

**CENTRE D'ETUDES EN SCIENCES SOCIALES
DE LA DEFENSE**

***LES RELATIONS ARMEES-ONG,
DES RELATIONS DE POUVOIR ?***

***Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-
militaire française : le cas du Kosovo***

Yann BRAEM

Février 2004

Ce document constitue le rapport final de l'étude commandité à la Société de Géopolitique – Centre de Recherches et d'Analyses Géopolitiques (Université Paris 8) par le C2SD, CCEP 2001 SOC-139, Conv DEF/C2SD 2001 n°43.

Les relations Armées - ONG, des relations de pouvoir ?

Yann BRAEM

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
Premier Chapitre : <u>Les Actions Civilo-Militaires, l'émergence du concept et sa mise en œuvre au Kosovo</u>	17
I. <u>Les ACM, au profit de la force ou de la Nation ? Genèse d'une activité civile des armées</u>	19
A. <u>Un outil d'accompagnement des forces</u>	20
1. <u>Le rôle politique des armées dans les opérations extérieures</u>	20
2. <u>La diversité des ACM</u>	22
3. <u>Les ACM comme soutien aux forces : une vision restrictive ?</u> ...	23
B. <u>Les ACM, <i>Actions</i> ou <i>Affaires</i> civilo-militaires ?</u>	26
1. <u>Le Commandement des Opérations Spéciales et l'expertise économique</u>	26
2. <u>Les modèles étrangers de gestion des crises</u>	29
3. <u>Une conceptualisation holistique de l'ACM : quelles réalisations ?</u>	33
C. <u>La construction des ACM, spécialisation organique et légitimation</u> 36	
1. <u>Contraintes et arbitrages dans la définition du concept ACM</u> ...	37
2. <u>L'évolution des structures ACM</u>	39
3. <u>La formation des personnels et la reconnaissance de la filière ACM</u>	43
II. <u>Les forces françaises au Kosovo et la pratique des ACM</u>	47
A. <u>Forces armées et présence internationale au Kosovo</u>	47
1. <u>Un besoin sécuritaire hérité du conflit: une géopolitique du Kosovo</u>	48
2. <u>Le cas particulier de Mitrovica</u>	58
B. <u>Les ACM au Kosovo</u>	66
1. <u>Le théâtre, une mission ACM d'influence</u>	67
2. <u>Les ACM de la Brigade Multi-Nationale Nord au contact des populations</u>	70
3. <u>Principes communs au fonctionnement des ACM au Kosovo</u> ..	77

Second Chapitre : Pluralité des contextes, des modèles et des fonctions dans les rapports Armées-ONG sur le terrain 87

I.	<u>Le mode informel des relations Armées-ONG</u>	89
A.	<u>Dans quels contextes les armées et les ONG se rencontrent-elles ?</u> ...	91
	1. <u>Réunions de sécurité et relations interpersonnelles</u>	91
	2. <u>Des relations fluctuantes</u>	94
B.	<u>Les aspects fonctionnels des rapports Armées-ONG</u>	98
	1. <u>Information, logistique et sécurité</u>	98
	2. <u>Une collaboration utile aux deux parties</u>	101
C.	<u>Complémentarité des acteurs et continuum de projets humanitaires</u> ..	103
	1. <u>Les armées assurant le «service après-ONG»</u>	103
	2. <u>La reprise des activités militaires par les acteurs civils</u>	105
II.	<u>La formalisation des rapports Armées-ONG</u>	109
A.	<u>L'architecture institutionnelle des interactions</u>	109
	1. <u>La gestion de la crise des réfugiés Kosovars</u>	110
	2. <u>Le retour des réfugiés non-albanais</u>	114
	3. <u>Les caractéristiques des relations Armées-ONG formalisées et le politique</u>	117
B.	<u>Géopolitique régionale et coopération Armées-ONG</u>	120
	1. <u>Crise du Kosovo et flux de réfugiés en 1999</u>	120
	2. <u>La gestion du territoire kosovar et de ses communautés</u>	128
III.	<u>Quelle coopération civilo-militaire chez les autres contingents?</u> ...	131
A.	<u>La KFOR allemande</u>	131
B.	<u>La KFOR américaine</u>	135
IV.	<u>Unité et tension dans la conduite des relations Armées-ONG</u>	142
A.	<u>Géopolitique et fonctionnalité des acteurs</u>	143
	1. <u>Les armées et la maîtrise du territoire</u>	143
	2. <u>Humanitaire et particularités fonctionnelles des ONG</u>	145
	3. <u>L'harmonisation des agendas et la politique de cohérence</u>	146
	4. <u>Géopolitique et management de l'information</u>	148
B.	<u>Les enjeux de pouvoirs à géométrie variable dans lesquels s'insèrent les interactions Armées-ONG</u>	154
	1. <u>La répartition nationale des Aires de Responsabilité comme facteur de tensions</u>	155
	2. <u>Concentration territoriale et l'interpénétration des domaines d'activité comme facteurs de conflits</u>	161

Troisième Chapitre : Les enjeux de la coopération civilo-militaire : les relations armées - ONG en question 169

<u>I. Les critères de l'institutionnalisation des rapports Armées-ONG et la tendance à l'accroissement de la cohérence entre politique et humanitarisme .</u>	171
<u>A. L'institutionnalisation croissante des relations Armées-ONG</u>	173
1. <u>L'existence d'un débat international</u>	173
2. <u>Spécialisation et codification</u>	175
<u>B. Politique et humanitarisme, vers un accroissement du principe de cohérence?</u>	177
1. <u>Une politisation de l'humanitaire?</u>	178
2. <u>L'humanitaire instrument de la politique internationale dans une optique multilatérale?</u>	181
3. <u>Humanitaire et jeux de pouvoirs</u>	182
<u>II. La coopération entre les armées et les ONG, quelles représentations croisées ?</u>	185
<u>A. Le monde hétérogène des ONG face aux militaires</u>	185
1. <u>L'espace public humanitaire, la guerre et les armées</u>	186
2. <u>Représentations et principes humanitaires dans les sièges d'ONG</u>	189
3. <u>L'humanitaire non-gouvernemental de terrain face aux armées</u>	198
<u>B. Les regards des armées sur les ONG</u>	208
1. <u>La distance de l'humanitaire au militaire</u>	209
2. <u>Une grammaire des ONG: perceptions du mode de fonctionnement et des principes du monde humanitaire</u>	212
<u>CONCLUSION :</u>	221
<u>L'émergence de la coopération civilo-militaire française au centre d'enjeux géopolitiques et sociologiques</u>	221
<u>I. Les relations entre les armées et les ONG, le cas du Kosovo</u>	221
<u>II. Quels paramètres pour une typologie des rapports entre les armées et les ONG ?</u>	225

<u>RECOMMANDATIONS :</u>	229
<u>Quelques enjeux pour la constitution d'un outil ACM au sein des armées françaises</u>	229
I. <u>La spécialisation d'une unité et la gestion des ressources en hommes</u>	230
II. <u>La connaissance de l'environnement et l'évolution vers des pratiques de gestion de projet</u>	231
III. <u>La conduite d'une stratégie de reconnaissance de la particularité des ACM</u>	232
<u>Table des cartes</u>	235
<u>Table des illustrations</u>	235
<u>Bibliographie</u>	237
<u>ANNEXES</u>	251

INTRODUCTION

- **Le contexte**

Les répercussions de la chute du Mur de Berlin et de l'écroulement de l'Empire soviétique n'ont pas fini de modifier les données stratégiques et géopolitiques internationales. Nous vivons, encore aujourd'hui, dans un après-séisme politique mondial qui nous oblige, plus de dix ans après l'événement, à réévaluer les instruments de puissance nationale et d'action à l'échelle globale. Des conflits hier enfouis et assoupis se sont réveillés, des antagonismes ont resurgi donnant bien souvent à voir un monde «barbarisé», «couvert» par les caméras des pays occidentaux. Les Balkans, rejouant quelque scénario du Printemps des Peuples, sont devenus en l'espace d'une décennie, théâtres de guerres, sujets de la diplomatie de crise et «laboratoires» pour de nouveaux instruments de gestion de conflits.

Première traduction tactique de ce changement, le schéma des Opérations de Maintien de la Paix a pris une ampleur décisive et leur signification s'est vue renouvelée sur le plan de la politique internationale. Les Opérations de Maintien de la Paix sont apparues comme les outils d'une vision stratégique pacificatrice tout en restant des lieux où s'expriment la conflictualité entre les nations. L'idée même du conflit militaire dans laquelle les armées pouvaient se trouver engagées s'en est trouvée transformée et orientée principalement vers des missions de projection.

Les théâtres de guerre aussi ont évolué, incluant de plus en plus les populations civiles et concentrant sur des espaces parfois très réduits des acteurs radicalement différents. En plus des belligérants, le conflit est bien souvent alimenté par des groupes de civils armés ou de paramilitaires se fondant avec plus ou moins d'habileté dans des populations venant grossir les flux de réfugiés ou émanant de ces populations. Justement, dans le but de venir en aide à ces populations déplacées ou défavorisées, les organisations internationales et humanitaires non-gouvernementales interviennent sur le terrain, alimentant des logiques de guerre ou les contraignant¹.

Une littérature très abondante a émergé ces dernières années sur ces nouveaux contextes d'intervention, et particulièrement sur les réponses qui y étaient apportées. Parmi les problématiques abordées, les relations Armées-ONG n'ont

¹Béatrice Pouligny, *L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre: évolutions et enjeux*, CERI, 25 février 2001.

pas été oubliées, loin de là. Elles bénéficient d'une attention constante de centres de recherches aux Etats-Unis, en France ou en Grande Bretagne. Les ONG elles-mêmes ont mis en oeuvre un certain nombre de réflexions sur ce thème qui revient se placer de manière cyclique, dans les agendas des revues spécialisées, universitaires ou dans la presse. Nous prenons d'ailleurs ce foisonnement comme une preuve de la complexité de la question. Plus encore, c'est un signe de la pertinence des travaux visant à enrichir, par une réflexion géopolitique, les approches existantes en sociologie, en sciences politiques ou encore en relations internationales. Si nous entendons par géopolitique l'analyse de rivalités de pouvoir situées sur des territoires¹, les relations Armées-ONG relèvent de ce champ de recherche, dans la mesure où les activités des deux entités sont situées, géographiquement, historiquement, chacun visant à accomplir sa mission en influant sur des populations qui occupent des espaces déterminés. De plus les situations qui causent l'intervention des militaires et des humanitaires sont étroitement liées à des questions de géopolitique, et de ce point de vue l'action internationale au Kosovo nous confirme la pertinence de ce mode d'analyse. Enfin, les acteurs eux-mêmes sont objets de questionnements géopolitiques dans la mesure où les ONG et les armées sont des phénomènes sociaux eux-mêmes situés, bénéficiant d'une culture correspondant à la société qui les a vus naître, et bénéficiant donc d'un rapport particulier à l'espace, à la nation.

- **La logique du sujet: les relations Armées-ONG en question**

Etudier les relations entre les armées et les ONG suppose au préalable d'avoir à l'esprit plusieurs notions. D'abord celle consistant à percevoir que les deux types d'acteurs sont indépendants l'un de l'autre, mais qu'ils se côtoient dans des domaines d'activités, parfois a priori fortement complémentaires. Ils sont indépendants dans leur nature bien sûr, puisque les armées en France dépendent du pouvoir politique, et qu'elles correspondent à un phénomène organisé, bureaucratisé, orienté vers l'usage du monopole étatique de la violence légitime. Le cadre «idéologique» de référence des armées est la défense de la Nation et de ses intérêts. Les ONG, elles, relèvent pour la plupart du statut associatif désigné par la loi de 1901 sur la libre association. Si leurs financements, en France, viennent d'abord de la Commission Européenne (ECHO), elles n'en sont pas moins, en théorie, indépendantes du pouvoir politique, et leur activité est justifiée par la notion de solidarité internationale. Les ONG d'aide humanitaire² ont vocation à secourir les populations en

¹Voir Yves Lacoste, *Préambule du Dictionnaire de géopolitique* Flammarion, Paris 1995.

²Nous n'envisagerons pas, ici, les ONG d'advocacy (Amnesty International, Transparency International) dans la mesure où leurs liens avec les armées ne sont que très restreints. L'intérêt de l'étude est d'envisager la conduite côte à côte des activités humanitaires et militaires.

difficulté, à l'intérieur du territoire français ou sur tout autre territoire extérieur à la France, y compris les zones de guerre. Leur domaine d'action est par conséquent transnational puisqu'il s'exerce sur plusieurs territoires séparés par des frontières, sans implication directe des Etats¹, ce qui ne lui enlève pas son caractère spatialisé.

La seconde notion correspond aux changements profonds qui affectent les deux types d'acteurs, pour partie dans leurs modes opérationnels. Les évolutions constantes des conflits armés, de la lecture des menaces contre lesquelles l'appareil de défense se construit, ont amené les armées à créer de nouvelles unités, chargées de faire le lien entre les troupes sécurisant le territoire occupé et les acteurs civils impliqués (OI, ONG, populations civiles, organisations politiques locales...). Les CIMIC dans la terminologie de l'Alliance Atlantique, les ACM² en France, sont apparues de manière très récente, ce qui nous amène à nous interroger quant à leur mode de légitimation au sein des armées et plus largement quant à leur processus de construction intra-institutionnelle. Les ONG sont également soumises à des tendances d'évolution très fortes, par des processus de professionnalisation, de bureaucratisation parfois, et de resserrement des liens avec le politique et/ou l'institutionnel. On ne peut donc considérer les acteurs comme des réalités immanentes, figées, mais plutôt les percevoir comme des construits sociaux, politiques et institutionnels possédant leurs logiques propres et des référents culturels éventuellement divergents.

La dernière notion s'articule autour de l'environnement des activités humanitaires et militaires, dans la mesure où les contextes d'action sont, eux-aussi, des construits sociaux spatialisés ou géopolitiques. Il apparaît par conséquent pertinent de vouloir envisager les deux acteurs au sein d'un environnement comme le Kosovo, un espace géographique délimité, subissant des tensions très fortes, imbriqué dans des problématiques de territoires et de questions nationales dans le Sud des Balkans. La notion d'environnement nous conduit à envisager également la présence internationale dans la Province, dont l'enjeu est de résoudre les questions de sécurité et de coexistence des populations, en jouant sur les mécanismes politiques, institutionnels et administratifs dont elle dispose, ainsi que des ressorts militaires et humanitaires qui sont à sa portée.

¹Béatrice Pouligny, *NGOs as transnational forces*, Colloque du CERI, 15-16 juin 2000.

² Si l'Etat-Major des Armées a préféré utiliser le singulier dans son *Concept Interarmées de l'Action Civilo-Militaire*, Instruction 2900, 23 janvier 2002, nous utiliserons indifféremment le singulier et le pluriel. En effet, si l'indistinction est une mesure de commodité, elle correspond aussi au fait que les personnels interrogés utilisent généralement ces deux formes. Enfin, l'étude s'étant déroulée pour partie en 2001 (pour la partie liée aux travaux de DEA), la distinction n'était alors pas pertinente.

Dans ce contexte très évolutif, notre interrogation suppose donc de maîtriser des éléments de réflexion quant aux évolutions des acteurs et de leur géographie. Une série d'hypothèses en découle. Premièrement, ces relations sont liées à un environnement physique, social et culturel que la géopolitique nous permettra d'analyser. Elles se situent sur des territoires qu'on ne peut méconnaître et qui font sens dans la conduite des activités. Les interactions Armées-ONG doivent pouvoir aussi être envisagées sous le prisme des relations de pouvoir sur ces territoires, dans la mesure où la coopération, les éventuels conflits et divergences de stratégies se situent dans des contextes précis et se déroulent selon des logiques propres. Enfin, il nous apparaissait utile de soulever un certain nombre de questions sur les relations Armées-ONG en France même, puisque celles-ci étaient l'objet de réflexions, de prises de positions que nous ne pouvions ignorer.

