essentielles de façon efficace et légitime. » Les fonctions essentielles d'un État correspondent ici à celles d'assurer à ses citoyens la sécurité et le respect des droits fondamentaux, tels qu'énoncés dans la Charte des Nations Unies. Or, puisque la sécurité humaine tire elle-même son origine et sa justification des droits fondamentaux énoncés dans la Charte des Nations unies, on peut dire que la consolidation de la paix vise à assurer aux individus d'un État la sécurité humaine à laquelle ils ont droit, et ceci afin d'éviter la résurgence d'un conflit. Le lien entre consolidation de la paix et sécurité humaine apparaît ainsi pleinement. Les deux concepts sont contemporains et étroitement liés. Le *peacebuilding*, ou consolidation de la paix, ne peut donc s'envisager seul, et ne peut être compris qu'en lien avec la théorie de la sécurité humaine, comme l'affirmait par exemple Lloyd Axworthy, alors ministre Canadien des affaires étrangères :

« Le concept de consolidation de la paix est issu de celui de la sécurité humaine. C'est le moment de grâce, une fois que les canons se sont tus et que les besoins humanitaires les plus pressants ont été pris en compte, pendant lequel les protagonistes peuvent véritablement s'engager sur le chemin de la paix et de la stabilité ».<sup>8</sup>

### **Une pluralité d'acteurs impliqués**

Comme nous l'avons vu, les opérations de consolidation de la paix sont par nature complexes et multidimensionnelles. Elles vont bien au-delà d'une simple intervention militaire, d'un simple cessez-le-feu, et nécessitent qu'un nombre important d'acteurs soient impliqués. Ceci découle naturellement de la variété des objectifs qu'elles se proposent de remplir. Dans la doctrine Capstone, quatre objectifs majeurs sont identifiés<sup>9</sup> :

- « a) Restauration de la capacité de l'État à assurer la sécurité et à maintenir l'ordre public.
- b) Renforcement de l'État de droit et du respect des droits de l'homme.
- c) Appui à la création d'institutions politiques et mise en place de processus participatifs légitimes.
- d) Promotion du redressement et du développement économique et social, y compris le retour et la réinstallation des personnes déplacées et des réfugiés déracinés par le conflit. »

---

<sup>7</sup> *Ibid*, p19.

<sup>8</sup> C-P David et Martin Bourgeois. *Le Canada et la consolidation de la paix.* , voir p4. <http://www.institutidrp.org/contributionsidrp/Le%20Canada%20et%20la%20consolidation%20de%20la%20paix.pdf>

<sup>9</sup> Document cité, p27.

Les missions de consolidation de la paix se proposent d'intervenir dans des domaines aussi divers que la sécurité, le développement économique, la justice, les droits de l'homme, la démocratie, ou encore l'humanitaire. Ainsi, se trouvent impliqués une multiplicité d'acteurs appartenant à divers horizons : des gouvernements, des institutions internationales ou régionales, des militaires, des organisations non gouvernementales internationales ou locales, des juristes, des juges, des médecins... Cette multiplicité d'acteurs, ayant des objectifs et des cultures différentes, entraîne nécessairement tout un ensemble de problèmes liés à la coordination, à la communication, et à la coopération. Les militaires ont bien entendu un rôle très important à jouer en matière de sécurité, que ce soit pour des actions de désarmement, de protection de civils ou de convois humanitaires. Dans ce contexte, il est même possible qu'ils aient à entreprendre certaines actions de type humanitaires. Il demeure cependant évident que ce sont les ONG qui possèdent le plus d'atouts et de compétences pour intervenir dans tous les domaines reliés au développement et à l'humanitaire. C'est en effet leur vocation première, et leur expérience, leur savoir-faire, et la confiance dont elles peuvent jouir auprès des civils leur donne un avantage comparatif indéniable.

De façon générale, les ONG sont souvent les intervenants les plus compétents dans le cadre de ces opérations. Les ONG jouent un rôle clé dans la plupart des étapes de l'aide au développement et possèdent une maîtrise sans pareille de la plupart des territoires d'interventions. Un des facteurs-clés de la réussite d'une opération de consolidation de la paix est donc bien entendu la coordination et l'intégration de ces divers acteurs autour d'un objectif commun. Ainsi, de nombreux États, ainsi que des institutions internationales et régionales, ont développé ces dernières années un concept stratégique nouveau dans le but d'opérationnaliser une approche globale.

### **L'impact du 11 Septembre : terrorisme et guerres asymétriques**

Les attentats terroristes du 11 Septembre 2001 ont aussi joué un rôle majeur dans l'évolution du cadre stratégique. L'utilisation d'armes extrêmement simples par les terroristes, comme des cutters ou des limes à ongle, a mis en lumière le caractère asymétrique des nouvelles menaces. Comme le relevait l'*American Joint Vision 2020*, document de doctrine militaire américain publié en 2000 : « Nos adversaires peuvent utiliser diverses combinaisons d'asymétries, ou nous pouvons avoir à faire face à des adversaires qui, conjointement, forment une menace asymétrique »<sup>10</sup>. Les guerres asymétriques, qu'on appelle aussi guerres de 4<sup>ème</sup> génération, opposent aujourd'hui la puissance militaire et technologique occidentale à des adversaires imprévisibles, insaisissables, utilisant des méthodes non conventionnelles. Ces adversaires sont moins définis et identifiables que des adversaires classiques, constitués en armée régulière. Ils peuvent utiliser les réseaux de communication comme Internet, se constituer en cellules autonomes et planifier des opérations en toute discrétion, l'exemple caractéristique étant Al-Qaeda, qu'on identifie souvent à une nébuleuse. Dans cette logique, les occidentaux et en premier chef les Américains, se sont adaptés et ont développés des outils de défense : coordination des renseignements, opération de communication, intensification de la surveillance et espionnage.

---

<sup>10</sup> Steven Metz, *La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident*. 2003 p 5.  
[http://www.ifri.org/files/politique\\_etrangere/PE\\_1\\_03\\_METZ.pdf](http://www.ifri.org/files/politique_etrangere/PE_1_03_METZ.pdf)

Le lien entre État failli et terrorisme a été clairement identifié. «A la lumière des événements de 2001, la communauté internationale doit se soucier grandement des États faibles (par exemple de la Somalie, du Soudan, de la Colombie ou du Pakistan), puisqu'ils offrent un terrain fertile à l'implantation et l'expansion du terrorisme. »<sup>11</sup>

Les guerres d'Irak et d'Afghanistan s'inscrivent dans cette logique de guerre contre le terrorisme (la *Global War On Terrorism* lancée après le 11 Septembre) Dans ces guerres dites asymétriques, n'importe quel civil ou presque peut représenter une menace, et être considéré comme un terroriste potentiel. Du fait de la complexité de l'environnement, de l'importance d'un État fort et du rôle que peuvent jouer les civils en protégeant, finançant ou abritant les terroristes, ce type de conflit a donné naissance à de nouvelles stratégies militaires, visant à opérer de façon plus globale sur l'ensemble de la population. Les efforts entrepris en Irak et en Afghanistan pour reconstruire le pays, gagner la confiance de la population (gagner « les cœurs et les esprits ») sont ainsi des exemples caractéristiques de « state-building », nécessitant une approche globale, et impliquant aussi une multitude d'acteurs, tant civils que militaires, comme nous le verrons par la suite.