- **La construction de la réflexion et le cadre d'analyse**

Les étapes de la recherche

Notre première approche du sujet fut réalisée lors du DEA de Géopolitique effectué en 2000-2001 à l'Université de Saint Denis. La rédaction d'un mémoire sous la direction d'Yves Lacoste intitulé *Géopolitique d'une présence multinationale: La présence française au Kosovo face aux questions nationales* finalisa notre travail de recherche, composé d'un terrain réalisé au Kosovo en février 2001, d'une analyse bibliographique et de la constitution de représentations cartographiques. Ces premières analyses des relations Armées-ONG nous conduirent à envisager la forte imbrication des Actions Civilo-Militaires de la Brigade Multi-Nationale Nord, celles du Théâtre, et les activités des ONG françaises présentes sur place. Ces relations étaient souvent très informelles, concernaient plusieurs domaines d'activités soit humanitaires, soit militaires, et étaient étroitement liées aux conditions géographiques et géopolitiques de l'activité de la communauté internationale sur place. Des éléments sur la sécurité locale, et la position centrale qu'occupent les forces armées sur ces questions enrichirent aussi nos premières réflexions. Il nous apparaissait alors que les armées françaises constituaient l'une des forces structurantes de l'espace urbain de Mitrovica et constituaient à ce titre des interlocuteurs incontournables des ONG. La situation nous révélait la complexité des enjeux d'une ville-front insérée dans un espace régional troublé, et les difficultés que connaissaient les acteurs internationaux face à ces enjeux géopolitiques, la manière dont ils pouvaient y participer.

Deux séjours au Kosovo, en avril et en novembre 2002, nous permirent d'avancer par rapport aux tendances relevées en 2001. Les observations de

novembre s'effectuèrent sur tout le Kosovo, et nous apportèrent les premiers éléments de comparaison entre les ACM françaises, les CIMIC de la Bundeswehr et les Civil Affairs de l'US Army. Les informations accumulées sur deux années nous amenaient à considérer l'unité internationale comme soumise à de fortes tensions à divers niveaux, entre les populations antagonistes du Kosovo, les nations cadres de l'OTAN et les différentes composantes institutionnelles de la présence internationale. Ensuite les activités de travail en commun des ONG et des armées ne nous apparaissaient plus nécessairement sous le même jour, d'une part du fait de la comparaison avec les autres armées, et d'autre part du fait de l'évolution des agendas qui étendait le champ des possibles de la coopération civilo-militaire. Cette diversification des activités nous conduit alors à analyser les interactions dans la mise en oeuvre des politiques de gestion des flux de populations à l'échelle régionale.

Parallèlement à ces deux séjours de terrain, une série d'entretiens fut menée en France, dans les sièges d'ONG et dans les administrations centrales, ainsi qu'au siège du GIACM à Lyon. Ces entretiens étaient destinés à examiner dans quelle mesure les activités dont nous avons été témoins, les représentations qui avaient pu émerger dans les discours, pouvaient se présenter également en France, où si au contraire la distance géographique impliquait une différence dans les manières d'envisager et de vivre la coopération civilo-militaire. Très vite est apparu l'intérêt d'étudier l'émergence des ACM, et plus encore du GIACM, dans l'édifice militaire français. Nous pouvions alors construire quelques réflexions autour de la création d'une unité, la manière dont elle pouvait s'affirmer dans une architecture militaire complexe, et les modes de conception d'une activité militaire. Dans l'analyse conjointe des armées et des ONG apparaissait un antagonisme entre les acteurs, lié à des questions relativement techniques, mais se fondant aussi sur des représentations géopolitiques. Menés en concurrence avec l'analyse d'une littérature riche, les entretiens se révélèrent particulièrement utiles pour éclairer nos lectures et progresser vers une géopolitique des relations Armées-ONG

Il convient par conséquent de définir les méthodes de cette discipline que nous avons utilisée et le concept de représentation en géopolitique. Ce document est construit selon la méthode des différents niveaux d'analyse spatiale¹. Elle suppose d'envisager des phénomènes spatialisés selon différents ordres de grandeur, allant du premier ordre qui se mesure en dizaines de milliers de kilomètres, aux niveaux des continents, au septième ordre qui se mesure en dizaines de mètres, le niveau des quartiers. La différenciation des niveaux

¹Yves Lacoste, *Hérodote a vingt-cinq ans*, éditorial in *Hérodote* n° 100, 1^{er} trimestre 2001, pp 3-12; *Préambule du Dictionnaire de géopolitique*, op. cit.; *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, La Découverte, Paris 1985.

d'analyse spatiale permet d'envisager des phénomènes à différentes «échelles», et ainsi de cerner dans quelle mesure ils interagissent avec d'autres phénomènes, eux-aussi représentables dans l'espace, mais selon des ordres de grandeur différents, faisant émerger des logiques d'imbrication. Il était donc logique de construire ce document selon cette méthode, en passant des relations Armées-ONG en France, à leurs interactions au Kosovo, puis à Mitrovica, puis dans un quartier de Mitrovica, de revenir à l'ordre de grandeur du Kosovo avant de passer à une perspective régionale, celle des Balkans. C'est par ce mode de raisonnement que l'on pourra saisir la complexité des phénomènes de coopération civilo-militaire et leurs enjeux.

Définissons dès à présent une seconde méthode en expliquant ce que nous entendons par *représentations*¹. En géopolitique, la représentation peut être individuelle, collective, liée à un groupe et elle concerne une situation. On parlera par exemple de représentations géopolitiques dans le cas des constructions historiques serbes et albanaises qui placent le Kosovo au centre de leurs histoires, comme berceau de leurs « civilisations ». C'est donc une mise en scène de certaines idées permettant éventuellement de mobiliser des groupes. La représentation géopolitique peut aussi être une carte, puisque la constitution de la carte est issue d'une série de choix: comment placer le pays au centre d'un planisphère, comment représenter les espaces par rapport aux autres, comment les découper. « *Une représentation, surtout si elle est collective, a une fonction: elle décrit, exprime une partie de la réalité, de façon floue, précise, déformée ou exacte. Une représentation est une construction, un ensemble d'idées plus ou moins logiques et cohérentes* »². Leur analyse nécessite ainsi que l'on envisage leur utilisation, leur importance, mais aussi le locuteur qui les exprime et sa position de pouvoir, son influence sur des groupes sociaux.

Quelles techniques d'observation?

L'observation directe

Les techniques d'observation mises en oeuvre lors des récoltes de données empiriques ont mobilisé plusieurs outils. Tout d'abord le fait de se rendre sur le terrain, qu'il soit situé au Kosovo ou lors du *Strategic CIMIC Course* organisé à Lyon en décembre 2002, a constitué un instrument en soi. Pour le chercheur en géopolitique, la première qualité reste l'observation, celle des maisons et des conditions de vie des habitants du Kosovo, leur environnement, le climat, le relief ou encore celle des conditions de travail des ONG et des ACM. Elle permet par exemple l'établissement d'une cartographie de la ville de Mitrovica

¹Yves Lacoste, article *Représentations géopolitiques* du *Dictionnaire de géopolitique*, op. cit., pp 1278-1280.

²Yves Lacoste, *Ibidem*, page 1278.

en 2001, rendit palpable les questions de sécurité lorsque les *check-point* se succédaient à l'entrée des enclaves ou lorsque les habitants parlaient du dernier attentat. Cette première observation se devait d'être complétée par l'étude des phénomènes cartographiés, l'examen des documents officiels et des rapports qui foisonnent au sujet du Kosovo.

Ensuite l'observation fut menée au travers de la participation aux réunions, rencontres entre les acteurs, où l'observation des prises de paroles, de positions permettait d'envisager leurs stratégies, leurs positionnements et révélait certaines représentations. Nous nous sommes donc servis des techniques d'observations directes non-participantes, relayées nécessairement par la conduite d'une campagne d'entretiens permettant d'établir une grille d'interprétation¹. Elles prirent d'ailleurs des formes diverses, avec notamment la participation à une patrouille de TST dans la BMN Nord, le suivi des réunions entre les ONG et les ACM ou encore le suivi d'une formation d'une semaine au *Strategic CIMIC Course* organisé à Lyon en décembre 2002. Enfin, l'observation directe fut d'abord liée aux conditions dans lesquelles les séjours étaient organisés, puisque nous avons été hébergés chez des ONG à Mitrovica, à Vushtrri et à Pristina, dans les logements des organisations ACTED et Caritas France².

L'entretien

L'entretien semi-directif s'est révélé la méthode d'observation la plus utilisée dans cette recherche, en termes de ressources mobilisables pour l'analyse. Si elle est utilisée dans quasiment toutes les sciences humaines et sociales, la technique d'entretien n'en reste pas moins une épreuve difficile dans le processus de construction du raisonnement. Ce type d'observation pose la question de la pertinence de l'interviewé sur la problématique concernée. En effet, si au premier abord tout le monde a quelque chose à dire, le contenu de la conversation peut se révéler inutilisable, en décalage vis-à-vis des attentes du chercheur, ce qui rend nécessaire une réflexion quant au rôle de l'interviewé, à sa position dans les interactions que nous souhaitons étudier. Partant, il convenait de situer le personnage historiquement, géographiquement, par rapport à son statut ou sa fonction, de mettre en relief les caractéristiques de sa personnalité. Dans un sujet comme celui que nous nous étions destinés à étudier, ces considérations devenaient une règle d'or dans la mesure où la

¹Raymond Quivy et Luc van Campenhoudt, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris 1988.

²Qu'ils soient chaleureusement remerciés pour leur hospitalité, leur disponibilité et leur gentillesse. Je tiens aussi à remercier Michel Ribierre pour les diverses relectures de ce document qu'il aura bien voulu effectuer, avec tout le sérieux et le temps que cela supposait.

conduite des politiques extérieures, l'application opérationnelle de principes et leur mobilisation en vue de satisfaire des stratégies pouvaient donner au contenu des entretiens un aspect profondément polémique. Du recueil d'informations, la conversation glissait parfois rapidement sur le terrain des luttes d'organisations, intra ou inter-institutionnelles, où les représentations individuelles, sociales ou de corporation pouvaient masquer en partie ce que l'entretien visait à faire émerger. Il fallait donc systématiquement interroger la position de l'interviewé, prendre ses informations, préparer l'entretien pour ne pas se laisser entraîner dans des questionnements hors de notre propos.

Se posait ensuite la question de la validité des informations recueillies. Dans quelle mesure révélaient-elles des tendances? L'enquêteur n'avait-il pas réinterprété à l'aune de ses propres conceptions les paroles des interviewés? Cette interrogation centrale dans la construction d'un savoir se posa avec d'autant plus d'acuité que les entretiens ne purent, pour la majorité d'entre eux, être relus et amendés par nos interlocuteurs. Les fréquentes rotations des personnels militaires au Kosovo, les agendas surchargés des travailleurs humanitaires de siège ou de terrain et enfin les périodes relativement courtes de séjour sur place (trois semaines en 2001, deux fois deux semaines en 2002) ne permettaient pas ce simple mais efficace procédé de validation. Ensuite, leur forme variait considérablement, entre des enregistrements par magnétophone, plus souvent des prises de note avec quelques citations, et en de rares cas une simple écoute de l'interlocuteur, ce qui rendit difficile l'unification d'un protocole de récolte des données recueillies par ce biais.

S'agissant de domaines parfois très sensibles, quelques entretiens n'ont effectivement pas fait l'objet d'une prise de note. Celle-ci était socialement et professionnellement inacceptable pour certains interlocuteurs, et notamment dans tous les domaines ayant trait au renseignement ou supposant une prise de parti, comme la critique des supérieurs hiérarchiques dans les armées. Ensuite les conditions matérielles la rendaient parfois impossible, notamment lorsque la conversation se déroulait dans un véhicule roulant sur des routes peu entretenues alors que le chercheur et ses interlocuteurs se rendaient sur un site d'activité. Comment alors distinguer la discussion de l'entretien? Cette interrogation subsiste, renforcée par des biais supplémentaires, celui des conditions matérielles de déroulement de l'enquête, qui emmenait à être plus proche de certains acteurs, et celui de la proximité sociale entre enquêteur et interviewé, se traduisant parfois en termes de distance entre le chercheur et ses interlocuteurs. En effet, la société militaire reste un monde difficile à étudier de l'extérieur, tant ses codes et ses normes constituent un corpus que l'enquêteur doit pouvoir maîtriser en situation d'entretien. L'ignorance des codes peut d'ailleurs se conjuguer à une image renvoyée par les militaires à l'enquêteur, qui

est celle du «jeune étudiant», du «civil un peu antimilitariste», et dans tous les cas celle de l'autre qui, dans une société restée cloisonnée, rend parfois la curiosité suspecte. Ce type de considération est partiellement valable également pour les acteurs humanitaires dans la mesure où les caractères de codification du comportement individuel répondent eux aussi à une grammaire spécifique. Ensuite une méfiance préexiste chez certains acteurs humanitaires vis-à-vis de l'autre, notamment au regard de la possible instrumentalisation des informations qui lui seront données. Dans un contexte médiatique comme celui des scandales entourant ACF en 2002 ou l'UNHCR, dans une situation géopolitique comme celle de Mitrovica où les services de renseignement opèrent de manière très active, la méfiance est un mécanisme de défense qu'il faut pouvoir contourner.

C'est en ayant conscience de ces travers que les entretiens furent systématiquement retranscrits, mettant en perspective le sujet intervenant, sa position et les perceptions du chercheur sur son comportement¹, le lieu où ils se déroulaient et leurs durées. Tout un travail de mise en scène devint donc nécessaire pour éclairer les contenus, et tant que possible les éloigner des perceptions auto-centrées et des travers bien naturels de la subjectivité. Dans ce travail de récolte des données, les guides d'entretiens² furent un outil précieux qui nous permettaient de recadrer les interviewés lors de digressions qui nous paraissaient hors de propos. Ces guides évoluèrent d'ailleurs selon les personnes rencontrées, le type d'activité qu'elles exerçaient et le degré d'information dont nous disposions avant l'entrevue.

Finalement, ces échanges nous ont servi de manière majoritaire dans une optique informative, et si les développements qui suivent apportent plusieurs éléments sur les représentations des acteurs, il ne nous a pas paru possible d'effectuer un travail d'analyse très approfondi des représentations. Le résultat de la campagne d'entretiens se compose donc d'un corpus de 98 entretiens semi-directifs, répartis sur les années 2001-2002, reprenant ceux qui avaient été menés au cours de l'année de DEA de géopolitique. A bien des égards, ces derniers nous semblaient avoir été sous-utilisés, et certains de leurs développements, auxquels nous n'avions pas prêté attention en 2001 se sont révélés pertinents ces derniers mois. De plus, cet étalement dans le temps nous permet aujourd'hui d'envisager des réflexions sur l'évolution des catégories d'acteurs au fur et à mesure de nos travaux de recherches. La répartition des entretiens est inégale entre le Kosovo et la France, puisque 75 d'entre eux furent menés dans cette province contre 23 dans l'hexagone. Parmi ces 75

¹Agressif, amical, faussement détendu, apparemment sincère, bref toutes les perceptions qui pouvaient mettre en relief le discours.

²Voir les guides en annexe.

interviews, 27 figurent au titre de rencontres avec des acteurs humanitaires, contre 38 avec des personnels ACM et 19 avec des personnels de la MINUK, de l'UNHCR, des personnalités politiques locales ou des bailleurs de fonds. Leur localisation est répartie entre Mitrovica, Pristina et d'autres municipalités du Kosovo (Gjilane, Prizren et Vushtrri). En France, ce sont 11 personnels de siège d'ONG qui furent rencontrés par l'équipe de recherche, en majorité des responsables de programmes ou des Présidents d'organisations. Nous avons aussi interrogé 6 personnes appartenant au SGDN, au MAE, au Ministère de la Défense ou encore à des entreprises françaises, en plus des 6 militaires travaillant plus spécifiquement au sein des ACM.

Ces entretiens, menés parallèlement à l'étude des divers travaux effectués sur l'humanitaire, la sociologie des forces armées, la géopolitique du Kosovo ainsi que des données dont nous disposons, permettent par conséquent de structurer notre réflexion autour de plusieurs axes. Tout d'abord il nous apparaît important de situer l'émergence au sein de l'appareil militaire et institutionnel français d'outils de gestion des crises, et en particulier d'examiner la création du GIACM et de la filière de commandement. Cette réflexion s'est vue complétée de l'étude des activités ACM au Kosovo et d'un rappel des problématiques de peuplement de cet espace et de sa géopolitique. Ensuite un second axe vise à situer les interactions entre les acteurs militaires et les ONG dans des politiques de résolution des crises, de manière à ce que la méthode géopolitique serve à une analyse de politique publique internationale. Plus précisément, il convient d'examiner la forme et le contenu des interactions, avant que d'en envisager les fonctions et évolutions. Enfin, ces interactions nous semblent se situer au sein d'une tendance plus vaste visant à établir des principes de fonctionnement dans la conduite de la résolution des crises au niveau international. Dans cette optique, la progressive institutionnalisation des rapports Armées-ONG place cette collaboration sur un terrain politique menant à des débats souvent passionnés, mêlant représentations géopolitiques et principes opératoires de l'action en terrain de guerre.

CHAPITRE 1 :

LES ACTIONS CIVILO-MILITAIRES, L'EMERGENCE DU CONCEPT ET SA MISE EN ŒUVRE AU KOSOVO

Les dernières opérations militaires auxquelles la France a participé, SFOR, KFOR, ISAF, ont toutes comporté une composante ACM au sein des forces projetées. Ce nouveau type d'unité doit jouer le rôle d'interface entre les armées et l'environnement dans lequel ces dernières se trouvent positionnées, et, à ce titre, ce sont ces unités qui sont chargées d'entretenir des relations avec les ONG. Il était donc nécessaire dans cette étude sur les relations entre les armées et les ONG d'étudier ces acteurs civilo-militaires, d'autant plus en profondeur que peu de publications scientifiques se sont penchées sur le sujet. Or, si la «création» des ACM obéit à un besoin ressenti par les autorités militaires et civiles, elle n'en reste pas moins pour le chercheur un objet à interroger.

En effet, face à la nouveauté, un certain nombre de questions se posent. Les premières questions que l'on peut se poser concernent l'orientation de ces activités, particulièrement dans la mesure où les ACM correspondent à des activités militaires effectuées dans le champ civil. De ce point de vue, le facteur « nouveauté » laisse souvent aux acteurs une marge de manœuvre importante, de sorte que la pratique fait œuvre d'invention par rapport au concept initial. Ensuite on peut supposer que la nouveauté n'est pas forcément acceptée telle quelle. Si ses fondements ne sont pas forcément remis en cause, les modalités d'application du concept d'activité civile des armées peuvent faire l'objet de recadrages, d'aménagements de la part des autorités concernées. De ce point de vue donc, il nous semblait pertinent d'analyser les ACM comme un phénomène émergent, à travers les unités qui le composent, à travers leurs missions sur le terrain, mais aussi à travers ce qu'elles auraient pu être ou ce qu'elles furent avant que l'objet soit porté sous le regard de notre observation.

Le concept ACM se situe donc aujourd'hui à l'épreuve de la réalité et les observations menées par l'équipe de recherche sur son émergence, sa traduction en termes opérationnels et organiques vont nous conduire à analyser ses évolutions, entre un modèle de soutien aux forces armées et un modèle plus large de contribution à l'influence française dans les dispositifs de gestion des crises. Ensuite, cette première partie nous permettra d'introduire le contexte opérationnel du Kosovo et de l'engagement des armées françaises dans la

KFOR, dans la mesure où justement l'occupation d'un territoire soumis à des tensions géopolitiques importantes suppose la mise en place d'un dispositif civilo-militaire. Enfin, La présentation des ACM sur le terrain mettra en perspective les observations menées sur le concept, donnant à voir la réalité opérationnelle d'un dispositif nouveau.

I. Les ACM, au profit de la force ou de la Nation ? Genèse d'une activité civile des armées

L'émergence du concept d'Actions civilo-militaires en France est, depuis 1994, mais plus encore depuis 1997, l'objet d'une intense réflexion stratégique. Derrière cette réflexion se profilent les enjeux de la constitution d'un outil militaire ACM que l'on peut situer au carrefour de plusieurs problématiques. Sa mise en place pourrait être envisagée sous les prismes de l'évolution du métier de soldat et des contextes d'engagement, mais aussi dans l'optique, plus large, de la constitution des outils institutionnels de gestion des crises prenant place dans la conduite de la politique extérieure française. On peut donc envisager les ACM selon une double entrée, celle de l'appui aux forces projetées et celle de la participation d'un dispositif inter-ministériel avec une composante militaire à la gestion internationale des crises. Cette problématique se conjugue à un autre phénomène : le fait de n'être qu'au début de la constitution d'une telle unité accentue l'indécision sur les orientations principales qui lui seront données. On peut de la sorte relever un apparent paradoxe, les ACM sont incarnées par des unités et des activités sans être définies en un concept unifié, une doctrine¹.

Nous avons donc choisi de présenter les ACM selon un déroulement thématique à double entrée et chronologique, dans la mesure où le terme lui-même regroupe selon les interlocuteurs des réalités différentes. La présentation des différentes conceptions et de leur « concurrence » nous a ainsi permis de mettre en relation ces réalités de l'ACM avec la constitution d'une fonction ACM à part entière disposant d'outils spécifiques et d'une mission relativement précise. Ainsi, si les ACM correspondent à une mission d'appui aux forces engagées sur un théâtre extérieur, leur « préhistoire » les a d'abord envisagés comme des outils de promotion des intérêts économiques civils nationaux, dont la définition d'une architecture institutionnelle de gestion des crises était l'objectif premier. Cette dichotomie des conceptions de l'ACM a posé des difficultés quant à la mise en place du concept et la rédaction de sa doctrine, tout en laissant émerger des outils et des structures qui, au final, « font » l'ACM en France.

¹Sur le rôle de la doctrine dans l'institution militaire, voir Gabriel Périès, *Rôles d'institution et sens du mot doctrine dans le discours militaire*, in *Les champs de Mars*, Premier Semestre 1998, La Documentation Française.

A. Un outil d'accompagnement des forces

1. Le rôle politique des armées dans les opérations extérieures

Les interventions extérieures des armées françaises au cours des années 1990 ont été menées en grande majorité sous des mandats d'interposition, de maintien, de rétablissement ou de renforcement de la paix. Ne désirant pas amorcer une typologie des opérations menées sous mandat onusien¹, on constatera que les objectifs d'impartialité qui constituent la base des opérations sous mandat onusien sont paradoxalement de nature à accroître le rôle politique, pour ne pas dire diplomatique, des soldats engagés². L'exemple de la mission «humanitaire» du bataillon de Chasseurs Alpins sur le Mont Igman à Sarajevo montre qu'une telle mission nécessite un savoir-faire politique propre de plusieurs points de vue. D'une part, l'accroissement du nombre d'acteurs sur le terrain et la médiatisation des actions soumet les acteurs militaires à une pression forte puisque les actions sont «surveillées» par d'autres. D'autre part, l'inflation des procédures et des consignes émanant de la hiérarchie oblige le sous-commandement à une ré-interprétation constante en vue de pouvoir appliquer les directives en fonction des réalités politiques du terrain.

Le constat d'une «politisation» du militaire de terrain semble d'autant plus pertinent que les contextes d'intervention ex-yougoslaves, les plus «prolifiques» en termes d'interventions militaires cette dernière décennie, sont des contextes guerriers où les populations civiles et les territoires constituent l'objectif militaire³. Les guerres de conquêtes en Bosnie ou les opérations militaires au Kosovo étaient effectivement destinées à vider des populations de leur territoire. Les opérations d'interposition et de protection des personnes civiles, dans ce contexte, étaient donc un obstacle direct aux visées géopolitiques conçues par des acteurs de la guerre. La posture de non combattant⁴ entretenue par les forces armées sous mandat ONU nécessitait donc d'entretenir des

¹Pour cela voir entre autres Thierry Tardy, *La France et la Gestion des conflits yougoslaves (1991-1995). Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruylant, Bruxelles 1999 ou Françoise Bouchet Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, La Découverte 2000, article *Maintien de la paix*, pp 282-292.

²Voir Dominique Efros et Nicole Fouilleul, *Les Unités de combat en intervention humanitaire, une activité de travail particulière*, Les Documents du C2SD, septembre 1999.

³Sur le Kosovo, voir Michel Roux, *Le Kosovo, dix défis pour comprendre*, La découverte, Paris 1999. A propos de la dynamique conflictuelle des questions de minorités, Dejan Jovic, *Fear of becoming a minority as a motivator of conflict in the former Yugoslavia*, in *Balkanologie*, n° 1&2, Volume V, Décembre 2001.

⁴ Nous entendons par cette expression le fait de se situer dans un contexte d'emploi particulier, correspondant plus à la posture de maintien de l'ordre qu'à la posture de combat de haute intensité.

contacts avec les belligérants afin de gérer l'évolution des forces d'interposition dans le conflit en surveillant le conflit lui-même¹.

Le rôle politique du soldat dans les missions extérieures n'est donc pas seulement l'adéquation de sa nature de combattant avec les visées politiques de ceux qui le commandent², mais aussi le rôle propre du cadre de contact³ et l'extension de cette compétence, du commandement au militaire du rang. D'ailleurs, c'est dans le contexte bosniaque que le rôle du *Polad*, ou conseiller politique des autorités militaires, a émergé au sein des armées françaises. L'émergence de cette fonction de conseil politique auprès des autorités militaires sur un théâtre d'opération montre l'importance accordée à une analyse politique des activités militaires extérieures dans des contextes de guerre ouverte comme dans les contextes de sortie de crise, et, aujourd'hui, toutes les autorités militaires françaises dans les Balkans bénéficient du soutien des *Polad*, en Bosnie, au Kosovo et en Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM).

La reconnaissance de la dimension politique forte des activités militaires en opérations extérieures a ainsi permis la multiplication des points de contacts entre le milieu civil, entendu au sens large⁴, les acteurs militaires belligérants et les armées. Le point de contact est ici envisagé dans une optique d'interaction, c'est-à-dire dans le double sens des armées vers « l'extérieur » et de « l'extérieur » vers les armées, sans que cette formalisation des interactions ne constitue le lieu exclusif des échanges entre les armées et leur environnement. Un simple constat suffit pour illustrer ce propos: les armées françaises en opex, pour autant que la situation sécuritaire le permette, occupent l'espace dans lequel elles se trouvent à des fins récréatives, ce droit de sortie restant une particularité nationale⁵.

¹Voir Dominique Efos et Nicole Fouilleul, op. cit. pp 176-184.

²Voir la présentation des différentes théories sur la guerre et les conflits dans Pascal Vennesson & Théodore Caplow, *Sociologie militaire. Armée, guerre et paix*, Armand Colin, Paris 2000.

³Voir Léandre Maillet, *Le rôle du cadre de contact*, in *La métamorphose des missions? Les soldats et les armées dans les nouveaux contextes d'intervention*, C2SD, Décembre 2000. Voir aussi Dominique Efos et Nicole Fouilleul, op. cit. pp 176-184.

⁴On entend par cette expression les populations locales et leurs représentants, mais aussi les acteurs civils issus des organisations internationales et des organisations non gouvernementales.

⁵Au Kosovo, les militaires français sont les seuls, avec les Belges, à pouvoir sortir dans les rues sans être dans le cadre d'une patrouille, ce qui leur permet d'aller commercer avec les habitants, et d'entretenir donc avec la population locale des relations extérieures au cadre de la mission.

2. La diversité des ACM

Le *concept d'ACM* correspond à cette vision de la mission militaire plongée dans un milieu civil, mais aussi à la systématisation d'un certain nombre de tâches destinées à améliorer les interactions entre les populations civiles et les armées¹. Aussi les *unités ACM* sont-elles étroitement liées à la notion de renseignement d'ambiance, qui vise à connaître, par des voies ouvertes, l'état d'esprit de la population civile locale dans laquelle les forces armées sont insérées. Elles sont également, par les contacts qu'elles établissent avec les organisations internationales et les ONG, susceptibles de faire remonter des informations sur les évolutions de l'environnement civil.

A l'inverse, les *ACM* constituent un ensemble d'actions dirigées vers l'environnement extérieur, constituant une fonction militaire à part entière des forces de projection, pouvant être réalisées par des unités ACM ou d'autres unités : les contingents positionnés sur le continent africain effectuent des ACM sans que des unités ACM ne soient constituées². Ce sont donc les unités classiques, sur place, qui remplissent ces missions classées selon une typologie particulière. Le soutien aux forces armées vise à les insérer dans l'environnement civil et territorial et à les faire accepter par la population, ces missions pouvant concerner la remise en état de voies d'accès routiers nécessaires à l'accomplissement de la mission militaire, ou plus largement un ensemble d'actions visant à réduire les désagréments perçus par la population civile et liés à la présence des forces. Le soutien à l'environnement civil correspond, lui, à un ensemble d'actions ayant pour but la participation des armées à la remise en place des infrastructures de services, la restauration des structures gouvernementales, administratives et économiques. Les ACM dans cette optique contribuent à la «normalisation» d'une situation de post-crise. Enfin, le soutien humanitaire concerne l'aide que les armées fournissent aux populations en difficulté, de manière directe à travers ce que l'on pourrait recenser comme les activités humanitaires des armées (distributions d'aide de première urgence), ou de manière indirecte à travers le soutien accordé aux ONG et OI d'aide humanitaire. Ces deux dernières activités ne détournent pas les ACM de leur mission première, mais visent à décliner l'objectif d'appui à la force selon des modalités différentes, appui à l'environnement ou aux OI/ONG, avec le souci de faire apparaître positivement la présence militaire.

¹Voir l'instruction 2900, *Concept Interarmées de l'action civilo-militaire*, Directive du 23 janvier 2002 approuvée par décision 000227/DEF/EMA/EMP.1/NP, Paris, le 18 mars 2002.

²Voir Ministère de la Défense, *Les armées françaises et l'action civilo-militaire*, Analyse et référence, DICOD, novembre 2002.

Ainsi il convient de distinguer les Actions Civilo-Militaires en tant qu'activités visant à soutenir la force, l'environnement civil ou humanitaire, des unités ACM dont on étudiera l'architecture. A en croire les documents relatifs aux ACM, ou encore les personnels engagés dans les unités ACM, ce type d'actions est ancien¹. Sans avoir été théorisées, elles occupaient déjà une grande place dans les opérations extérieures en Afrique ou plus anciennement dans les colonies². La filiation entre le rôle colonial des armées lors des conquêtes et les ACM aujourd'hui est fréquemment citée, et revendiquée par les acteurs ACM eux-mêmes. L'une des lectures de l'émergence des ACM aujourd'hui est la survivance d'un certain rôle colonial de l'armée, dont on pourrait effectivement retrouver les attributs discursifs dans la sublimation de la *pacification*³, devenue aujourd'hui le rôle des armées dans la gestion des crises.

3. Les ACM comme soutien aux forces : une vision restrictive ?

Au sein de la division tripartite des ACM, priorité est donnée aux activités soutenant les forces armées. Par exemple, si une grue est disponible pour apporter une aide aux organisations internationales, mais que les armées en ont besoin dans le même temps, priorité sera accordée aux armées. Pour autant le principe de priorité de l'appui à la force peut s'exprimer d'une manière différente, si l'on considère que les ACM constituent un ensemble d'activités propices à la stabilisation de l'environnement civil, donc un élément favorisant la conduite de la mission des forces. Ainsi, « *l'assistance aux réfugiés peut se concevoir dans ces deux cas de figure: dans le cadre de la mise en œuvre des accords de Dayton, œuvrer au retour des réfugiés est une mission au profit de l'environnement civil. Mais le contrôle des réfugiés permet aussi d'éviter toute interférence avec les manœuvres militaires: c'est alors une mission au profit des forces* »⁴. La rigidité de la classification des activités est donc toute relative.

Les missions de médiatisation des ACM concourent à ce décloisonnement présenté dans le concept ACM, puisque finalement toute opération menée au titre des ACM et médiatisée auprès de la population locale contribue à présenter les aspects positifs de la présence militaire sur son sol. Les ACM insistent sur ce point, à l'instar des doctrines étrangères - notamment la conception de l'OTAN

¹Relevée dans quasiment toutes les publications sur les ACM, la comparaison entre les ACM et la prose de Monsieur Jourdain est devenue un classique. L'idée est que les armées ont toujours effectué des ACM, mais sans savoir qu'elles étaient des ACM.

²Voir entre autres Robert Gaïa, *Les Actions civilo-militaires de l'urgence au développement: Quels outils pour la France*, Rapport d'information n°3167, Assemblée Nationale 2001, Bernard Janvier, *Introduction aux Affaires civilo-militaires*, in *La gestion des sorties de crise*, Fondation pour les Etudes de Défense, Colloque du 17 décembre 1997.

³Raoul Girardet, *La société militaire de 1815 à nos jours*, pp 224-235, Agora, Paris 1998.

⁴ Robert Gaïa, op. cit., page 13.

des CIMIC (Civil Military Cooperation)¹. La médiatisation des opérations est une nécessité visant à obtenir un effet positif sur la vision qu'ont les populations locales des forces armées qui occupent leur territoire. La structure américaine des *Civil Affairs*, de L'*US Army Civil Affairs and Psychological Operation Command* (USACAPOC), intégrée au commandement des opérations spéciales (USSOCOM), pousse la logique d'intégration entre leur type d'actions civilo-militaires et la logique de médiatisation jusqu'à affecter de manière régulière les effectifs des *Civil Affairs* aux *Psyops* et vice-versa, en vue d'établir un roulement entre ces deux types d'opérations spéciales tous les trois ans².