## **L'APPROCHE GLOBALE**

Depuis son émergence au début des années 1990, jusqu'à aujourd'hui, la consolidation de la paix n'a fait que croître en légitimité. Elle apparaît en effet comme une réponse appropriée aux crises complexes auxquelles doit faire face la communauté internationale ainsi qu'à la guerre contre le terrorisme. Outre les Nations Unies, un grand nombre de membres de la communauté internationale ont adopté cette vision stratégique nouvelle, comme en témoigne le développement du concept d'approche globale, ou comprehensive approach, visant à répondre aux nouvelles et difficiles exigences de la guerre et de la paix. Le concept est encore relativement nouveau, en cours d'élaboration et ne fait pas toujours l'unanimité. Tout le monde n'est pas d'accord sur sa définition précise. C'est ce que nous allons explorer maintenant.<sup>12</sup>

### **L'Approche intégrée des Nations Unies**

Les Nations-unies ont progressivement développée une réponse adaptée et plus globale aux nouveaux défis posés par les crises complexes. De par sa culture, l'ONU comporte une forte composante civile ainsi qu'un département militaire, le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). Beaucoup d'agences travaillent depuis longtemps à des objectifs aussi variés que le développement économique, les droits de l'homme, la gouvernance. Les efforts de l'ONU en matière d'approche intégrée se sont donc essentiellement centrés sur des questions d'ordre organisationnel. Comment faire travailler ensemble des agences par nature indépendante ? Comment les intégrer dans une structure unitaire ? Le problème de l'ONU a donc été essentiellement d'unifier stratégiquement ses différentes agences. Kofi Annan, dans une note consacrée aux missions intégrées, expliquait à ce sujet :

---

<sup>11</sup> *Théories de la sécurité*, p135.

<sup>12</sup> Pour cette section, nous nous sommes inspirés du rapport de C. Wendling, *L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises*, IRSEM, 2010. <http://www.eisf.eu/resources/library/VFApprocheglobale.pdf>

« L'approche intégrée s'appuie sur un plan stratégique commun et une compréhension commune des priorités et des types d'intervention programmés qui doivent être réalisés à différents moments d'un processus de reconstruction. À travers son approche intégrée, le système onusien cherche à maximiser sa cohérence dans des États fragiles venant d'affronter des conflits et cela en mutualisant les différents moyens engagés d'une façon cohérente. »<sup>13</sup>

Des missions intégrées ont été développées dans divers pays, comme au Burundi, au Congo, ou au Kosovo. Du point de vue organisationnel, l'ONU a donc procédé à des restructurations profondes pour renforcer sa cohérence. Par exemple, au niveau national, des « équipes pays » ont été créées. Elles visent principalement à centraliser l'information et à permettre une meilleure communication entre les agences onusiennes. Lors d'intervention post-conflit, dans une mission intégrée, l'autorité revient à un RSSG, ou Représentant spécial du secrétaire général, accompagné d'un adjoint, Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, en charge des questions humanitaires ou d'autres tâches comme la bonne gouvernance ou l'état du droit. Les militaires sont pleinement intégrés à la structure hiérarchique. Au lieu de deux structures, l'une civile et l'autre militaire, collaborant entre elles, c'est bien une seule et même structure qui se trouve sous l'autorité du RSSG.

Par ailleurs, des efforts ont aussi été faits pour harmoniser la planification des missions, grâce à la mise en place d'un processus de planification intégrée (*integrated mission planning process*). Ce processus se fonde sur « une évaluation réaliste des capacités existantes au niveau du pays afin d'éviter la duplication des efforts et d'assurer que les ressources limitées des Nations Unies soient employées de la manière la plus efficace possible. »<sup>14</sup> Les missions des Nations Unies s'effectuent de façon privilégiée en collaboration avec des institutions régionales comme l'Union Européenne ou l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, du fait de la volonté de l'ONU de s'appuyer autant que possible sur des organisations régionales, comme indiqué dans le chapitre VIII de la Charte.

Il faut bien garder en tête que l'approche intégrée de l'ONU demeure en construction, en élaboration constante, du fait de sa nouveauté, et de la diversité propre à chaque situation. Le système est encore loin d'être parfait. Des problèmes et des défis se posent : par exemple, l'ONU a parfois du mal à trouver suffisamment de personnel civil, des conflits d'autorité peuvent exister entre différentes agences, les mandats peuvent être trop complexes et trop ambitieux... L'ensemble des nouveaux défis auxquels font face les opérations de maintien de la paix ont été définis dans le document « Nouvel horizon » (New Horizon) publié en 2009, visant à réévaluer les objectifs, le financement, et le fonctionnement des missions de paix, qui font face aujourd'hui à une véritable crise. On parle en effet de « sur-sollicitation » des missions de paix. Le grand nombre d'acteurs impliqués fait augmenter les budgets. D'après le rapport New Horizon, les réformes opérées « ont permis une multiplication par cinq des activités au cours de ces dix dernières années. »<sup>15</sup> Le maintien de la paix est aujourd'hui « à la croisée des chemins. », confronté à des défis de toutes sortes, qu'ils soient financiers, militaires, ou opérationnels.

---

<sup>13</sup> Voir UN Secretary-General's Note of Guidance on Integrated Missions, 2000, <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/missions/sgnote.pdf>

<sup>14</sup> Document cité, p60. Voir note 6 plus haut.

<sup>15</sup> Voir. p 3. Document disponible sur <http://www.un.org/fr/peacekeeping/newhorizon.shtml>

## **L'Union Européenne et la gestion des crises**

L'union Européenne développe son propre concept depuis plusieurs années maintenant. Bien qu'aucune définition officielle n'existe à ce jour, il semblerait qu'un consensus ait été adopté autour de la définition suivante :

« L'approche globale implique la poursuite d'une méthodologie visant à mettre en place des principes partagés et des processus collaboratifs qui augmentent la perspective de résultats favorables et persistants sur le long terme dans les domaines de la politique, de la diplomatie, de la sécurité, de l'économie, du développement, de la justice et des droits de l'homme, et ce, dans la poursuite d'objectifs communs au sein et au-delà de l'UE.»<sup>16</sup>

Cela fait plus de dix ans que l'Union Européenne intervient sur les fronts militaires et civils lors de la gestion de crises, bien qu'aucune conceptualisation rigoureuse n'est vraiment eu lieu. Des programmes européens existent dans des domaines aussi variés que l'aide au développement et la reconstruction, le soutien économique, la reconstruction des capacités. Un pas encore été fait lors de l'adoption du Traité de Lisbonne le 1<sup>er</sup> Décembre 2009 qui a donné naissance au Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), faisant lui-même partie du Service européen des services extérieurs. (SEAE). L'objectif du MPPD est de faciliter la collaboration civilo-militaires lors des opérations de gestion de crises.