La définition restrictive des ACM correspond à une volonté affirmée de la part de l'Etat-Major des Armées, de les circonscrire dans le cadre des missions militaires. En effet, toute autre forme d'activité, au regard de la spécificité militaire et du cadre général d'emploi des forces deviendrait illégitime, puisque menée par des forces armées en dehors de leur mandat. Il s'ensuit que la définition de l'ACM conditionne une désignation des dérives³ de l'ACM. Ces dérives sont identifiées comme les dérives *utilitaristes* (les ACM doivent être mises en oeuvre selon le principe de sélectivité, de sorte que si une mission n'a pas de plus valeur en terme d'appui à la force, elle ne doit pas être prise en compte), *humanitaire* (la finalité des ACM n'est pas l'aide humanitaire), *internationaliste* (le contexte d'intervention multinational ne doit pas occulter la mission de défense des intérêts de la France), *mercantile* (les ACM ne sont pas des cellules d'intelligence économique) et *de renseignement* (les ACM effectuent seulement du renseignement d'ambiance, donc par définition ouvert et accessible à tous).

Ces limites des ACM visent donc pour les trois premières dérives à situer les activités dans l'ensemble cohérent de la présence militaire et du *Concept d'emploi des forces*, et à réaffirmer, dans des contextes internationaux particulièrement complexes, la prédominance de l'intérêt national et de l'appui aux armées. Les ACM dans les contextes multinationaux supposent de fait plusieurs éléments décloisonnant la sphère militaire et l'ouvrant sur les activités des autres acteurs. D'une part, les effectifs ACM peuvent comporter des éléments étrangers comme les personnels de l'armée belge au G9 de la Brigade Multinationale Nord de Mitrovica. D'autre part, nombre d'officiers sont détachés dans les organisations internationales et passent tout leur temps dans leurs locaux, au contact des fonctionnaires internationaux.

¹Voir *NATO Civil-Military Cooperation Doctrine* AJP9, 2001.

²Entretiens avec des officiers des US Civil Affairs, Lyon, Gjilane, Pristina 2002. Voir aussi Jean-Jacques Cécile, *Les forces américaines opérations spéciales à l'orée du troisième millénaire*, Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense n°10, décembre 1997.

³Entretiens effectués à l'EMA et au CPCO au cours des années 2001-2002.

La définition d'une dérive humanitaire est basée sur des observations menées par l'Etat Major des Armées, qui montraient la tendance des soldats à préférer les actions humanitaires directes au contact de la population, « *L'humanitaire du coin de la rue* »¹, plutôt que les ACM planifiées. D'une part, cette tendance pourrait placer le service juridique des armées devant des difficultés inédites. Les populations pourraient en effet venir se plaindre si des colis distribués n'étaient pas conformes à certaines normes d'hygiène. Un exemple nous a été rapporté, celui d'un dentiste du Service de Santé des Armées qui s'est retrouvé face à son patient ayant la ferme intention de le traîner en justice, dans la mesure où ses soins n'avaient pas suffi à empêcher une infection, le patient attribuant cette infection aux soins prodigués par le dentiste militaire. D'autre part, le maintien d'une posture psychologique de « soldat humanitaire » pourrait provoquer des traumatismes importants, voire une incapacité à combattre en cas d'évolution vers une posture de combattant, et dans tous les cas, une évolution inacceptable pour l'Etat Major des Armées (EMA) du métier de soldat et de la spécificité militaire.

En ce qui concerne les autres dérives des ACM (*mercantile* et *renseignement*), la préoccupation de l'EMA serait de recentrer l'attention des personnels sur la mission d'appui aux forces, plus que sur une mission consistant à défendre l'intérêt national - par exemple en favorisant les entreprises françaises - dont la définition serait relativement floue, mais surtout parce que la conception du rôle des ACM n'est de faire ni de l'intelligence économique, ni du renseignement. Ces deux missions correspondent en effet à des structures précises chargées de les remplir.

Finalement, on a pu cerner que le rôle politique croissant du soldat en opération doit être perçu dans un sens étroitement interactionniste, les armées devant s'adapter à l'environnement dans lequel elles se situent et multiplier les points de contact avec cet environnement. Les ACM correspondent à cette notion d'interface avec la population et le milieu civil en général, et sont envisagée comme une fonction devant accroître l'acceptation des forces armées par les populations civiles. Les trois domaines d'activité des ACM, soutien à la force, à l'environnement civil et à l'aide humanitaire n'en constituent de fait qu'un, celui de l'appui aux forces projetées. Cette dimension monolithique de l'ACM, orientée majoritairement vers la notion d'appui à la force, s'oppose en partie à une autre vision, plus intégrée dans la dynamique de gestion des crises. Ces conceptions, défendues avec force par des acteurs internes ou externes au cercle des ACM, pourraient façonner la future doctrine en cours d'élaboration,

¹Emmanuelle Prevost-Forni, *L'identité militaire à l'épreuve des opérations extérieures à finalité pacificatrice: l'exemple d'un régiment d'infanterie*, Les documents du C2SD, Paris 2001, page 107-108.

et dont on ne sait si elle privilégiera l'un ou l'autre des aspects, où si elle réussira à effectuer la synthèse des deux tendances.

B. Les ACM, *Actions* ou *Affaires* civilo-militaires ?

Si la mission d'appui aux forces est aujourd'hui l'élément central, moteur des Actions Civilo-Militaires menées sur les théâtres d'opération, on a pu relever, dans la littérature existante sur le sujet, mais aussi lors des entretiens, une autre version de l'ACM, souvent entendue dans le sens des « *Affaires Civilo-Militaires* ». Cette autre conception est liée à un contexte historique précis, celui des interventions en Bosnie et au Kosovo, et à une entité en particulier : le Commandement des Opérations Spéciales. Cette conception, que l'on appellera holistique dans la mesure où elle étend le champ d'application des ACM en dehors du domaine spécifiquement militaire, a pu avoir une certaine influence sur la définition du concept, puisant dans des exemples étrangers des éléments de réflexions sur l'architecture institutionnelle de gestion des crises.

1. Le Commandement des Opérations Spéciales et l'expertise économique

A la suite de la participation de la France à l'opération *Tempête du Désert* contre l'Irak, un ensemble de réflexions a émergé sur le rôle des armées dans la prospection et la défense des intérêts économiques nationaux. En effet, les militaires français ont pu être témoin de l'arrivée dans le Koweït libéré d'un ensemble d'unités militaires américaines, composées majoritairement de réservistes et effectuant un véritable démarchage commercial en vue de positionner les entreprises sur les marchés de reconstruction. Déjà observée au Liban, la participation des armées américaines à l'effort national d'influence économique devenait évidente, et leur efficacité reconnue.

L'émergence du concept d'Affaires Civilo-Militaires est liée à ce constat et connaîtra une première application lors de la participation des troupes françaises à la mission d'interposition de la FORPRONU en Bosnie Herzégovine lors de l'année 1994. Si les structures du Commandement des Opérations Spéciales (COS) avaient eu pour objectif déjà en novembre 1993 de s'occuper de l'expertise dans le champ civil¹, ce n'est véritablement qu'en Bosnie que les ACM acquièrent leur première signification opérationnelle et

¹Robert Gaïa, op. cit. page 34.

subirent leur « baptême du feu »¹. La résolution 900 du Conseil de Sécurité des Nations Unies le 10 mars 1994 donnait, en effet, mandat à la FORPRONU pour participer à la reconstruction de la ville de Sarajevo. Le COS dépêcha donc sur place une équipe de réservistes et de soldats d'active en vue de fournir une expertise sur des projets de reconstruction à soumettre lors de la réunion des donateurs². Suite à cet effort, les forces françaises constituèrent en janvier 1996 un bureau G5 à Sarajevo³ en dehors du cadre de l'IFOR⁴, la force d'application des Accords de Dayton, dont la conduite était confiée à l'OTAN par mandat des Nations Unies avant de se rapprocher de la SFOR, la Force de Stabilisation.

Le développement d'une expertise civile au sein du Commandement des Opérations Spéciales permit l'émergence d'une fonction ACM particulière à la veille des frappes de l'OTAN contre les forces serbes en août 1995 : leur rôle dans la défense des intérêts économiques de la France. Cette fonction ne faisait pourtant pas partie de la mission de base du Commandement des Opérations Spéciales, il semble qu'il se la soit attribuée de manière spontanée⁵. La mise en place de la Chambre de Commerce et d'Industrie Franco-Bosnienne en janvier 1996⁶, alors que les Accords de Dayton étaient signés et que les financements internationaux irriguaient déjà les opérations de reconstruction en Bosnie correspondait à un objectif du Commandement des Opérations Spéciales et à une étape dans sa vision de la défense des intérêts économiques français, justifiée par l'absence au niveau de l'Ambassade de France d'un Poste d'Expansion Economique. Cette chambre de commerce avait pour but de faire remonter au niveau du Ministère de la Défense des informations à transmettre ensuite dans les cercles d'entrepreneurs français. L'objectif était donc de pouvoir fournir des informations aux entreprises afin qu'elles puissent se positionner directement sur les marchés de reconstruction.

¹Jacques Saleun, *Actions Civilo-Militaires: l'expérience en ex-Yougoslavie*, in *Des forces spéciales aux affaires civilo-militaires*, op. cit., pp 33-40. Voir aussi Xavier Guilhou, *Les Actions civilo-militaires conduites par le COS en ex-Yougoslavie*, intervention lors du Colloque du CEHD/CNRS sur les *Forces Spéciales*, 11 et 12 juin 2001.

²Jacques Saleun, *Actions Civilo-Militaires...* op. cit.

³La nomenclature OTAN désigne ainsi le bureau chargé des CIMIC, une structure dédiée à l'interface entre les autorités civiles internationales et locales, et les forces de la coalition. L'appellation G5 *extension* indiquait donc que cette structure échappait à l'OTAN. Robert Gaïa, op. cit. page 34.

⁴ Voir Nicolas Stilinovic, *Gestion des crises, rôle des Actions civilo-militaires et des agences d'aide nationales au développement*, DEA de Relations Internationales soutenu à l'Université Marne la Vallée, 1997-1998.

⁵Marc Défourneaux, *Gestion des sorties de crises et reconstruction de la paix*, Fondation pour la Recherche Stratégique, décembre 2000, page 31.

⁶Ibidem, page 33.

Ce travail de récolte d'informations et d'intelligence économique sur les éventuelles opportunités à saisir, a été grandement facilité par la présence, au sein des équipes du Commandement des Opérations Spéciales, de réservistes issus des milieux économiques français, à l'instar d'un réserviste travaillant chez Renault V.I. dans le civil, qui aurait participé activement à l'implantation de cette firme en Bosnie¹. Sans pour autant y voir une contribution essentielle à la guerre économique², l'expertise des réservistes fournirait une matière première aux réflexions stratégiques des dirigeants d'entreprises, matière première d'autant plus crédible qu'elle est «extraite» par des professionnels. Ce modèle d'action, l'envoi de forces spéciales lors de la phase de crise militaire, sera repris par la suite et systématisé, attribuant au COS la responsabilité des Expertises Initiales de Théâtre pour les interventions au Kosovo ou en Macédoine par exemple. Ces expertises constituent des rapports sur l'état général du pays, aux niveaux politique, social et économique formant une base de réflexion pour toute action militaire ultérieure. Ce type d'activité correspond à une opération de récolte de renseignements qui sont par nature voués à être exploités en vue de la reconstruction politique, économique et sociale du pays.

Dans ce contexte, une partie des ACM sont du ressort du Commandement des Opérations Spéciales, et c'est donc cette structure qui était en charge de la fonction ACM³ avant qu'en décembre 1995, l'Etat Major des Armées ne mette en place une cellule d'ACM intégrée au Commandement Opérationnel Inter-Armées de l'Etat-Major des Armées⁴, amorçant le processus de mise en place d'une fonction à part entière dans la mission de projection. Pour autant, le Commandement des Opérations Spéciales reste aujourd'hui toujours responsable de la conduite des Expertises Initiales de Théâtre qui forment le premier pas vers la compréhension de l'environnement des forces et la première analyse des besoins du terrain en termes d'ACM, alors qu'il ne constitue pas à proprement parler une unité ACM.

Parallèlement à ce contexte, étroitement lié aux activités du Commandement des Opérations Spéciales en ex-Yougoslavie, est né le groupe «Procure», créé par le Cercle de Réflexion et d'Etudes Sur les Problèmes Internationaux et la Fondation pour les Etudes de Défense, en vue d'examiner les activités françaises en Bosnie, et notamment les actions menées par le Commandement

¹Voir Jacques Saleun, op. cit., Nicolas Stilinovic, *Gestion des crises, rôle des Actions civilo-militaires et des agences d'aide nationales au développement*, DEA de Relations Internationales soutenu à l'Université Marne la Vallée, 1997-1998.

²Jean-Claude Girot, *Les chefs d'entreprises et les affaires civilo-militaires*, in Des forces spéciales... op. cit., page 45, et *Réserves et enjeux de la coopération civilo-militaire*, in La gestion des sorties de crises, Colloque du 17 décembre 1997, Fondation pour les Etudes de Défense.

³Jean-Jacques Cécile, op. cit. page 24.

⁴Robert Gaïa, op. cit. page 34.

des Opérations Spéciales. Ce groupe a dès le départ envisagé sa réflexion sur les ACM d'un point de vue élargi, celui de la participation de la France aux opérations de reconstruction et de gestion des crises. En 1999, ce groupe fut recréé sous l'appellation « Procure 2 » à l'occasion de la crise du Kosovo¹. Présidé par Marc Défourneaux, ancien adjoint du Coordinateur Spécial de l'ONU à Sarajevo, Procure défendait une vision holistique des ACM, qui devraient selon cet avis comprendre la mission d'influence, outre celle de soutien aux armées. Cette orientation a ensuite été prônée par le rapport parlementaire de Robert Gaïa en 2001, et par une série de publications à la FED, dont leur Colloque sur la *Gestion des sorties de crise*.

Cependant, il est à préciser que Procure ne constituait qu'un *input*, un espace de débat enrichissant les réflexions sur les ACM, sans qu'existe un mandat de l'Etat-Major des Armées. Nous parlons donc d'un réseau de réflexion lié au Commandement des Opérations Spéciales, mais réunissant aussi des fonctionnaires et des acteurs économiques privés ayant pour but de façonner un concept d'ACM qui lie soutien aux forces armées et influence économique. On aboutit alors à l'existence d'un double sens des ACM, celui d'Action civilo-militaires, dont le but est de soutenir les forces projetées, et celui d'Affaires civilo-militaires, dont l'objectif est de réunir autour d'un noyau opérationnel militaire, les premiers arrivés sur un terrain de crise, un ensemble d'acteurs étatiques et privés en vue de contribuer à résoudre la crise et d'en tirer certains bénéfices en liant activités militaires et activités civiles. La vision de ces acteurs est donc holistique dans la mesure où elle envisage les ACM dans une perspective qui dépasse le simple cadre des armées, et vise à mettre en oeuvre une coordination interministérielle de gestion des crises dont l'objectif, outre l'efficacité dans la gestion des crises, serait aussi de défendre les intérêts français aux niveaux diplomatiques, culturels et économiques.

2. Les modèles étrangers de gestion des crises

Un élément enrichi de manière constante la réflexion de ces cercles sur les ACM : la référence aux modèles britanniques et américains de coopération civilo-militaire. Cette référence est articulée autour de points de vue institutionnels, mais aussi culturels. Pour s'en tenir aux points qui nous intéressent ici, dans la perspective d'une construction institutionnelle issue de réflexions stratégiques, ces modèles constituent des exemples de deux types d'intégration des activités civilo-militaires dans des architectures institutionnelles de gestion des crises.

¹Ibidem.

Ainsi, l'organisation britannique des affaires civilo-militaires ne se matérialise pas par une unité spécifique, mais par «*seulement quelques spécialistes qui sont répartis au sein des forces*»¹. Cette composante est appuyée par une agence gouvernementale ayant rang de ministère², le *Department For International Development* (DFID)³, et bénéficiant d'une liaison permanente auprès des Ministères de la Défense et des Affaires Etrangères mus par les directives du *Cabinet Office*. Doté d'un budget conséquent et autonome, le DFID peut déléguer des civils à l'intérieur des armées britanniques en vue d'améliorer les relations parfois houleuses entre les militaires et les civils. Il représente la plateforme «idéale» entre les acteurs civils et militaires de gestion des crises, avec des personnels évoluant de statuts militaires à civils, et des interfaces continues entre les forces armées, les ONG et les agences civiles⁴, suivant un continuum de référence sur le partage du travail entre les armées (urgence) et les agences civiles qui reprennent les efforts entrepris dans la phase d'urgence. Par ailleurs, la flexibilité d'emploi des statuts des personnels employés par le DFID permet de sélectionner des personnels militaires et civils pour les détacher auprès des organisations internationales⁵.

Un autre objet de comparaisons avec les structures françaises se situe de l'autre côté de l'Atlantique, avec les *Civil Affairs* américaines. Plusieurs éléments s'avèrent effectivement particulièrement pertinents pour la réflexion stratégique sur les ACM. D'une part, les *Civil Affairs* constituent des unités spécialisées, elles fonctionnent sur un double axe de spécialisation des métiers et d'utilisation des réserves. Leur rôle est de renforcer les dispositifs de *Civil-Military Operations*, du commandement géographique jusqu'à l'échelon du bataillon. Elles ont ainsi pour but de faire le lien entre les composantes civiles présentes sur un théâtre d'opération et les forces, et contribuer à l'achèvement des buts politiques et militaires via différentes activités : le soutien aux nations étrangères alliées, le contrôle des ressources et des populations, l'assistance humanitaire, les actions militaires civiques, la contribution aux activités d'urgence et le soutien à l'administration civile.

¹Xavier Guilhou, Jean-Marie Aoust et Jean-Charles Becuwe, *La coopération civilo-militaire dans le cadre des actions de sortie de crise et de reconstruction et la problématique des financements internationaux*, rapport d'Eurogroup Consulting à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, 15 novembre 2002, page 33.

²Nicolas Stilinovic, op. cit., page 61.

³Colloque FRS et CRESPI, *Sorties de crise: du militaire vers le civil. le cas des Balkans*, intervention de Simon Ray, op. cit.

⁴La notion d'approche intégrée fournit un bon qualificatif de la conception holistique des Britanniques en matière de Coopération Civilo-militaire. Voir Sami Makki, *Le civilo-militaire en Grande Bretagne: leçons pour la France*, in *Le Débat Stratégique* n°58, septembre 2001.

⁵Marc Défourneaux, op. cit., p 66.

D'autre part, l'intégration dans les rangs des opérations spéciales permet aux *Civil Affairs* d'être liées à des structures de commandement distinctes des forces conventionnelles, directement dépendante du couple Maison Blanche-Secrétaire d'Etat à la Défense¹. D'ailleurs, plus que le concept d'emploi des *Civil Affairs*, c'est bien l'efficacité du système américain de fonctionnement inter-agence qui est conçu comme véritable plus-value du système de gestion des crises des Etats Unis. Au plus haut niveau politique, c'est à dire au niveau présidentiel avec la Maison Blanche, tous les acteurs de la politique étrangère sont unis dans un effort collectif via le National Security Council ou siègent les responsables du Pentagone, la Présidence, les responsables des différentes composantes du State Department et des agences de renseignement. Cette combinaison des acteurs institutionnels fut renforcée par la *Presidential Direction Directive* numéro 56, signée le 27 mai 1997 et intitulée *Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingencies*, dans laquelle le Conseil National de Sécurité devient l'enceinte de formulation de la politique extérieure américaine dans le contextes des crises complexes², et établissant un lien direct entre les objectifs militaires et politiques par l'existence d'un plan politico-militaire³ établissant le rôle de chaque agence, un planning intégré des activités des acteurs étatiques fondé sur les complémentarités entre forces armées et agences civiles. Fortes de cette autorité politique, les différentes composantes de la politique extérieure américaines sont appelées à coopérer sur le terrain comme dans le domaine de la planification stratégique.

Sur le théâtre d'opérations, les *Civil Affairs* sont donc en constant contact avec les services de l'ambassade et les *Disaster Assistance Response Team* de USAID, des équipes de spécialistes envoyés sur le terrain afin de récolter les données et de coordonner les efforts de renseignement en vue de la planification des opérations et l'aide américaine à court ou moyen terme. Ces mécanismes de réaction rapide incluent des capacités financières importantes afin de pouvoir sous-contracter à des ONG partenaires des activités de reconstruction et d'aide humanitaire. Les Civil-Military Operations Centers (CMOC) constituent aussi des architectures bien spécifiques de coopération civilo-militaire. Le CMOC est ainsi un lieu géographique, de rencontre entre les différentes composantes civiles engagées sur un théâtre d'opération et les composantes militaires engagées dans les Civil-Military Operations. Mais c'est en même temps un

¹ Voir FM 41 10 *Civil Affairs Operations*, Washington DC, février 2000, et le JP 3-57, *Joint Doctrine For Civil-Military Operations*, Washington DC, 8 février 2001.

² Voir Thierry Tardy, *La Politique Américaine des Peace Operations*, Etude de la FRS, Paris 1999.

³ Voir Mark R. Walsh et Michael J. Harwood, *Complex Emergencies: under new management*, in *Parameters*, hiver 1998, pp 39-50.

concept de partage de l'information et de management des complémentarités opérationnelles¹.

Là encore si bien souvent l'accent est mis sur le côté opérationnel du fonctionnement par agences interministérielles liées aux impératifs politico-militaires², il convient de remarquer un certain nombre de tendances sociologiques significatives. Ainsi, en ce qui concerne les liens Armées-ONG, des études³ plus ou moins récentes mettent l'accent sur les convergences constatables entre les cercles de décision liés à la Défense et à la politique étrangère américaines, et les cercles dirigeants les grandes organisations non gouvernementales. De ce point de vue, les processus inter-agences ne peuvent que profiter de cette proximité sociologique, les humanitaires et politiques de haut niveau ayant souvent été formés dans les mêmes écoles. On constate par exemple que des personnes influentes passent du State Department à la direction de grandes ONG (Jim Bishop) ou encore de la présidence d'ONG à l'administration du USAID (Andrew Natsios). De ce point de vue, le déclenchement des hostilités en Irak et la conduite des opérations en Afghanistan auraient d'ailleurs été l'occasion d'un renforcement des tendances d'intégration des intérêts politiques, militaires et humanitaires. Ainsi les ONG américaines sont-elles de plus en plus considérées comme des auxiliaires des armées, étant conçues à l'instar des *Civil Affairs* comme des multiplicateurs de force⁴.

La pertinence du modèle américain en particulier a contribué de manière importante à ce que la réflexion stratégique française le prenne en compte, notamment suite aux observations effectuées par des acteurs sur le terrain qui sont revenus en France et ont capitalisé ces expériences par une réflexion stratégique et théorique. Toutefois, sur le plan de la pratique, on a pu observer une certaine division entre différents acteurs quant à la mise en œuvre de ces réflexions.

¹ Voir Troisième Chapitre.

² Robert Gaïa, op. cit., pp 26-29.

³ Voir Yves Dezalay et Bryant Garth, *Droits de l'homme et philanthropie hégémonique*, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* n°121-122, mars 1998, ainsi que Sami Makki, *La privatisation des fonctions de défense aux Etats Unis : vers un nouveau modèle de politique étrangère ?* in *Diplomatie* n°1, janvier-février 2003, pp 66-70.

⁴ Sami Makki, *Militarisation de l'humanitaire : les enjeux de l'intégration civilo-militaire dans l'appareil de sécurité militaire américain*, in *Humanitaire* n°8, automne 2003, pp 88-107, et *Militarisation des acteurs civils et stratégie globale des Etats Unis*, in *le Débat Stratégique* n°67, Mars 2003.

3. Une conceptualisation holistique de l'ACM : quelles réalisations ?

La vision d'une coordination interministérielle pour la gestion des crises, notamment celle des deux groupes Procure, mais pas seulement, concevait le rôle des armées comme celui des premiers arrivés sur le terrain, aptes à gérer les questions de sécurité et à évoluer dans des contextes troublés. Dans cette optique, les militaires seraient donc les seuls à pouvoir agir dans un premier temps, pour «défricher» le terrain, chercher des informations intéressantes quant à la reconstruction et en amorcer les premières phases. Les premières opérations de reconstruction ne sont souvent que des opérations visant le rétablissement des infrastructures de transport et de communication au sens large (routes, ponts mais aussi téléphone), en vue de permettre l'acheminement de l'aide humanitaire, les premières installations d'opérateurs de reconstruction (organisations internationales ou entreprises spécialisées) et la remise en place des rouages administratifs et politiques du pays. Opérée dans le temps de l'urgence, cette pré-reconstruction effectuée par les armées est conçue comme limitée dans le temps afin que les organismes civils puissent prendre le relais.

Dans la réflexion sur la coordination des acteurs dans la gestion des crises justement, le passage de relais entre les armées et les acteurs civils constitue l'articulation logique justifiant la construction du concept ACM dans une vision globale, intégrée à une coordination entre les acteurs institutionnels. Le raisonnement tenu par les partisans de cette vision justifie le rôle des armées dans la remise en place des premières fonctions étatiques à condition que ces réalisations soient soutenues et reprises par le milieu civil. Partant du constat que les armées peuvent amorcer la reconstruction, l'idée est donc de formater un outil institutionnel permettant la participation de la France à la gestion des crises et qui capitalise les actions militaires opérées. Dans cette optique, les ACM ne sont pas tant l'objet de la réflexion qu'un sujet susceptible de justifier la réorganisation de l'action politique extérieure française dans les contextes de crise.

Conjointement à la réflexion mise en place par la FED et le groupe Procure, la défense des intérêts nationaux fut l'objet de la mise en place de réseaux plus ou moins formalisés fonctionnant sur des connaissances interpersonnelles et du montage d'une structure institutionnelle au Kosovo. Tout d'abord, la crise du Kosovo a permis à un certain nombre d'acteurs de mettre en œuvre un ensemble d'activités à travers la création de l'association AUDE (Actions d'Urgence et de Développement) au début de l'année 1999. Alors que les signes d'une intervention multinationale se faisaient plus précis, des personnalités appartenant à des entreprises, à des ONG de solidarité internationale, au

Commandement des Opérations Spéciales et au Ministère des Affaires Etrangères se retrouvèrent, à titre privé, en vue de travailler à un soutien aux entreprises françaises au Kosovo. Leurs positions au sein des organismes privés ou de la fonction publique leur permettait d'obtenir un certain nombre d'informations propres à effectuer ces tâches, et à lever des fonds auprès du MEDEF pour envoyer un salarié dans le sillage de la KFOR. La liaison entre cette association et certains éléments du Commandement des Opérations Spéciales, permettait de dédoubler la présence de ce salarié avec des réservistes agissant sur le modèle de l'expérience bosniaque.

L'objectif affirmé de cette association et de son réseau était de lier les différents acteurs par la gestion d'un continuum commun. Ainsi les acteurs publics et humanitaires, actifs dans les phases d'urgence, devaient-ils rester en contact avec les acteurs privés relevant plus de la phase de reconstruction. Le fait de lier les acteurs et les activités par une assistance logistique et en termes d'information était de nature à favoriser l'installation d'opérateurs français dans le contexte de compétition pour les marchés de reconstruction d'après-guerre. Dans le même esprit, la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense a-t-elle été en mesure de fournir au MEDEF une synthèse de travaux du COS réalisés au cours de l'expertise Initiale de Théâtre « *afin de pouvoir disposer d'éléments fiables permettant de jeter les bases d'une reconstruction au Kosovo* »¹. Sans préjuger des résultats de ces travaux, et de leur efficacité, il nous paraît pertinent de relever l'existence de réseaux plus ou moins formels de civils et de militaires permettant de relayer des informations, et que l'on associe dans des publications au travail des ACM.

Un autre réseau s'était mis en place à l'été 1999, après la nomination de Bernard Kouchner au rang de Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies au Kosovo. Son équipe comprenait effectivement un ensemble de collaborateurs français proches qui ont pu aussi faire remonter un certain nombre d'informations vers les milieux économiques nationaux.

Enfin, la mise en place de la Mission Interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE) présidée par Roger Fauroux² le 21 juillet 1999 abouti à mettre à côté de ces initiatives de réseaux une structure interministérielle par la volonté du Directeur de Cabinet du Premier Ministre. Accueillie comme la

¹Colonel de Richouftz, DAS/CDS, *Projet de reconstruction*, télécopie au MEDEF, 3 juin 1999, cité par Marc Défourneaux, op. cit., page 30.

²Voir Robert Gaïa, op. cit.

concrétisation des travaux combinés par un ensemble d'acteurs divers¹, notamment de l'EMA, du MEDEF, du Cabinet du Ministre de la Défense, la MIESE est devenue l'espace d'échange des différents acteurs institutionnels et privés français agissant au Kosovo.

En soi, le projet de coordination interministérielle suppose un double processus de décloisonnement. D'une part un premier processus visant à agglomérer des intérêts économiques d'ordre privé aux intérêts militaires, donc publics, phénomène déjà amorcé à travers les mécanismes de remontée d'informations économiques et l'emploi de réservistes. Cette agrégation des intérêts publics et privés aboutit à un certain succès en matière économique, avec des entreprises françaises obtenant une part de 30% des marchés de reconstruction du Kosovo². Ensuite un second décloisonnement s'opère entre les sphères d'activité entre les ministères compétents. Les résultats, politiques dans ce cas, semblent beaucoup plus mitigés. La dissolution de la MIESE fin 2000 et son remplacement par une cellule de gestion des crises au sein du Secrétariat Général de la Défense Nationale ne permit pas de recentrer autour d'un pôle politique fort une enceinte de concertation interministérielle permanente sur la gestion et le suivi des crises³.

A la suite d'un constat d'échec, Roger Fauroux justifiait en janvier 2001 l'«auto-sabotage» de la MIESE par la volonté de «*montrer qu'il était indispensable de combler le vide en matière de coordination interministérielle pour la sortie de crise*»⁴. Il souligna ainsi que, du point de vue de la pratique, la constitution d'outils de gestion des crises nécessitait une approche globalisante, intégrant des aspects économiques, politiques, administratifs, humanitaires et militaires. Il rappelait par ailleurs le rôle des armées et plus encore des ACM dans le continuum de gestion des crises. Le vide évoqué correspondait entre autres à une absence de coopération active de la part des ministères chargés par exemple de fournir du personnel qualifié en vue d'un emploi au sein de la Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo, ou plus simplement dans la conduite d'une réflexion générale sur les stratégies à adopter dans le contexte kosovar, ce qui correspond

¹Entretiens menés en 2001, 2002 et 2003 à Paris avec des Chargés de Mission au SGDN, personnels militaires du COIA puis du CPCO, du COS, de la Délégation à l'Action Humanitaire du Ministère des Affaires Etrangères.

² Entretien à la MINUK, Pristina, février 2001.

³ Entretiens menés en 2001, 2002 et 2003 à Paris avec des Chargés de Mission au SGDN, personnels militaires du COIA puis du CPCO, du COS, de la DAS, de la Délégation à l'Action Humanitaire du Ministère des Affaires Etrangères.

⁴Voir le Colloque *Sorties de crise: du militaire vers le civil. le cas des Balkans* organisé par le CRESPI et la FRS.

http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/archives/colloques_manif/programme_conf20010119%5Cprogramme_conf20010119.doc/.

au rôle du Quai d'Orsay. De fait, il semble que chaque ministère tend à conduire sa propre politique de coopération internationale dans son secteur, sans que les initiatives ne soient regroupées au sein d'un axe politique fort et selon une stratégie qui permettrait une capitalisation de ces initiatives en matière d'influence¹. Le Rapport Gaïa relevait ainsi que le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, celui de l'Education Nationale, celui de la Justice, celui de l'Intérieur ou celui de l'Emploi et de la Solidarité possédaient tous une cellule interne destinée à la collaboration avec les pays étrangers, la coopération et éventuellement un volet sur la gestion des crises, sans que ces initiatives ne soient concentrées en un espace commun de concertation.

Finalement, cette seconde acception des ACM, les Affaires Civilo-Militaires ont été au centre d'un certain nombre de divergences entre des acteurs différents. En effet, la conception ACM intégrée à une gestion interministérielle des crises défendue par le COS, notamment via l'organe de réflexion de Procure, s'est au final retrouvé en contradiction avec la conception des ACM mises en œuvre par l'EMA, des ACM en soutien à la force, contribuant à la compréhension de l'environnement et permettant aux forces déployées de ne pas connaître d'interférences avec la population civile négatives pour la mission, à l'instar du contrôle de population énoncé dans le FM 41 10 des *Civil Affairs* américaines. Ensuite, des divergences entre le Quai d'Orsay et les promoteurs de la gestion interministérielle des crises ont été remarquées, dans la mesure où les entretiens menés sur ce sujet ont mis en perspective la réticence du Ministère des Affaires Etrangères à s'impliquer dans ces organes interministériels. Liées à des réseaux par nature volatile, il ne reste au final que peu d'éléments liés à cette conception des ACM, des Affaires Civilo-Militaires liant les entités militaires, présentes dès le début de la crise, aux organisations civiles susceptibles de les relayer dans leur préoccupation de défense des intérêts nationaux. Du moins les organes correspondant aujourd'hui à la définition des ACM donnée par l'Etat Major des Armées ne semblent pas vraiment être en adéquation avec le « premier jet » né en Bosnie.