L'union Européenne a participé à des opérations de consolidation de la paix incluant une multiplicité de tâches et d'acteurs, que ce soit à Chypre, en Bosnie, ou encore au Darfour. Elle coopère aussi fortement avec l'ONU, notamment en finançant le DOMP ou des agences onusiennes intervenant dans le peacebuilding. De la même manière, l'Union Européenne collabore aussi avec l'OTAN, bien qu'une certaine rivalité puisse exister dans la gestion des crises. L'UE possède un avantage comparatif sur le plan civil, tandis que l'OTAN possède des capacités militaires supérieures, ce qui pourrait amener de nombreuses collaborations à l'avenir.

A l'intérieur de l'Union Européenne, des frictions existent concernant la mise en oeuvre de l'approche globale. Des questions se posent au niveau de la terminologie à adopter, du financement etc...Le concept a encore besoin d'être amélioré et raffiné.

Un point important à noter est la séparation existant entre les affaires militaires, politiques et humanitaires. Alors qu'à l'ONU ces trois aspects de la consolidation de la paix sont pleinement intégrés dans une même structure hiérarchique, les aspects humanitaires et de développement sont séparés dans le modèle européen, ceci afin de respecter les principes d'action des ONG : indépendance, neutralité et impartialité. L'approche européenne est intéressante à ce titre, puisqu'elle intègre des éléments civils, notamment sur le plan politique et économique, mais ménage un espace humanitaire pour les ONG travaillant dans les secteurs du développement et de l'humanitaire. La question de l'indépendance des ONG étant l'une des problématiques récurrentes dans la mise en oeuvre des approches globales ou intégrées, il est intéressant de noter cette spécificité européenne.

---

<sup>16</sup> Voir C. Wendling. p 34. (cf note 12)

## L'OTAN et l'approche globale

A la différence de l'ONU, ou de l'Union Européenne, l'OTAN ne dispose pas de capacités civiles propres, ce qui rend une approche globale plus problématique. En effet, de par sa culture et son histoire, l'OTAN est une organisation essentiellement militaire. Cependant, elle a aussi commencé à développer un concept stratégique depuis quelques années, et a reconnu pleinement l'importance de l'approche globale, notamment depuis qu'elle est aux commandes de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan. La première mention de l'approche globale aurait été faite en 2006, lors d'un sommet à Strasbourg :

« Les expériences des Balkans et de l'Afghanistan ont montré que les défis sécuritaires d'aujourd'hui nécessitent la mise en place d'une approche globale par la communauté internationale, combinant des mesures civiles et militaires et les coordonnant. Sa mise en place effective nécessite une contribution de tous les acteurs d'une manière concertée, dans un esprit d'ouverture et de détermination, en prenant en compte leurs forces et mandats respectifs. »<sup>17</sup>

En 1999, au Kosovo, l'OTAN s'est trouvée dans une situation particulière, puisqu'elle était impliquée à la fois dans des bombardements et la gestion de camps de réfugiés. Elle s'est trouvée ainsi sur le même terrain que des ONG. La multiplicité d'acteurs opérant au Kosovo, comme l'ONU, l'UE, l'OTAN et les ONG, aurait fait prendre conscience à la communauté internationale de la nécessité d'efforts coordonnés. En Afghanistan, les membres de l'OTAN ont dirigé plusieurs PRT (Provincial Reconstruction Teams), et ce depuis 2002. Les PRT sont un concept originellement américain, et ont pour vocation d'entreprendre des activités de sécurité et de reconstruction dans des contextes peu sécurisés, de manière à promouvoir l'autorité du gouvernement central afghan. Les PRT constituent donc des exemples de coopération civilo-militaire et d'approche globale. Au sein des PRT, des activités de consolidation de la paix sont ainsi effectuées, comme la construction d'écoles, la formation de forces de police, des projets de développement économique. En Afghanistan, l'OTAN s'est donc retrouvée face à des défis auxquels elle n'était pas habituée. A ce titre, pour la première fois de son histoire, l'OTAN a même nommé en Afghanistan un Haut-représentant aux affaires civiles, qui a pour fonction de coordonner les activités de sécurité, de gouvernance et de développement entreprises par l'OTAN. (Ce poste est occupé actuellement par le britannique Simon Gass.)

Des questions se posent aujourd'hui au sein de l'OTAN, pour savoir dans quelle mesure une coopération avec les civils n'outrepasse pas ses compétences. Toutefois, on voit que l'OTAN reconnaît pleinement la nécessité de s'adapter aux nouveaux défis sécuritaires, même si elle se positionne surtout comme acteur prêt à coopérer sur le plan militaire dans des opérations de reconstruction ou de stabilisation. Anders Fogh Rasmussen, directeur général de l'OTAN, a par exemple affirmé en 2010 :

« Nous avons besoin de ce qu'on appelle une approche globale. Et c'est la première leçon de cette mission (en Afghanistan). L'époque où les militaires seuls pouvaient venir à bout de l'ennemi, passer le relais aux civils et rentrer à la maison est finie. Et le cas afghan n'est pas unique. Il y a aujourd'hui 16 conflits majeurs en cours. Et tous ont lieu au sein d'un État et non entre États. Dans beaucoup de cas, ce sont les piliers fondamentaux de la

---

<sup>17</sup> Cf Wendling, p 50.

société qui ont besoin d'être reconstruits. Cela veut dire que militaires et civils doivent travailler ensemble, encore plus étroitement que par le passé. »<sup>18</sup>

On voit ici clairement à quel point l'OTAN a intégré à sa stratégie la nécessité de la consolidation de la paix et d'entamer des efforts de reconstruction de la société, ou state-building. L'option choisie par l'OTAN privilégie donc la coopération avec d'autres organisations, comme l'ONU et l'UE, plutôt que le développement de capacités civiles propres. A l'avenir, on risque de voir l'OTAN collaborer de plus en plus à ce type d'opérations. Dans son nouveau concept stratégique en Novembre 2010, elle énonçait ainsi sa position : « L'OTAN sera prête et apte à contribuer à la stabilisation et à la reconstruction, en coopération et en consultation étroites, lorsque c'est possible, avec d'autres acteurs internationaux concernés. »<sup>19</sup>

## **Le concept américain**

Les Américains ont fait figure de pionnier dans l'utilisation de l'approche globale en temps de crise. Que ce soit au niveau national, pour lutter contre le trafic de drogues ou gérer des catastrophes, ou au niveau international, comme avec les PRT, ils sembleraient que l'approche globale soit maintenant largement adoptée.

Dés 1994, un bureau d'assistance en phase de consolidation de la paix avait été créé, l'OTI (*Office of Transitions Initiatives*). L'OTI existe toujours, et fait partie de l'agence américaine USAID. Depuis 1994, l'OTI a mené des initiatives à court terme dans plus de 31 pays, dans des domaines aussi variés que l'assistance humanitaire, la gouvernance, ou les médias. L'OTI intègre ses projets dans un cadre d'approche globale, comme ce fut le cas en Afghanistan.<sup>20</sup> En 2004, un poste de Coordinateur pour la stabilisation et la reconstruction a aussi été créé, afin de coordonner les efforts des différentes agences américaines et des ONG engagées dans la consolidation de la paix.

En ce qui concerne plus précisément l'approche globale, les américains avaient lancé lors de *Enduring freedom* en Afghanistan des *Coalition Humanitarian liaison cells*, qui étaient au départ des petites cellules de liaison visant à assurer la coordination des efforts avec les ONG et la mission onusienne de l'UNAMA. Ces cellules ont finalement donné naissance aux fameux PRT, projets plus vastes, ambitieux, opérant à plus grande échelle. Les civils agissant au sein des PRT viennent pour la majeure partie de USAID, du Ministère de l'Agriculture et du Département d'État. Ainsi, les Américains se sont lancés dans des projets de toutes sortes en Afghanistan : construction d'écoles et d'hôpitaux, missions militaires et anti-terroristes, destruction de champs de pavots... Les PRT témoignent ainsi d'une stratégie globale, aux objectifs variés. Il s'agit à la fois de gagner les cœurs et les esprits, mais aussi d'amener le pays vers une transition démocratique réussie, de modifier les structures de l'économie, ainsi que les valeurs fondamentales (émancipation des femmes, démocratie). Des effectifs militaires et de police ont été formés, et de l'assistance a été apportée pour la rédaction et l'adoption d'une constitution, adoptée en 2004. On est là dans un cas typique de state-

---

<sup>18</sup> discours du Secrétaire général de l'OTAN à l'université de Chicago, 8 avril 2010, disponible en ligne : [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_62510.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm),

<sup>19</sup> Site internet de l'OTAN, consulté le 5 Juillet 2011. <http://www.nato.int/cps/en/SID-5DE07457-C44D79A6/natolive/index.htm>

<sup>20</sup> Voir [http://www.usaid.gov/our\\_work/cross-cutting\\_programs/transition\\_initiatives/pubs.html](http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/transition_initiatives/pubs.html)

building. Cependant, comme chacun sait, les résultats demeurent mitigés, tout comme ils le sont pour le cas de l'Irak. Les problèmes de sécurité n'ont pas été réglés, loin de là, et les controverses sur la torture ont entaché l'image américaine à travers le monde.

### **Le concept britannique**

Les Britanniques ont eux aussi développé un concept de *comprehensive approach*, basé sur une coopération inter-ministérielle. C'est le Premier Ministre qui détient les commandes de la mission. En vue de réaliser les objectifs stratégiques de consolidation de la paix, la *Stabilisation Unit* a été créée pour centraliser et coordonner les actions de trois ministères : le Ministère pour le développement international (Dfid pour Department for International Development), le Ministère des Affaires Étrangères (FCO, British Foreign and Commonwealth Office) et le Ministère de la défense et des forces armées ( MoD and the armed forces ). La *Stabilisation Unit* se propose divers objectifs, comme la reconstruction et le développement, la sécurisation ou la démocratisation et fait intervenir des forces militaires, des forces de police, ainsi que des civils.

Les objectifs de la stabilisation britannique sont définis comme suit :

- la prévention des conflits, par des moyens de coercition militaire ou par des efforts politiques et diplomatiques ;
- la sécurisation des populations civiles et des institutions du pays ;
- la recherche d'accords de paix entre les parties, et des efforts pour amener une résolution pacifique des conflits ;
- préparer des conditions favorables pour un développement économique et social à long terme.

Les Britanniques ont ainsi participé à diverses missions de stabilisation et de reconstruction, toujours dans le cadre d'une coalition internationale. Ils ont été présents au Kosovo, en Bosnie, en Afghanistan et en Irak. En Afghanistan, ce furent d'ailleurs les premiers à reprendre une PRT américaine. Ils ont par exemple formé des forces de police et d'armée afghane et luttés contre le trafic de drogue. Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'en Angleterre, cette *Stabilisation Unit* a été vivement critiquée par les ONG et la société civile, parce qu'elle empiétait sur l'espace opérationnel des ONG en ce qui concerne notamment le développement et l'humanitaire.

### **Le Canada et l'approche globale**

Le Canada est aussi en train de développer un concept opérationnel nouveau, prenant en compte les évolutions récentes dans la nature des conflits et de l'environnement stratégique. Inspiré de son expérience en Afghanistan, et de celles de ses alliés, le Canada reconnaît maintenant pleinement la nécessité d'adopter une approche globale et multidisciplinaire, de façon à faire face aux défis posés par un environnement stratégique plus complexe dans lequel les militaires sont amenés à côtoyer et interagir de plus en plus avec la société civile. En Avril 2005, le gouvernement de Paul Martin adopta le nouveau concept de 3D + C. Ce

concept de politique international visait à combiner la défense, la diplomatie, le développement et le commerce (+C), de façon à synchroniser les efforts et améliorer l'efficacité de la réponse canadienne. A ce titre, un Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR) était ainsi établi en 2005 au sein des Affaires étrangères et Commerce international Canada. «Le GTSR a pour mission de répondre aux demandes d'aide de plus en plus nombreuses adressées au Canada lors de crises complexes, qu'il s'agisse de conflits ou de catastrophes naturelles. Il a aussi pour mandat de coordonner les politiques et les programmes pangouvernementaux mis en œuvres dans des États fragiles tels que l'Afghanistan, Haïti et le Soudan. » Après l'élection de Stephen Harper, en 2006, le concept fût rebaptisé *approche pangouvernementale (whole of government approach)*. Un exemple concret de l'application de ce nouveau concept nous est donné par la création de l'Équipe stratégique consultative pour l'Afghanistan, qui regroupait des militaires, un scientifique de la Défense nationale et un agent de l'ACDI, tous travaillant en partenariat avec l'ambassade du Canada au renforcement du gouvernement national Afghan, tant sur le plan opérationnel que sur le plan stratégique.

Ainsi, des réformes et des restructurations sont en cours dans les Forces Canadiennes. « The time has arrived to embrace a new vision of military operations – one that incorporates a broader view of security as well as those capabilities required to attain that security. The CF pursues of a comprehensive approach, nested within whole of government thinking, offers just such a vision. »<sup>21</sup> Le Canada admet que dans le cadre d'opérations militaires, l'objectif n'est plus simplement la destruction ou la reddition de l'ennemi, mais comprend une dimension civile. Il faut aussi « gagner les cœurs et les esprits » de façon à obtenir l'acceptation de la part de la population d'une présence militaire. Le concept Canadien qui intègre toutes ses dimensions, dans un esprit d'approche globale, est le JIMP, *Joint Interagency, Multinational and Public*. Une force de ce type se doterait de moyens en matières de diplomatie, de défense, de développement et pourrait agir en collaboration avec de nombreux acteurs :

- *Joint* : inclut diverses unités de l'armée canadienne, des organisations de support et de soutien ;
- *Interagency* : comprend des agences gouvernementales canadiennes, ou étrangères (agence de sécurité ), des agences onusiennes ou appartenant au pays hôte ;
- *Multinational* : la force pourrait collaborer avec d'autres forces armées nationales ou s'intégrer à une coalition ;
- *Public* : s'y ajouterait entre autres des membres du secteur privé spécialisé dans le développement et la reconstruction, canadien ou local, des membres de la société civile, des ONG, locales ou internationales, ou encore des agences de communication.