C. La construction des ACM, spécialisation organique et légitimation

Les ACM aujourd'hui sont conçues comme une fonction de soutien à la force, mais correspondent aussi à des unités spécifiques. Ainsi la définition du concept ACM évolue-t-il entre différentes perceptions de la mission. Mais au final, c'est bien l'EMA, l'autorité en charge de la définition des emplois des forces, qui a

¹Robert Gaïa, op. cit., pp 66-69.

arbitré entre une conception de la mission orientée vers le soutien aux forces et une autre conception plus tournée vers la participation des armées à une gestion des crises. Sans être pour autant antinomiques, ces deux notions furent en « compétition », et l'arbitrage rendu a répondu à une logique de limitation des ACM. Les unités ACM ne se sont pas non plus constituées du jour au lendemain. Bien au contraire, l'architecture spécialisée ACM que l'on va décrire a évolué, et il nous semble pertinent d'envisager cette formation et les enjeux de la spécialisation.

1. Contraintes et arbitrages dans la définition du concept ACM

Les concepts étrangers d'actions civilo-militaires fournissent autant d'exemples de mécanismes de gestion intégrée des crises, légitimant une conception holistique des ACM. Or la rédaction de la doctrine reste étroitement subordonnée à la définition politique de l'objet ACM et de son insertion dans le dispositif interministériel de gestion des crises, marqué par une ambiguïté extrême entre la définition de la politique étrangère par le Quai d'Orsay et la question de la gestion interministérielle. De ce point de vue, l'alternative offerte entre une fonction ACM exclusivement subordonnée à l'appui aux forces armées et une fonction militaire élargie s'intégrant dans un contexte plus global de résolution des crises ne peut être tranchée par le seul Ministère de la Défense. *« Sans une telle fonction de coordination [un organe interministériel de coordination doté de prérogatives administratives et d'une légitimité politique forte] les actions de crise, civilo-militaires, ne resteront au mieux que des actions militaro-civiles, c'est-à-dire des actions de nature civile conduites par les militaires dans un but quasi militaire et dans des zones d'implantation des forces »*¹.

Si la notion de gestion des crises nécessite un outil interministériel, sa mobilisation dépasse la compétence d'un ministère étroitement dépendant des Affaires Etrangères en ce domaine. Or l'absence de positionnement politique fort semble être une constante. Tous les entretiens menés sur ce thème² convergent effectivement vers le constat d'un manque de volonté politique pour mettre en place les outils de gestion des crises tels que décrits plus haut. On peut d'ailleurs trouver quelques précédents à la référence de l'absence de volonté politique : l'action humanitaire des armées au sein de la FORPRONU

¹Christian Brumter, *ACM, les leçons de l'expérience européenne*, in Objectif Doctrine n°10 & 11, octobre 1999, page 31.

²Entretiens menés en 2001, 2002 et 2003 à Paris au SGDN, Cabinet du Ministre de la Défense, Ministère des Affaires Etrangères (Délégation à l'Action Humanitaire), EMA et DAS.

lors de la guerre de Bosnie fut, elle aussi, soumise à ce type de critiques¹, l'action humanitaire des armées devenant un écran à l'inaction politique.

L'isolation du Ministère de la Défense sur la question des ACM² encourage donc les Armées à définir ces activités coûteuses autour des volets proprement militaires des ACM. Suite aux échecs successifs de coordination interministérielle, entre la Mission Interministérielle sur l'Europe du Sud-Est et la cellule de résolution des crises au sein du Secrétariat Général de la Défense Nationale, les promoteurs de la gestion intégrée des crises perçoivent bien souvent leur travail comme un prêche dans le désert pour la mise en place des outils interministériels. Il faut donc préciser ici que les entretiens³ menés au sein de l'administration de la Défense n'accréditent pas l'idée d'une propension des armées à négliger le rôle des ACM dans la gestion civile des crises. Ils montrent au contraire que la tendance au recentrage des ACM autour des missions d'appui à la force fonctionne en réaction aux échecs de la coordination, les armées étant les principaux payeurs de ces activités, que le coût soit humain, financier ou matériel. Peu de dossiers ACM, effectivement, seraient repris par les autorités civiles au niveau français, posant un réel problème d'efficacité des activités en comparaison avec leurs coûts réels ou ressentis. L'exemple de la Chambre de Commerce et d'Industrie Franco-Bosnienne serait de ce point de vue un cas d'école en terme de non reprise des outils développés en tant qu'ACM. Ensuite, la définition des ACM comme soutien à la force correspond à une volonté de légitimation des ACM tant en interne que vis-à-vis des autres administrations. En effet, l'EMA serait d'autant plus réticent à reconnaître un rôle civil aux armées que cette fonction, l'action civile dans le management de crise, est du ressort du Ministère des Affaires Etrangères. Afin de ne pas déborder de ses fonctions, et de se cantonner à ce qui est considéré comme légitime, le cadre d'emploi des forces, les ACM restent donc orientées majoritairement vers l'appui aux forces déployées.

L'évolution du concept obéit donc à des dynamiques internes et externes aux armées; par conséquent la définition d'une doctrine permettant de fixer de manière prédictive l'emploi de ces forces dans les optiques juridique et comportementale est suspendue entre ces deux options. Si l'EMA semble avoir arbitré en faveur d'une conception restrictive des ACM, il reste que l'absence d'énoncé normatif et prédictif dans la conduite des opérations entretient une certaine ambiguïté autour des actions mais aussi de la philosophie même de ces

¹Voir Maurice Torelli, *Les missions humanitaires de l'armée française*, in Défense Nationale, Mars 1993 et Jean Cot in Thierry Tardy, op. cit.

²Voir Marc Défourneaux, op. cit., Robert Gaïa, op. cit.

³Entretiens à Paris en 2001-2002-2003, SGDN, DAS, EMA, Quai d'Orsay, Eurogroup Consulting.

actions militaires. Les seules amorces de doctrine que l'on pourra citer sont les Concepts Interarmées d'Actions Civilo-Militaires de 1997 et de 2002. Par ailleurs, si une *Ebauche de Doctrine des Affaires Civilo-Militaires* (CDES/CREDAT/B5 20.11.1999) existe depuis 1999, ce document n'est pas véritablement opérationnel, il fixe les grandes lignes sans standardiser les comportements. La conduite des ACM évolue donc en fonction des personnalités et des commandements, entre les diverses tendances énoncées dans cette partie. Pour autant l'outil existe, et l'absence de doctrine d'emploi des ACM n'a pas empêché la mise en place d'une unité spécialisée d'ACM, le Groupement Interarmées « Actions Civilo-Militaires », preuve, s'il en était besoin, de l'importance accordée par l'EMA à cette fonction. Il semble donc que la logique de la constitution de l'outil militaire passe par cette phase de création d'une structure en vue de s'adapter aux nouveaux contextes d'intervention, avant de la figer à travers une doctrine.

2. L'évolution des structures ACM

La création d'une filière ACM spécifique au sein des armées a traduit, en termes d'effectifs, d'organisation de forces et de ressources matérielles, les préoccupations du Ministère de la Défense concernant les nouvelles fonctions militaires dans les contextes d'interventions extérieures. Entièrement tournées vers la projection¹, les unités ACM se sont spécialisées et regroupées dans des structures qui devraient à terme voir la mise en place d'une filière à part entière, et d'un métier ACM particulier. En ce sens, le Ministère de la Défense français s'est inspiré des structures existantes aux Etats-Unis. En effet, les ACM françaises, comme les *Civil-Military Operations* américaines sont un concept d'emploi des forces déployées sur un théâtre de guerre, mais correspondent aussi aux *Civil Affairs*, dans la mesure où il s'agit d'une filière spécialisée, faisant appel à de nombreux réservistes, et dont la chaîne de commandement est directement reliée à l'EMA.

Un foisonnement d'acteurs ACM

Le concept d'Actions Civilo-Militaires ne bénéficiait pas, jusqu'en 2001, d'une unité particulière chargée de l'incarner, mais d'un ensemble d'acteurs internes aux armées. Depuis le 1er juillet 2001, au contraire, la fonction ACM s'est vue

¹A cet égard les ACM correspondent bien à ce nouveau contexte d'emploi des forces post-guerre froide tel que décrit dans le *Livre Blanc sur la Défense* de 1994, et réactualisé par la brochure de l'IHEDN *Comprendre la Défense*, nécessitant une interface constante entre les populations civiles sur les théâtres d'opération et les armées. Voir Forum CDES du 8 juin 2000, *La place et le rôle des forces terrestres dans la résolution des crises*, intervention du Général Valentin.

dotée d'un corps, le Groupement Interarmées « Actions Civilo-Militaires »¹, qui s'est alors ajouté aux autres acteurs en se substituant peu à peu à certain d'entre eux. Les ACM ont effectivement été prétexte à un foisonnement de structures militaires, ce qui a posé la question de la légitimité du GIACM à « s'approprier » cette activité. Par ailleurs, et conformément au train de réforme général de l'Armée de Terre sur les capacités de projection, ces structures sont rattachées à l'Armée de Terre de manière organique mais, en ce qui concerne les emplois, c'est l'EMA qui obtient la compétence de leur commandement².

Le Commandement de la Force d'Action Terrestre fut la première amorce d'unification de l'outil ACM à travers une structure gérant des hommes à plein temps pour cette mission spécifique. Il dispose en effet d'un bureau ACM depuis 1998, chargé aujourd'hui de la mise en condition opérationnelle des personnels envoyés en unité ACM. C'est lui qui est en outre chargé de définir toutes les instructions collectives. Dans le même temps, nécessité faisant droit, le Commandement de la Doctrine et de l'Enseignement Supérieur de l'Armée de Terre fut aussi chargé par l'EMA de créer un bureau ACM afin de rédiger une doctrine. Suite à la réforme de l'Armée de Terre et à la création des Etats Majors de Forces, ces derniers furent équipés de bureaux ACM durant l'année 2000, en prévision de leur orientation vers les emplois de projection.

Parallèlement à ces structures relevant à l'Armée de Terre mais ayant vocation à l'interarmées³ s'est mise en place une entité permanente ACM de nature interarmées. Celle-ci était composée avant sa disparition d'un Bureau ACM à l'Etat Major Inter-Armées de Creil. Lui ont survécu deux entités, le commandement opérationnel directement lié à l'Etat Major des Armées, le bureau ACM du Centre de Planification et de Conduite des Opérations créé en 1996⁴, et une structure permanente formant désormais la moelle épinière des ACM en France: le GIACM. Le Bureau ACM du Centre de Planification et de Conduite des Opérations dirige la conduite des opérations sur le terrain, qu'elles

¹Créé en juillet 2001, le GIACM est opérationnel complètement depuis janvier 2003. En ce qui concerne les structures des ACM, on se référera utilement à la documentation disponible auprès du CDES, entre autres les présentations *L'armée de terre 1999, Structures organiques*, et *Structure du Commandement de la Force d'Action Terrestre*, <http://www.cdes.terre.defense.gouv.fr/>. Par la suite, les documentations officielles suivantes: *Les Armées Françaises et l'Action Civilo-Militaire*, Analyse et Référence, DICOD, Ministère de la Défense, Novembre 2002 ; *Le GIACM, une unité au service des autres*, brochure de présentation du GIACM, ainsi que les *Concepts Interarmées de l'action civilo-militaire* et *L'ébauche de doctrine des Affaires civilo-militaires* du CDES, juin 1999.

²Ces organismes sont pour la plupart, et le GIACM en premier lieu, des «organismes à vocation interarmées (OVIA) de l'Armée de Terre». CF Concept Interarmées... op. cit., page 20.

³IHEDN, *Comprendre la Défense*, Economica 1999, page 136.

⁴Le CPCO, Centre de Planification et de Conduite des Opérations, était alors le Commandement Opérationnel Interarmées, COIA.

relèvent des unités ACM constituées¹, ou d'activités rassemblées sous le concept d'emploi ACM. Sous le commandement de l'EMA, le GIACM est chargé d'armer les postes à responsabilité des unités ACM sur le terrain, même si cet objectif, comme nous le verrons par la suite, est soumis à l'impératif de sélection des postes, puisque les effectifs dont disposent le GIACM ne suffisent pas à couvrir tous les emplois à responsabilité des unités ACM.

Le GIACM, outil principal de la filière ACM

Si la reconnaissance de la fonction ACM en France a donné lieu à un foisonnement de structures compétentes, la tendance actuelle est inverse, et vise à re-développer les outils de cette fonction autour de trois pôles: les Etats Majors de Forces, le GIACM et le Centre de Planification et de Conduite des Opérations². De fait, la conduite des ACM et la planification relève aujourd'hui de l'EMA CPCO, qui reste donc la cellule unique de commandement ACM, alors que l'Etat-Major Interarmées de Creil bénéficiait lui aussi d'une compétence en termes de planification.

La création du GIACM a, de fait, bouleversé la donne initiale de l'emploi des personnels militaires sous le concept d'ACM. Initialement, c'est en effet le bureau ACM du Commandement de la Force d'Action Terrestre qui était chargé de gérer les aspects administratifs et ressources humaines des personnels déployés sur le terrain et les former³. Ces attributions ont évolué, au fur et à mesure de la montée en puissance du GIACM qui est devenu en quelques mois la structure principale de gestion des ACM en France.

Entité à part entière, le GIACM a, en quelque sorte, profité de l'allègement des fonctions du Bureau ACM du Commandement de la Force d'Action Terrestre (BACM CFAT) à Lille, en termes de missions comme en termes de personnel. En effet les officiers dirigeant aujourd'hui le GIACM sont d'anciens officiers du BACM CFAT. C'est ensuite cette unité basée à Lyon qui est chargée de préparer administrativement le déploiement des unités ACM, sauf en ce qui concerne la mise en condition opérationnelle des personnels envoyés sur le théâtre d'opération. Il a donc hérité de la mission de gestion des ressources humaines et d'organisation administrative du Commandement de la Force d'Action Terrestre. Disposant d'une ressource en hommes relativement

¹Au Kosovo, en Afghanistan ou en Bosnie, cf. DICOD, op. cit.

²Le rôle du COS n'a pas été ici pris en compte, bien qu'il constitue une pierre angulaire de cet édifice par sa mission d'expertise initiale.

³CDES, *Ebauche de doctrine des Affaires civilo-militaires*, juin 1999.

importante¹, un vivier de réservistes pouvant partir sur le terrain, il forme les personnels ACM durant leur temps d'affectation.

Par ailleurs la mise en place progressive dans les locaux du GIACM de bases de données sur les crises et les activités ACM constitue un potentiel important de capitalisation de l'expérience des personnels. Il commence en effet à disposer des *Retours d'expérience*, les rapports effectués par les personnels à leur retour d'opex. La fonction de récolte des retours d'expérience est traditionnellement celle de la Division Emploi de l'EMA, car elle permet d'obtenir des informations sur les activités en opex afin de pouvoir établir ou faire évoluer une doctrine. Pour autant le Commandement de la Doctrine et de l'Enseignement Supérieur de l'Armée de Terre dispose, lui aussi, des retours d'expérience dans la mesure où il a obtenu délégation de l'EMA pour proposer des axes de doctrine.

Cette accumulation de données, les retours d'expérience et la documentation spécialisée, devrait permettre une progressive acculturation des personnels ACM, et l'affirmation d'une sub-culture ACM via la constitution d'une mémoire d'unité. Cette observation soulève d'ailleurs une question d'ordre sociologique. Nous pourrions effectivement faire l'hypothèse de la constitution d'une sub-culture ACM, constitutive d'une identité propre et s'appuyant sur un schéma de socialisation secondaire². Différents éléments permettent d'étayer cette hypothèse. Ainsi, on peut constater la mobilisation d'une mémoire d'unité, entretenue par la permanence de personnels d'encadrement ayant effectué des opérations extérieures. On relèvera aussi un mode de légitimation historique particulier, recourant à l'assimilation entre activités militaires contemporaines et activités coloniales de Lyautey. On notera également la distinction de l'unité au sein de la globalité militaire à travers l'utilisation d'une signalétique particulière, le macaron ACM, comme élément de particularisation de l'identité secondaire, la fonction ACM étant en elle-même une activité bien particulière du spectre des activités militaires plus classiques dans les emplois de projection.

Cette particularité agit pour le GIACM, au regard de ce que l'on peut nommer la spécificité de la mission militaire³, comme une spécialisation dans la

¹96 personnels permanents, officiers, sous officiers et militaires du rang, de tous les horizons (Armée de Terre, Armée de l'Air, Marine, Gendarmerie, Service de Santé des Armées et Service des Essences). La prédominance reste celle de l'Armée de Terre dont 70% des effectifs sont issus, (permanents et réservistes confondus). Voir *Le GIACM...* op. cit.