L'intégration d'acteurs aussi divers est ce qui fait en quelque sorte la particularité du concept canadien, dont l'approche globale recouvre un nombre considérable d'acteurs et de dimensions. Un tel concept demeure difficile à mettre en oeuvre, car la collaboration d'une telle diversité d'acteurs posent de nombreux problèmes, que ce soit en terme d'objectifs, de culture, de structure hiérarchique, de financement et de communication. Mais la tâche n'est pas impossible. Le concept de JIMP demeure en cours d'élaboration au sein des Forces

---

<sup>21</sup> Lt.Gen A. Leslie, M. Rostek et P. Gizewski : *Developping a Comprehensive Approach to Canadian Forces Operations*, p9 . Version PDF disponible sur <http://www.journal.dnd.ca/vo9/no1/04-leslie-eng.asp>

Canadiennes. Bien qu'il ne soit pas certain que le Canada adopte ce concept, il est intéressant de noter que le Canada travaille à son développement et il est possible qu'à l'avenir, on parvienne à opérationnaliser cette approche sur le terrain.

### **Autres pays ou institutions ayant adoptés l'approche globale**

La liste des pays ayant développé une approche globale n'est pas close. L'Allemagne, la Norvège, la France, la Finlande ou l'Union Africaine, ont aussi pris en compte les évolutions stratégiques de ces dernières années. Ainsi, si l'approche globale n'est pas uniforme et standardisée au niveau international, elle constitue toutefois une tendance extrêmement forte. La guerre n'est définitivement plus ce qu'elle était, et la nouvelle génération d'opérations utilisant ce type d'approche fait ainsi participer de plus en plus les civils en collaboration avec les militaires, ce qui pose des problèmes nouveaux, et particulièrement pour les ONG. Nous allons maintenant présenter les défis posés par ce type d'approche pour les ONG, et en quoi ces récentes innovations ont pu faire évoluer le rôle des ONG dans la consolidation de la paix.

## **LES ONG ET L'APPROCHE GLOBALE**

Dans les opérations de consolidation de la paix, les ONG peuvent jouer un rôle très important, surtout en matière de développement, d'humanitaire ou de reconstruction. C'est ce qui pousse les États ou les institutions à avoir recours à leurs services. En effet, les ONG possèdent une expérience du terrain que n'ont pas les militaires. Elles savent nouer des liens de confiance avec les populations locales, et élaborer des projets et des partenariats efficaces. Bien souvent indépendantes, elles sont aussi plus facilement acceptées par les populations locales, et gagnent ainsi en légitimité. Cependant, puisque les ONG coopèrent de plus en plus avec les militaires et se trouvent de plus en plus intégrées à des programmes institutionnels et gouvernementaux, quelles sont les conséquences de l'approche globale pour les ONG ? Comment se positionnent-elles face à l'approche globale ?

### **Espace humanitaire et insécurité**

Face à de telles opérations, un des principaux problèmes pour les ONG, notamment les ONG humanitaires, est celui de la préservation de leur espace opérationnel et la fidélité à leurs principes d'actions. Dans un article publié le 11 Février 2011, Pierre Krähenbühl, directeur des opérations du Comité international de la Croix-Rouge, affirmait : « Je perçois au sein du monde humanitaire un pessimisme croissant et une certaine nostalgie face à un "espace humanitaire" qui se rétrécit. »<sup>22</sup> L'espace humanitaire peut se définir comme « l'environnement opérationnel dont ont besoin les acteurs humanitaires sur le terrain pour avoir pleinement accès aux victimes, pour être capables de distribuer l'aide et pour offrir une protection sans mettre en danger la sûreté et la sécurité des travailleurs humanitaires. »<sup>23</sup> L'espace humanitaire existe donc pour les ONG quand elles peuvent fournir de l'aide tout en respectant leurs principes d'action. Il comprend ainsi une dimension sécuritaire et une question de distribution et d'accès aux populations. Or, comme l'indique Pierre Krähenbühl, il semble à première vue qu'une tendance se dessine depuis quelques années allant dans le

---

<sup>22</sup> [http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/02/11/la-militarisation-de-l-aide-humanitaire-et-ses-dangers\\_1478324\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/02/11/la-militarisation-de-l-aide-humanitaire-et-ses-dangers_1478324_3232.html)

<sup>23</sup> Voir [http://europa.eu/legislation\\_summaries/humanitarian\\_aid/r13008\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/humanitarian_aid/r13008_fr.htm)

sens d'une diminution de l'espace humanitaire, et ceci en lien avec le développement des approches intégrées. Par exemple, en Somalie, des restrictions nombreuses ont été placées contre l'action des ONG, principalement du fait d'une méfiance du pouvoir à l'égard de la mission intégrée de l'ONU ou de la mission Atalante européenne, opérant dans le cadre de l'approche globale. En Afghanistan, les ONG sont souvent considérées comme alliées aux militaires et sont trop souvent attaquées, les Talibans les considérant comme des cibles légitimes du fait de leur coopération avec les militaires dans le cadre des PRT. Les ONG sont associées à des acteurs ayant des intérêts politiques, et perdent ainsi la confiance des gouvernements locaux ou des populations ce qui rend leur travail plus difficile. Cette méfiance croissante envers les ONG a fait augmenter le niveau d'insécurité depuis quelques années :

« Dans un contexte général de militarisation de l'action humanitaire et de détournement des priorités d'assistance à des fins politiques et stratégiques, l'insécurité des acteurs humanitaires n'a cessé de s'accroître au détriment des actions de secours. »<sup>24</sup>

D'après certaines statistiques, le nombre d'incidents violents à l'encontre d'acteurs humanitaires entre 2000 et 2009 a augmenté de 103%. Le nombre de victimes aurait augmenté de 117% entre 1997 et 2009. D'une façon générale, et ce depuis 2001, on assiste donc à une augmentation de l'insécurité des ONG.<sup>25</sup>

Cependant, une nuance importante se doit d'être apportée. En effet, d'après certaines données, cette perception largement partagée d'un espace humanitaire sans cesse diminuant serait tout à fait erronée. Au contraire, l'espace humanitaire n'aurait fait que s'agrandir depuis une vingtaine d'années. Les budgets dédiés à l'humanitaire n'ont fait qu'augmenter depuis 20 ans : 800 millions de dollars en 1989, 4.4 milliards en 1999, 10 milliards en 2004, et 11.2 milliards en 2008<sup>26</sup>. Le nombre de travailleurs humanitaires a lui aussi très fortement augmenté pendant ces périodes. Les ONG ont plus de moyens, plus de possibilités d'accéder à certaines zones. Elles sont aussi plus audacieuses. Pour donner un exemple, il y avait des ONG présentes en Irak après la guerre, tandis que, pendant la guerre opposant l'Iran à l'Irak, entre 1980 et 1988, il n'y eut aucune aide humanitaire apportée. Ceci témoigne d'un accroissement de l'espace humanitaire et d'une meilleure réponse accordée aux crises aujourd'hui. Il est aussi intéressant de noter que, sur les 280 travailleurs humanitaires tués en 2008, les 3/4 proviendraient de seulement 6 pays, ce qui témoigne d'un phénomène de concentration des attaques. Si on exclut les 3 pays les plus violents envers les humanitaires, le Soudan, la Somalie et l'Irak, on constate que le nombre d'attaques a globalement diminué entre 2007 et 2010.<sup>27</sup> Après analyse, on s'aperçoit donc que la diminution de l'espace humanitaire doit être contextualisée. Si, dans certains conflits violents, l'espace humanitaire se rétrécit, il est néanmoins globalement en augmentation depuis une vingtaine d'années. Toujours est-il que l'espace humanitaire et l'indépendance d'action des ONG se trouvent menacées par l'approche globale ou intégrée, principalement à cause de la militarisation et de la politisation de l'aide qu'elle entraîne.

---

<sup>24</sup> A. Boinet et B. Miribel *Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise*, sur <http://conferenceordemalte.org/uploads/contents/100000796002/File/71498//analysesetpropositionsurlactionhumanitairédansles3.pdf>

<sup>25</sup> Voir le *mémoire* de *Care International UK* résumant les conclusions de cette étude, accessible en ligne : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/224we17.htm>.

<sup>26</sup> D. Hubert et C. Brassard Boudreau. *Shrinking humanitarian space ? Trends and prospects on security and access*. p 26 . PDF disponible sur [www.edgesofconflict.com](http://www.edgesofconflict.com)

<sup>27</sup> Voir notamment : Aid Worker Security Database sur [www.aidworkersecurity.org](http://www.aidworkersecurity.org),

## Politisation et militarisation de l'aide

Les interventions de consolidation de la paix sont entreprises par des États et des institutions internationales ou régionales, en collaboration avec le gouvernement local et des ONG locales ou internationales.<sup>28</sup> Alors que l'armée ou les gouvernements s'engagent dans le peacebuilding et la reconstruction pour réaliser des objectifs militaires ou politiques, les ONG s'y engagent normalement pour des raisons humanitaires. A ce titre, la collaboration peut donc s'avérer problématique, puisque les ONG sont essentiellement des organisations indépendantes, neutres, impartiales et autonomes, agissant selon les principes traditionnels de l'action humanitaire. Il n'est donc pas étonnant que bon nombre de celles-ci se sentent menacées et contestent la montée en puissance de l'approche globale, certaines refusant même complètement de s'associer avec des missions basées sur ce modèle, comme c'est le cas pour Médecins Sans Frontières, la Croix-Rouge ou encore Oxfam.

A ce titre, Oxfam a publié une note explicitant son refus de participer à des missions en partenariat avec les militaires : « Oxfam international se distinguera toujours, et restera extérieur, au management multidimensionnel des crises par les militaires et elle s'opposera à l'association des militaires et des humanitaires lors de missions multi-dimensionnelles de gestion de crises. »<sup>29</sup> Alors que les militaires perçoivent souvent les ONG comme des partenaires (« *implementing partners* »), celles-ci sont beaucoup moins favorables à la collaboration. Comme l'affirme Lisa Schirch: « Many civil society organizations conducting humanitarian aid, development and peacebuilding vehemently oppose military involvement in these activities and are withdrawing from all contact with military personnel »<sup>30</sup>. Toutefois, les ONG reconnaissent l'apport des militaires en matière de sécurité, et, tout en mettant l'accent sur les bénéfices que pourrait avoir une meilleure communication avec les militaires, elles rejettent nettement l'idée d'une coordination ou d'une intégration dans une structure hiérarchique unique.

Dans l'ensemble, les ONG se sentent donc plus contrôlées depuis quelques années. Cependant, il en existe une grande variété, et les positions peuvent être différentes. Certaines bénéficient des financements des gouvernements et des institutions internationales et n'émettent pas ou peu de critiques envers l'approche globale. Selon les types d'ONG, on observe de grandes variations.<sup>31</sup> Les ONG américaines sont la plupart « wilsoniennes » et historiquement liées au gouvernement U.S. Nombre d'entre elles partagent les objectifs de politique étrangère du gouvernement. Pour donner un exemple, CARE a été créée au lendemain de la seconde guerre mondiale, et à opérer dans le cadre du plan Marshall de reconstruction de l'Europe. Les ONG européennes sont en général plus « dunantistes » (appelées ainsi en référence à Henri Dunant, le fondateur de la Croix-rouge) c'est-à-dire plus indépendantes et ont un côté plus activiste que les américaines. On compte parmi elles des ONG comme Oxfam, Save the Children UK, ou MSF. D'une manière générale, les ONG américaines sont donc plus portées à travailler avec les gouvernements. (D'autant plus que depuis le 11 Septembre, les dons privés aux ONG ont nettement diminués) On comprend à ce

---

<sup>28</sup> Dans ce travail, nous avons mis l'accent sur le point de vue des ONG internationales. Toutefois, nous reconnaissons pleinement et affirmons le rôle primordial des ONG locales et de la société civile locale en général.

<sup>29</sup> OXFAM International: « *OI Policy compendium note on multi-dimensional military missions and humanitarian assistance* », Janvier 2008, p. 4.

<sup>30</sup> Lisa Schirch, *Civil Society-Military : Roadmap on Human Security*, <http://connectusfund.org/events/civil-society-military-relations-and-human-security>

<sup>31</sup> Voir A. Stoddard. *Humanitarian NGO's : Challenge and trends*. 2003, p 2. <http://www.odi.org.uk/resources/download/272.pdf>.

titre pourquoi la contestation de la militarisation de l'aide en Afghanistan provienne principalement des ONG européennes, avec en première ligne MSF, Oxfam ou Save the Children UK.

Bien que beaucoup d'ONG prétendent agir en suivant des principes universels, en fournissant une aide inconditionnelle, on peut se questionner sur leur neutralité. En agissant au nom des droits de l'homme, et des principes humanitaires, ne sont-elles pas déjà engagées dans la défense de certaines valeurs ? L'engagement des ONG pose de nombreuses questions. Puisque la faim peut être une arme de guerre, soutenir des populations en détresse n'est-il pas déjà un acte politique ? Constatant une impossible neutralité politique sur le terrain, certaines ONG occidentales décident aussi de soutenir ouvertement un camp, comme c'est le cas des Scandinaves en Afrique australe, au Nicaragua et au Soudan<sup>32</sup>. Certaines ONG religieuses fournissent de l'aide uniquement à ceux qui se convertissent à leur foi. Par conséquent, il ne faut pas oublier que, si les ONG peuvent se plaindre de leur instrumentalisation et de leur politisation, nombre d'entre elles poursuivent aussi parfois des objectifs qui leur sont propres, qu'ils soient de nature politique ou idéologique.

Enfin, pour comprendre le phénomène de politisation et de militarisation, il faut aussi prendre en compte le fait que les ONG ont subi des changements très importants depuis la fin de la Guerre Froide. Les opinions publiques ayant été frappées par le spectacle de la misère et les atrocités de la guerre, relayées par les médias de masse, les dons ont afflué et cet afflux financier a bouleversé les pratiques et le poids des ONG sur la scène internationale. On estime par exemple que les budgets de la plupart des ONG humanitaires professionnelles ont été multipliés par 10 durant la décennie 1990. Pour donner un exemple, World Vision aurait un budget à elle seule équivalent à celui de l'OTAN. En Angleterre, Oxfam a plus d'adhérents que n'importe quel parti politique. Par conséquent, l'accroissement du poids des ONG a entraîné un encadrement de leur action, elles se sont lentement privatisées, normalisées et labellisées. Cette normalisation et professionnalisation des ONG en ont fait des acteurs plus prévisibles, plus fiables, et plus efficaces et par là plus à même à coopérer avec les gouvernements.