² Voir Claude Dubar, *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris 1998, ainsi que Emmanuelle Prevot-Forni, *L'identité militaire à l'épreuve des opérations extérieures à finalité pacificatrice : l'exemple d'un régiment d'infanterie*, Les Documents du C2SD, Paris 2001.

³Voir Bernard Boëne, *La spécificité militaire*, Actes du Colloque de Coëtquidan, Armand Colin, Paris 1990.

spécificité et un élément de particularisation au sein même de l'institution. Pour autant on ne saurait surestimer les éléments précités, notamment si l'on considère que les ACM ne bénéficient pas de tous les attributs symboliques, rituels ou signalétiques qui permettent d'établir une sub-culture d'unité, ou une tradition que l'on peut invoquer pour affirmer une identité¹. Ensuite, on ne peut que rappeler ici les conséquences de l'absence de doctrine ACM sur l'établissement de cette fonction, notamment concernant les incertitudes conceptuelles mais aussi opérationnelles qui l'entourent, et posent le problème de sa légitimité. De ce point de vue, le côté « activités civiles des armées » propre aux ACM pose un problème d'identité relativement profond, dans la mesure où son rôle d'interaction avec des organismes civils suppose une reconnaissance double de sa légitimité. D'une part, la fonction, et donc les hommes qui en sont chargés, sont les sujets d'une interrogation sur leur appartenance à cette spécificité qui fonde l'identité militaire. Dans ce cas, le particularisme, le côté civil de la mission, doit être minoré par l'affirmation du soutien à la force, ce qui fonde les orientations de l'EMA. D'autre part, la reconnaissance par les organismes civils, institutionnels ou non, nécessite une certaine reconnaissance de cette spécificité ACM, tant pour une question de reconnaissance des compétences, et donc de légitimité à agir, que pour une question d'identification au sein de l'ensemble plus vaste des armées.

3. La formation des personnels et la reconnaissance de la filière ACM

Devenu une des pièces maîtresses de l'architecture ACM en France, le GIACM et le bureau ACM du Centre de Planification et de Conduite des Opérations de l'EMA sont au centre de la reconnaissance de la fonction ACM. La filière ACM² doit donc se positionner en interne aux armées, mais aussi à l'extérieur, avec les organismes civils, comme acteur central des activités civilo-militaires en France, et de ce fait légitimer sa propre position par rapport aux autres structures. Cette reconnaissance passe aussi par l'accroissement de son rôle de formation aux activités civilo-militaires, dans la mesure où le processus de légitimation des ACM joue beaucoup sur la notion de compétence. Nous avons

¹Voir André Thiéblemont, *Le fait culturel militaire : premiers repérages*, in *Cultures et logiques militaires*, PUF 1999.

² Nous entendons par filière ACM le couple EMA CPCO/ GIACM, dans la mesure où ils sont identifiés comme les composantes principale de mise en œuvre de cette fonction. Si l'EMA correspond au pôle de décision, de planification, et est responsable pour toute la conduite des opérations, le GIACM en tant qu'outil a pris une importance non négligeable. La notion de filière ne suppose donc pas dans notre conception une permanence des personnels ni la définition d'un corps spécifique. De fait, on ne fait pas carrière dans les ACM, elles ne peuvent aujourd'hui, et au contraire du 96^{ème} bataillon des *Civil Affairs* américaines, constituer une spécialité permanente des personnels militaires.

trouvé de manière récurrente dans les entretiens menés avec les responsables ACM de l'EMA et du GIACM ce recours discursif sur l'expertise des militaires et des réservistes du GIACM. La référence au «*vivier d'experts*» que fournissent les réservistes au GIACM est commune lors des conversations, et elle est rappelée avec d'autant plus d'insistance que la formation de professionnels de l'ACM est un enjeu pour positionner le rôle des armées dans des missions civiles. De la même manière, elle constitue la raison d'être du GIACM pour fonder sa capacité à agir dans le champ civilo-militaire au regard des autres unités de l'armée de terre. Pour les personnels ACM, la formation est aussi un enjeu dans la mesure où ils perçoivent une attente de la part de responsables civils des administrations, notamment du Ministère des Affaires Etrangères, des ONG, des entreprises et de la part de la hiérarchie militaire. Cette attente d'une qualification des personnels militaires dans le champs des actions civilo-militaires fut également relevée lors des entretiens menés auprès des personnes civiles, signifiant une plus-value importante pour l'évolution du concept ACM, dont les activités ne seraient alors plus du «*bricolage*»¹.

Une stratégie de la reconnaissance est donc menée au niveau civil français et international, à travers des actions de formation entre le Centre Européen de Santé Humanitaire, le Service de Santé des Armées et le GIACM² ou le centre de formation à l'humanitaire Bioforce et l'Armée de Terre. Une collaboration, organisée entre l'Armée de Terre à Lyon, le DESS d'Action Humanitaire de l'Université Lyon 2 et Bioforce, permet d'organiser des stages de préparation aux terrains de guerre pour les acteurs humanitaires, sur un espace appartenant à l'Armée de Terre. Cette initiative a été suivie lors de l'année 2002, de la création d'une cassette vidéo de formation à l'action humanitaire sur les terrains de conflits armés, avec la participation de l'Armée de Terre par le biais du GIACM. D'un autre côté, le GIACM prend part à des activités de formation organisées par les Nations Unies, au niveau international. Des personnels sont effectivement parfois envoyés auprès de l'UNOCHA (Office de Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies) pour participer à des formations en international sur les problématiques de logistique et de coordination civilo-militaire principalement.

Du côté militaire, le GIACM et l'EMA ont accueilli en partenariat avec le Service de Santé des Armées un stage de formation à la Civil-Military

¹ Entretien au Quai d'Orsay, Paris 2002.

²Une formation est menée sur plusieurs semaines avec des participation diverses, telles que des ONG (ACF, MDM, CICR), des Organisations Internationales (OMS), et les services de santé universitaires et militaires. Voir http://cesh.univ-lyon1.fr/hum._acm.htm/ . Elle permet de prendre conscience des règles juridiques du Droit de la Guerre, des différentes orientations de la sociologie des ONG et de l'humanitaire, du rôle des Armées dans des crises ou encore des réflexions sur la nature des crises humanitaires.

Coopération pour les nations-membres de l'OTAN¹ et d'autres invités non-membres. Cette semaine de formation organisée pour l'OTAN concernait la planification stratégique des Actions Civilo-Militaires (CIMIC) selon les normes OTAN de mise en place de CMOC (*Civil Military Cooperation Center*). Cette rencontre internationale a rassemblé des officiers de plus d'une douzaine de nationalités, pour suivre des cours de planification stratégique effectués par des officiers français, américains, belges, allemands. Au cours de ce séjour, une journée fut consacrée à la présentation des actions civiles lors des crises, avec les interventions de responsables d'ONG (MSF, Caritas, le Centre de Formation Bioforce, Handicap International, Comité International de la Croix Rouge...). La mise en place de ce stage, le premier en France, fut décisif en termes de reconnaissance de l'activité ACM par les partenaires de l'OTAN et a contribué à identifier le GIACM et l'EMA comme le pivots de cette évolution.

La localisation géographique du Groupement a aussi été un élément majeur de sa capacité à être identifié. Lyon est un haut lieu de l'humanitaire et des acteurs civils de la coopération décentralisée. La proximité entre le SSA et le GIACM constitue de ce point de vue un atout supplémentaire pour la reconnaissance de l'unité. Le Service de Santé des Armées est effectivement membre fondateur du Centre Européen de Santé Humanitaire, et ces deux organismes voient passer sur leurs bancs les futurs médecins spécialisés dans les médecines d'urgence. De manière générale, la proximité géographique avec les organismes chargés de la formation aux métiers de l'humanitaire facilite incontestablement la banalisation des ACM et de la présence militaire dans les sphères humanitaires. Le GIACM est ainsi représenté dans les grandes manifestations humanitaires par sa participation en tant qu'auditeur au Colloque ETIKUMA 2002 de l'institut Bioforce à Lyon, et l'affichage de sa présence par un stand de présentation au Forum du Développement d'Agen organisé par la Guilde Européenne du Raid. En fait la dichotomie géographique des deux grands organismes d'ACM en France, le CPCO à Paris et le GIACM à Lyon, permet d'entretenir cette proximité utile avec les principaux organismes humanitaires français. Cet atout enrichi et met en valeur le carnet d'adresse conséquent dont dispose le GIACM, lui permettant d'entretenir des contacts avec les acteurs civils, organisations internationales ou non-gouvernementales.

L'accroissement des contacts par des activités de formation, outre l'importance qu'il accorde à la mise en place de réseaux de connaissance permettant d'envisager des coopérations, donne corps à l'un des objectifs principaux d'une formation spécifique ACM. Il permet en effet aux personnels ainsi formés de prendre connaissance des techniques de travail adoptés par les autres acteurs

¹NATO CIMIC Course, 2-6 décembre 2002.

engagés dans des résolutions de crise. En effet, qu'il s'agisse de rencontres avec des acteurs humanitaires, institutionnels civils ou des acteurs militaires, le but stratégique poursuivi reste l'identification des différences de techniques opératoires, de modes de planification. De cette manière, les techniques opératoires différentes sont appréhendées, et peuvent même faire l'objet d'un rapprochement. En ce qui concerne les stages organisés sur la planification stratégique et les procédures OTAN, ou encore les stages de formation à la coordination, par le bureau d'action humanitaire des Nations Unies, l'appréhension et la maîtrise de procédures commune visent à aplanir les différences opérationnelles et stratégiques entre acteurs et nationalités. Ce type de rapprochement est donc particulièrement important dans la mesure où, favorisant l'interopérabilité, il permet d'intégrer des procédures de travail communes, et au premier chef les procédures de l'OTAN, en vue de pouvoir participer de manière active aux travaux de planification dans les Etats-Majors de coalition.

Si les Actions Civilo-Militaires sont, en quelques années, devenues une réalité des fonctions de projection des armées françaises, s'incarnant dans des unités spécialisées et constituant un métier des armées, la perspective historique que nous avons adoptée a permis de faire émerger un certain nombre d'observations liées au caractère nouveau de ce cadre d'emploi. Les ACM sont ainsi source de tensions entre des organisations diverses, internes au Ministère de la Défense ou même entre différentes composantes de différents ministères, dans la mesure où les activités civiles des armées révèlent d'enjeux plus larges que les enjeux militaires, telles que la coopération interministérielle de gestion des crises ou la défense des intérêts nationaux dans des contextes d'intervention multinationaux. L'incertitude pesant sur le concept général des ACM est de ce fait lié à des tensions entre organisations, tout comme ces tensions se nourrissent de l'incertitude du concept, dans la mesure où l'absence de doctrine laisse le champ libre à des interprétations diverses, de sorte que le débat entre ACM soutien à la force et ACM enjeu d'une recombinaison des outils ministériels de gestion des crises n'est toujours pas tranché. Ces fluctuations observées font néanmoins l'objet de recadrages réguliers de la part de l'EMA qui envisage la légitimation de l'ACM dans le contexte institutionnel actuel comme lié à une spécialisation, la création d'un métier autour d'une tâche définie. L'arbitrage relève ainsi d'une logique de conflit, mais aussi d'une logique de compétence, les armées ne pouvant employer leurs moyens financiers et humains que dans un cadre d'emploi spécifique. On touche donc ici à l'une des particularités de l'ACM française, en regard des pratiques d'outre-Atlantique, qui correspond à son orientation militaro-centrée.

II. Les forces françaises au Kosovo et la pratique des ACM

La construction des concepts et unités ACM en France est, on l'a vu, étroitement lié au déroulement des opérations de maintien de la paix dans les Balkans. Devenue une fonction spécifique et l'objectif d'une unité, l'Action Civilo-Militaire n'en reste pas moins intégrée dans un cadre projection, que l'analyse ne peut extraire de l'environnement spécifique dans lequel il est positionné. En effet, que les ACM correspondent à une fonction d'intégration de la force dans son environnement civil, ou à un outil pour la gestion intégrée des crises, il reste essentiel de resituer la place des armées dans la présence internationale sur le théâtre, au Kosovo. Ainsi le déploiement des forces de l'OTAN au Kosovo est-il un des déploiements militaires les plus denses en termes de ratio entre soldats « étrangers » et population locale. Ensuite ces forces sont positionnées en vue de remplir une mission de maintien de la paix entre des populations fortement antagonistes, suite à un conflit qui impliqua une proportion non-négligeable de civils. Cet environnement, mais aussi le mode particulier de gestion du territoire adopté par la KFOR, donnant à cinq nations cadres une zone de responsabilité, ont façonné une mission spécifique et un cadre d'emploi des ACM, dont c'était la première mission en tant qu'unité spécialisée.

A. Forces armées et présence internationale au Kosovo

La chute du Mur de Berlin et le déclenchement des conflits balkaniques a renouvelé les différentes hypothèses de participation des pays occidentaux à des conflits armés. Les conflits périphériques, n'ayant plus le potentiel de confrontation entre les deux *grands*, sont ainsi devenus des terrains de manœuvre de l'Alliance Atlantique, où elle a pu de ce fait relégitimer son existence, devenant une force au service du maintien de la paix. Les missions ainsi déléguées par les Nations Unies, à l'instar de la KFOR, se sont donc orientées vers des cadres d'emplois bien plus liés au maintien de l'ordre musclé qu'à la conduite d'opérations de guerre, du moins après la phase guerrière proprement dite, celle des bombardements. Au Kosovo, le mandat de protection des populations reste cependant problématique, dans la mesure où il s'inscrit directement contre un projet politique, qui était celui de Slobodan Milosevic et d'un ensemble de ses affiliés, dont certains occupent toujours une place sur l'échiquier politique kosovar. La mission de protection des populations, si elle apparaît de prime abord simple - « *protéger les innocents contre les méchants* » - est cependant bien plus complexe, dans la mesure où l'intervention des forces de l'OTAN, comme la présence de la communauté internationale,

fut un facteur d'évolution des rapports de forces entre communautés et le reste toujours.

1. Un besoin sécuritaire hérité du conflit: une géopolitique du Kosovo

Le conflit autour du champ des Merles

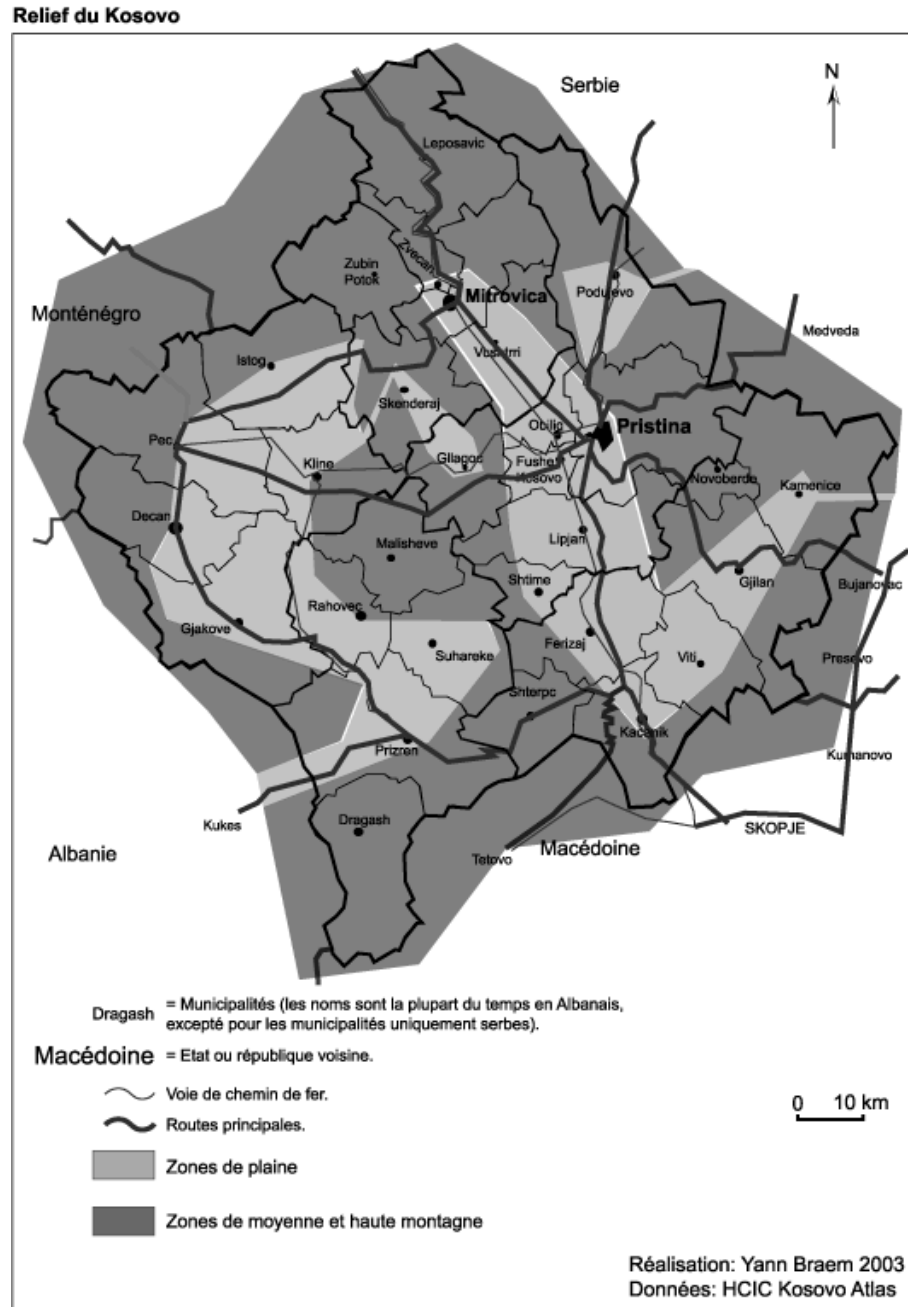
Le Kosovo est un territoire relativement restreint de 10 887 Km², «à peine plus grand que le département de la Gironde, mais de moitié plus peuplé (1 956 000 habitants en 1991)»¹. C'est un espace partagé entre des milieux de moyenne montagne (moins de 1500 mètres), le long de la frontière avec l'Albanie dans le sud-ouest, et de haute montagne (plus de 1500 mètres d'altitude) le long des frontières avec la Serbie, le Monténégro et l'ARYM. Le centre de la Province est, lui aussi, partagé entre la plaine de *Kosovo Polje* - qui donna justement au territoire sa dimension historique chez les Serbes, puisqu'en 1389 les troupes du Prince Lazarevic furent défaites par les armées ottomanes sur cette plaine, lors de la bataille du Champ des Merles, *Kosovo Polje* en Serbe - et les moyennes montagnes dans lesquelles se situe la grande vallée de la Drenica. Cette chaîne montagneuse qui coupe le Kosovo du nord au sud, de Strpce à Skenderaj puis Zubin Potok est bordé sur son flan ouest d'une plaine partant d'Istog à Gjakova puis s'orientant vers l'est en direction de Suva Reka. La carte du relief, approximative, permet de cerner les alternances que nous venons de décrire. Par ailleurs, rappelons que le climat est semi-tempéré, presque continental, ce qui entraîne des hivers où les températures peuvent descendre jusqu'à moins 15°C et des étés relativement chauds².