## **LES ONG ET L'APPROCHE GLOBALE EN AFGHANISTAN**

Afin de mieux rendre compte des conséquences de l'approche globale sur les ONG, nous allons maintenant prendre l'exemple de l'Afghanistan. En Afghanistan, l'OTAN a pris la tête de la FIAS, sous mandat onusien, et pris ainsi la direction de 26 PRT à travers le pays. Ces PRT sont sous contrôle des États alliés, répartis dans l'ensemble du pays. Les Américains contrôlant principalement des provinces dans le Sud du pays et à la frontière est avec le Pakistan. Les Allemands sont au Nord. Le Canada contrôlait un PRT au Sud. Les autres sont répartis dans l'ensemble du pays et sous contrôle d'autres États alliés. Même si chaque pays à son approche particulière dans la gestion des PRT, ils n'en demeurent pas moins qu'ils ont tous la même fonction -- assurer la transition post-conflit et faire évoluer la société afghane vers plus de démocratie, de respect des droits de l'homme et de prospérité économique. Les PRT sont en quelque sorte des expérimentations, et des tentatives en matière d'approche globale. A ce titre, ils nous donnent un aperçu concret des problématiques qu'elle soulève. Comme l'indique Lisa Schirch dans son étude sur les relations civilo-militaires,<sup>33</sup> en

---

<sup>32</sup> [http://www.observatoire-humanitaire.org/methodologie/criteres\\_2.htm](http://www.observatoire-humanitaire.org/methodologie/criteres_2.htm)

<sup>31</sup> L. Schirch. The Civil Society-Military Relationship in Afghanistan, USIP, <http://www.usip.org/publications/the-civil-society-military-relationship-in-afghanistan>

Afghanistan l'action de beaucoup d'ONG était principalement guidée par les principes humanitaires traditionnels (neutralité, indépendance, impartialité, humanité).

### **La militarisation de l'aide en Afghanistan**

On a beaucoup dit que dans le cadre des PRT d'Afghanistan, l'aide avait été militarisée à un point sans précédent. Une des principales critiques concerne la confusion des genres que cela a pu créer, due principalement à l'effacement de la traditionnelle distinction entre civils et militaires. Comme l'affirmait le colonel Italien d'une PRT : « Nous ne "faisons" pas de la sécurité. Nous sommes exactement comme une ONG, mais nous portons des armes et des uniformes parce que ce sont nos règlements »<sup>34</sup>. Il y a aussi des cas où les militaires se livraient à des actions humanitaires sans porter leurs uniformes, ou se déplaçaient dans des 4x4 blancs traditionnellement utilisés par les ONG. Il devenait ainsi plus difficile de distinguer les rôles. De fait, dans la perception de bon nombre d'Afghans, les ONG ont été de plus en plus associées aux militaires. Or, puisque les acteurs humanitaires ne portent pas d'armes, leur meilleur moyen de défense est la clarté de leur rôle, c'est-à-dire leur visibilité en tant qu'acteur neutre et impartial. Leur sécurité tient donc principalement au degré d'acceptation dont ils jouissent auprès des populations locales. Plus ils apparaissent comme neutres et impartiaux, plus ils ont de chance d'être acceptés et laissés tranquilles. La confusion des genres a ainsi compromis la sécurité des travailleurs. A ce titre, un porte-parole des Talibans déclarait un jour que « MSF était devenue une cible légitime puisqu'elle servait les intérêts américains »<sup>35</sup>. Si la perception est fautive, puisque MSF est une organisation indépendante, il n'en demeure pas moins que de telles perceptions peuvent conduire à des actes bien réels. En 2004, par exemple, 5 membres de Médecins Sans Frontières furent tués. Suite à ces événements tragiques, l'organisation décida de quitter l'Afghanistan, alors qu'elle y était présente depuis plus de 20 ans. Un témoignage d'un autre acteur humanitaire en dit long sur le degré de collaboration entre PRT et ONG : « Nous essayons de nous tenir le plus loin possible des PRT et de ne pas interagir avec elles, parce que cela éveille la méfiance des populations que nous voulons aider, et que cela fait de nous des cibles pour les insurgés »<sup>36</sup>.

On voit par là que, alors que les PRT étaient censées coordonner les efforts de reconstruction, et d'inclure les différents acteurs, les ONG ont eu tendance à se démarquer, et à essayer de montrer aux populations locales leur indépendance et leur neutralité. Cet exemple montre à quel point la situation des ONG sur le terrain est compliquée par la présence des militaires. Le 26 Janvier 2010, 8 ONG internationales de grandes envergures, parmi lesquelles Oxfam, Afghanaid et CARE, ont publié un rapport destiné aux décideurs de 70 pays rassemblés à Londres pour discuter du futur de l'Afghanistan. Dans ce rapport, intitulé *Quick impact. Quick collapse. The danger of militarized aid in Afghanistan*, sont mis en avant tous les effets négatifs de la militarisation de l'aide.<sup>37</sup>

Outre la montée de l'insécurité des ONG, que nous avons mentionné, était mis en avant l'insécurité des Afghans : selon les Afghans eux-mêmes, les écoles construites par les PRT

---

<sup>34</sup> R. Nash. *Demarcation between Military and Humanitarian Activities in Afghanistan and the Role of Law*. Essex Human Rights Review Vol. 4 No. 2 September 2007. <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V4N2/nash.pdf>

<sup>35</sup> S. Cornish. *Rethinking Deeper Integration : The case for Safeguarding Independent Humanitarian Action in Afghanistan and Beyond*. p 73, in *Challenges of Effective Cooperation and Coordination in Peace Operations*. The Pearson Papers, Vol 11, 2008.

<sup>36</sup> Voir *Quick impact. Quick collapse* p 3.

<sup>37</sup> Rapport disponible en ligne sur le site d'Oxfam <http://www.oxfam.org/policy/quick-impact-quick-collapse>

seraient plus susceptibles d'être attaquées que celles construites par des ONG. Face à ces faits, il n'est pas étonnant que beaucoup d'ONG exhortent les militaires à cesser autant que possible toute activité d'aide et de développement, comme le recommande le rapport.

Par ailleurs, le rapport met en avant les disparités dans l'attribution de l'aide : puisque l'aide au développement et conçu comme une arme, «a non-lethal weapon », sa distribution obéit à des logiques stratégiques. Le but étant de « gagner les cœurs et les esprits », certaines régions plus calmes, mais extrêmement pauvres, ne bénéficierait pas d'autant d'aide que celles plus dangereuses, allant contre le principe humanitaire d'impartialité. Enfin, du fait qu'en Afghanistan plus de 80% des activités des ONG seraient reliées à des programmes gouvernementaux, elles perdent en indépendance politique et sont parfois obligées de participer à des projets qu'elles n'auraient pas choisi autrement. De fait, ce lien étroit avec les militaires et les gouvernements donne souvent l'impression aux Afghans que les ONG sont de véritables marionnettes et éveille la suspicion des populations.

### **Une efficacité contestée**

L'inefficacité des projets de développement mis en œuvre par les PRT a aussi été soulignée. En recherchant des résultats à court terme (« quick impact »), mais sans planification judicieuse, les PRT n'auraient en fait pas beaucoup d'efficacité. Le rapport donne l'exemple d'une école construite, mais inutilement, puisqu'il n'y avait aucun professeur. D'une manière générale, l'aide délivrée par les PRT est moins efficace. Les militaires n'ont pas l'expertise et l'expérience des ONG, ils ne bénéficient pas non plus de la confiance des populations locales. La question du coût rentre aussi en ligne de compte. D'après certains officiels américains, une activité de reconstruction menée par des militaires coûterait jusqu'à dix fois plus cher que lorsqu'elle est entreprise par une organisation non gouvernementale. Si, ajouté à ce coût exorbitant, on prend en compte la question de l'efficacité, on se demande dans quelle mesure il est judicieux de confier ce type de tâche à des militaires.

Par contre, et c'est un fait important, les ONG reconnaissent souvent l'apport très positif que peuvent apporter les militaires en matière de sécurité. De ce fait, ce n'est pas tant l'approche globale qui fait question, mais plutôt la répartition des tâches. Si les militaires se cantonnent à leur rôle, et font ce pour quoi ils sont les meilleurs, le système a des chances d'être beaucoup plus efficaces.

Un exemple intéressant vient du PRT Mazar sous contrôle britannique. Le DFID (UK Department for International Development), en charge du financement, avait ainsi tout fait pour que les ONG soient autant que possible distinguées du PRT, notamment en s'arrangeant pour ne financer que des projets qui ne pourraient pas être mieux réalisés par des ONG que par des militaires. Ce modèle a été très apprécié par les ONG. Il y eut même une tentative de lobbying de la part de l'UNAMA et d'un groupe d'ONG pour qu'il soit adopté par l'ensemble des PRT en Afghanistan, mais sans succès. Les ONG reconnaissent donc en général la nécessité de la présence militaire en Afghanistan, mais elles insistent pour que les forces armées n'empiètent pas sur leur espace opérationnel et ne viennent pas compromettre leur sécurité ou la qualité de l'assistance offerte. Une étude publiée par Save the Children UK en 2004 venait confirmer ce fait en montrant que les PRT avaient des effets bénéfiques sur la sécurité des humanitaires quand ils se cantonnaient à des activités de sécurité ou de construction, mais avaient des effets négatifs quand ils opéraient dans le domaine humanitaire

ou dans le cadre des « quick impact projects »<sup>38</sup>. Ce type de projet est vivement contesté, d'autant plus qu'ils auraient surtout des conséquences négatives comme « la pérennisation du sous-développement, l'augmentation de la pauvreté et l'aggravation de la violence. »<sup>39</sup>

## CONCLUSION

Le développement d'approches intégrées en gestion de crises est une tendance très forte qui fait peser de grands risques sur l'action des ONG, comme l'exemple de l'Afghanistan nous l'a montré. Les ONG sont menacées par la diminution de leur espace opérationnel, leurs principes d'action sont mis en danger par une institutionnalisation trop grande, et, plus grave encore, leur sécurité est mise en péril. Cette approche est encore en train de se structurer, de se préciser. Il est certain que les ONG sont aujourd'hui amenées à se positionner clairement. Voudront-elles garder une complète indépendance, et s'opposer à toute tentative d'intégration, comme c'est le cas pour Oxfam ou pour MSF qui affirmait encore récemment que la collaboration entre militaires et ONG était une « contradiction dans les termes »<sup>40</sup> ? Du fait de la diversité de nature des ONG, plusieurs types de positionnement sont possibles, et les ONG pourront accepter ou non de participer à ce type de mission, selon le degré d'indépendance qu'elles souhaitent conserver. Si la coordination et la coopération entre les civils et les militaires sont bien nécessaires, l'exemple Afghan démontre cependant que tout doit être fait pour préserver autant que possible l'espace opérationnel des ONG. Il en va de la sécurité des acteurs humanitaires autant que des populations locales, qui se voient parfois privées d'assistance du fait qu'elles ne répondent à aucun intérêt politique ou stratégique.

**Jonathan Blais** poursuit sa Maîtrise au programme d'études de conflits à l'université St-Paul d'Ottawa. Au Canada depuis 5 ans, Jonathan a été auparavant en France, où il a obtenu un MA mention philosophie à l'Université de Reims Champagne-Ardennes. Il s'intéresse aujourd'hui aux études sur la paix, et envisage notamment de se spécialiser dans la consolidation de la paix. Ses champs d'intérêts portent aussi sur les relations internationales, la globalisation et le système des Nations-Unies.

Contact : [joblais83@yahoo.fr](mailto:joblais83@yahoo.fr)

<sup>38</sup> Save the Children UK, 'Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military relations in Afghanistan Afghanistan', 27 Sept. 2004, p 2.

<sup>39</sup> Voir F.Audet. *L'approche 3D et l'insécurité humaine*. p 8 in *The delivery of humanitarian assistance in Afghanistan: a Human Security Dilemma for Canada*, recueil d'articles disponible en ligne, à [www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/CCHS\\_Bulletin-Afghanistan](http://www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/CCHS_Bulletin-Afghanistan)

<sup>40</sup> [http://www.defencemanagement.com/feature\\_story.asp?id=13742](http://www.defencemanagement.com/feature_story.asp?id=13742)

## **BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE**

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Towards a Comprehensive Approach – the operational implications, EUMS paper for the EUMC, Brussels, 9 mars 2010.

DE CONING, Cedric, “Civil-military relations and UN peacekeeping operations”, World Politics Review, 19 Mai 2010, accessible en ligne:

<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5553>

DE CONING Cédric, FRIIS, Karsten, “How to conceptualize comprehensive approach” dans FRIIS, Karsten, JARMYR, Pia (ed), “Comprehensive approach: challenges and opportunities in complex crisis management”, NUPI report, Security in practice, N°11, 2008.

DOBBINS, James, MCGINN, John G., CRANE, Keith, JONES Seth G., LAL Rollie, RATHMELL, Andrew, SWANGER Rachel M., TIMILSINA Anga R., America’s role in nation building, RAND, 2009.

FRERKS, Georg, “Civil-military cooperation: a balancing act under precarious conditions”, in: Geliijn Molier and Eva Nieuwenhuys (ed.), Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

GIZEWSKI Peter J. “The global security environment: emerging trends and potential challenges”, Université de Carleton, 2009, disponible sur [www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/Gizewski.pdf](http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2009/Gizewski.pdf)

GORDON, Stuart, “Understanding the Priorities for Civil-Military Co- operation (Cimic)”, the Journal of Humanitarian assistance, 2001, accessible en ligne:

<http://www.jha.ac/articles/a068.htm>.

OECD, “Whole of Government Approaches to Fragile States”, DAC Guidelines and reference series, A DAC reference document, OECD, 2006.

PFISTER, S. La gestion civile des crises : un outil politico-stratégique au service de l’UE, Thèse présentée à la faculté de sciences économiques et sociales de l’Université de Genève, 2008.