Ces précisions nous permettent d'emblée de présenter le Kosovo comme un territoire sur lequel les voies de communications sont très rapidement boueuses en cas de précipitations, impraticables pour tout ou partie du réseau secondaire qui dessert les villages en zone rurale. L'habitat est traditionnellement regroupé autour de petits villages dans les campagnes, ce qui implique des conditions de vie dures pour une population jeune, pauvre, avec plus de 40% de chômage. Cette donnée se transforme rapidement puisqu'on observe une croissance urbaine importante dans les «grandes villes» du Kosovo (Pristina, Pejë, Mitrovica). Nous avons d'ailleurs mis en valeur Mitrovica sur notre carte dans la mesure où une grande partie de notre observation se situe dans cette zone urbaine.

¹Michel Roux, *Le Kosovo, dix clés pour comprendre*, La Découverte, Paris 1999, page 9.

²Pour toutes les données géographiques et historiques, voir Michel Roux, *Les Albanais en Yougoslavie, Minorité nationale, territoire et développement*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1992.

Carte 1 : Relief du Kosovo



Le conflit du Kosovo met en scène plusieurs populations, majoritairement les populations serbes et albanaises. Distinctes par leur religion - les Serbes sont orthodoxes et les Albanais musulmans pour la plupart - leur langue, et leurs origines slaves ou albanaises, elles ont toutes deux placé le Kosovo au centre de leurs constructions historiques. Leur répartition géographique est caractérisée par une imbrication forte des habitats mixtes, Serbes et Albanais, aux niveaux de certaines zones urbanisées, mais ayant subi une tendance à la différenciation spatiale lors des années 1980 et plus encore 1990. La carte des minorités en 2000 nous permet ainsi de visualiser des zones très homogènes, les municipalités du nord du Kosovo, qui s'appuient sur l'espace de peuplement slave en République de Serbie et au Monténégro, les populations albanaises étant réparties entre le nord de la Macédoine, le sud-est de la Serbie, le Kosovo et l'Albanie. D'autres espaces de peuplement serbe ou de communautés minoritaires sont répartis sur le territoire, dans des zones majoritairement albanaises.

Le processus de concentration communautaire des habitats est lié à l'accroissement des tensions entre les deux communautés numériquement importantes du Kosovo et à la politique d'apartheid qui fut amorcé dès les années 1989 et 1990 par le régime de Slobodan Milosevic. Les Albanais se sont repliés dans les campagnes, organisant leur société de manière autonome (enseignement, système politique, de santé) vis-à-vis d'un pouvoir serbe qui les avait exclus des emplois administratifs, de la scolarité et des emplois industriels. Une décennie de clandestinité leur a permis de s'organiser autour d'un mouvement de guérilla, l'UCK, et d'institutions à la tête desquelles se trouvait Ibrahim Rugova.

Le conflit entre les deux communautés¹, exacerbé par un sous-développement chronique, s'exprime, selon Michel Roux, à travers plusieurs querelles: la querelle du premier occupant, celle des équilibres démographiques et celle des migrations régionales. En effet, les deux populations revendiquent l'antériorité historique de l'occupation du territoire qui agit comme processus de légitimation de leurs vellétés de contrôle. Ensuite les Serbes accusent les Albanais de mener à dessein une stratégie de fort accroissement démographique afin de bénéficier du déséquilibre entre les masses de population (à peu près 90% d'Albanais et 10% de Serbes en 1991). Enfin, les premiers accusent les Albanais d'Albanie d'avoir migré au Kosovo sous l'occupation albanaise durant

¹Voir Michel Roux, *Le Kosovo*, op. cit. pp 21-26 et *Les Albanais en Yougoslavie, Minorité nationale, territoire et développement*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1992. Voir également Yves Lacoste, éditorial d'Hérodote n° 63, 1992, Bernard Ravenel; *Le nationalisme ethnique comme ressource politique et source d'insécurité*, in Chiclet & Ravenel, *Kosovo, le piège*, L'Harmattan, Paris 2000, pp 119-131 et Dejan Jovic, op. cit.

la Seconde Guerre Mondiale, alors que les Serbes ont tendanciellement plus migré vers la Serbie à la recherche d'un emploi au cours de la seconde moitié du 20^{ème} siècle.

Carte 2 : Minorités au Kosovo

Minorités au Kosovo en Mars 2000



On se retrouve donc, à travers ces trois querelles centrales, dans des territorialités¹ concurrentes, d'autant plus difficiles à gérer que les populations se situent dans des situations de peuplements dispersés, hétérogènes et imbriqués, fractionnant les espaces durant la guerre et après l'intervention de l'OTAN, en une multitude de micro-fronts à l'intérieur desquels chaque partie revendique la légitimité du contrôle politique en raison de l'occupation du territoire par les populations. Ainsi, en 1997, l'UCK commence ses actions de guérillas dans les villages de la Drenica, intensifiées durant l'été 1998, et provoque une riposte très dure de la part des policiers serbes, de l'armée, des forces paramilitaires mais aussi des populations civiles. L'intervention des forces de l'OTAN en avril 1999 suite à l'échec des pourparlers de Rambouillet et au massacre de Racak se solda en trois mois par une capitulation des forces serbes et un retrait de celles-ci en RFY. Lors de la campagne de bombardements, les forces serbes ont par ailleurs mis en oeuvre une politique d'expulsion des albanais du Kosovo en jouant sur la terreur des populations civiles, occasionnant des flux de réfugiés très importants (600000 personnes) vers l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, l'Albanie et dans une moindre mesure vers le Monténégro.

La présence internationale face aux conflits intercommunautaires

L'appui de l'OTAN à la cause albanaise sonna comme le signe de la possible accession à l'indépendance pour les Kosovars albanais². Cette volonté politique et la redéfinition de frontières³ dont elle serait la cause, n'a cependant toujours pas abouti aujourd'hui. Le protectorat instauré par les Nations Unies en vertu de la résolution n° 1244 du Conseil de Sécurité conserve effectivement le Kosovo sous la juridiction de l'Etat yougoslave, devenu Union de la Serbie et du Monténégro.

Au départ, la menace perçue comme la plus importante était celle d'un retour en force des militaires serbes au Kosovo, c'est pourquoi il fut décidé dans l'accord technico-militaire de Kumanovo de créer une zone démilitarisée de 5

¹ « *La territorialité, peut se définir, au-delà de la simple relation de la société à son environnement, comme un rapport social qui s'exerce par l'intermédiaire de l'espace. Ce concept permet d'embrasser dans leur variété et leur complexité les liens établis entre un groupe social, quelle qu'en soit la taille, et un espace approprié, habité, aménagé, mis en valeur, dégradé, représenté, intériorisé, vécu, disputé, marqué par la symbolique du religieux et du politique : c'est-à-dire transformé en territoire* », Michel Roux, *Les Albanais en Yougoslavie*, op. cit., page 67.

²Voir Victor-Yves Ghébali, *Totem et tabou dans le conflit du Kosovo: remarques sur les limites naturelles d'une médiation internationale*, in Cultures et Conflits n°37, Septembre 200, pp 5-22.

³Philippe Moreau Defarges, *Le Kosovo ne sera pas indépendant*, Défense Nationale n°5, mai 1999, pp 73-79.

kilomètres¹ le long de la limite administrative Serbo-kosovare afin de faire tampon. Pourtant, les risques de déstabilisation du Kosovo ne vinrent pas de ce côté, mais de l'intérieur même de la Province. Le nombre d'actions violentes, liées à la vengeance² ou à des stratégies politiques destinées à vider le territoire des occupants non-albanais, ont effectivement fait craindre une inversion de la purification ethnique³, certains acteurs au sein des populations albanaises profitant de la fuite de l'armée serbe pour tenter d'homogénéiser le peuplement du Kosovo. Les Serbes ne furent d'ailleurs pas les seuls à souffrir de la vengeance des Kosovars et de la volonté politique de vider le territoire des populations non-albanaises, les populations roms, et ashkalis dans une moindre mesure, subirent aussi ces violences. Les Roms sont considérés par les Albanais comme les auxiliaires des Serbes dans la politique de ségrégation des décennies 1980-1990. A Mitrovica ou encore à Vushtrri, les quartiers roms ont été incendiés, vidés de leur population dès le mois de juillet 1999, sous les yeux des forces de l'OTAN⁴. Un Albanais employé de l'OSCE à Prizren nous fit voir les endroits où les forces serbes avaient frappé dans le sud de la Province. La particularité de ces opérations nous avait-il indiqué, ce n'était pas l'implication des militaires dans des crimes contre l'humanité, c'était la violence déployée par de simples civils serbes habitants dans des villages et prenant leurs armes pour aller tuer leurs voisins. L'absence de discrimination entre combattants civils et militaires pourrait être envisagée comme une des origines de la violence déployée dans l'après-guerre à l'égard des civils non-albanais, au même titre que la motivation politique de l'unification ethnique ou communautaire du territoire.

¹ *Accord Technico-militaire de Kumanovo entre les forces de sécurité internationales («KFOR») et les gouvernements des République Fédérale de Yougoslavie et République de Serbie*, ratifié par les Parlements Fédéral et Serbe le 3 juin 1999, suivant la prescription de la résolution 1244, Annexes 2 alinéa 10.

² Les mécaniques de vengeance ne sont pas, dans ces régions, simplement le fait de la volonté individuelle, mais un construit social à part entière apparenté avec le construit social de *Vendetta*, corollaire de l'*Omertà* qui règle la vie sociale traditionnelle des villages de Calabre et de Sicile dans l'Italie du Mezzogiorno. Voir Pino Arlacchi, *La Mafia entrepreneuriale, éthique mafieuse et esprit du capitalisme*, Presses Universitaires de Grenoble; Salvatore Lupo, *Histoire de la Mafia des origines à nos jours*, Flammarion, Paris 1999; Xavier Raufer et Stéphane Quéré, *La mafia albanaise*, Favre, Lausanne, 2000. Le concept de vengeance fait en effet l'objet d'une codification précise, parfois écrite, dans le *Kanun*, dont le plus célèbre est celui de Lekë Dukagjini (15^{ème} siècle) reformulé au début du 20^{ème} siècle «dans le cadre de la renaissance nationale» en Albanie. Cette codification organisant la société en fratrie (*vëllaznië*) ou en clan (*fis*), elle structure aussi les moyens de protection du groupe social avec les mécanismes de vengeance. «C'est sans doute chez les Guègues, dont font partie les Albanais du Kosovo, que les structures et les liens familiaux traditionnels basés sur le kanun sont les plus puissants et les plus vivaces. Il faut signaler que face à la répression serbe, ces liens familiaux se sont renforcés au Kosovo particulièrement dans les zones rurales». Philippe Chassagne et Kolë Gjelošhaj, *L'émergence de la criminalité organisée albanophone*, in CEMOTI n°32, juillet-décembre 2001, page 186-187. Pour une approche plus littéraire, voir le roman d'Ismaël Kadaré, *Avril Brisé*.

³ Voir le Rapport de Médecins Du Monde, *Kosovo: Minorités en danger*, Décembre 2000.

⁴ Interviews de responsables de programmes d'ONG françaises, Paris 2001, Mitrovica 2002.

Face aux violences exercées par les populations albanaises sur les populations minoritaires, deux mouvements se sont amorcés: d'une part la fuite des communautés minoritaires du Kosovo vers la RFY - ceux qui pouvaient se permettre de laisser leur maison et leur propriété, ou ceux qui allèrent gonfler les camps de réfugiés de Kraljevo en Serbie - et la concentration des peuplements minoritaires à l'intérieur d'enclaves, dont la carte des minorités illustre l'éclatement. La capitale, Pristina, a ainsi été presque vidée de sa population serbe (30 000 personnes). Sur les pas de l'armée de la RFY, les populations serbes prirent par conséquent peu à peu la route de l'exil vers la Serbie et le Monténégro. L'important enchevêtrement des populations, visualisable sur la carte des minorités, permet de cerner la difficulté de la tâche de protection des populations non albanaises du Kosovo.

Or la Résolution 1244 affirmait la volonté exprimée par la communauté internationale de conserver l'hétérogénéité du peuplement, et donc de garantir la sécurité pour toutes les communautés du Kosovo. Leur droit à vivre sur le territoire et à jouir de tous leurs droits fut confirmé dans l'acte juridique fondamental qu'est le *Constitutionnal Framework for Provisionnal Self Gouvernement in Kosovo* signé par le Représentant Spécial du Secrétaire Général Hans Haekkerup le 15 mai 2001. Paradoxalement, l'objectif de la Communauté internationale reste le statu quo des mouvements de populations, autrement dit la conservation des causes apparentes du conflit: la proximité de peuplement entre plusieurs communautés dressées les unes contre les autres et la souveraineté de la République de Serbie sur la Province du Kosovo. La KFOR eu par conséquent pour mission d'assurer la sécurité, entre autres, des enclaves de communautés minoritaires soumises au harcèlement de leurs voisins ennemis.

Cette protection fut organisée en fonction des territoires sur lesquels étaient localisées les communautés minoritaires, par des contrôles très serrés, des check-points à l'entrée et à la sortie de ces enclaves, et des patrouilles incessantes à l'intérieur. Cette mission persistant aujourd'hui, on peut remarquer que les enclaves ne sont pas identiques, certaines contiennent plusieurs milliers d'habitants, d'autres à peine plus d'une centaine. Les populations peuvent être albanaises au nord du Kosovo dans la zone de peuplement serbe, ou serbe, rom ou ashkali dans le sud du Kosovo, en zone albanaise. La sécurisation du territoire stipulait aussi la démilitarisation des groupes armés au Kosovo, la surveillance des frontières, le contrôle du déminage, les tâches de maintien de l'ordre et la liberté de circulation des habitants du Kosovo.

Plusieurs constats peuvent donc caractériser la présence des forces armées au Kosovo, encore aujourd'hui près de quatre années après la fin du conflit

militaire qui opposa les forces armées de l'OTAN et l'armée yougoslave. Tout d'abord nous sommes en présence d'un déploiement massif de contingents multinationaux, près de 45 000 hommes, sur un territoire restreint. Ce déploiement légitimé par la résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies¹, fut opéré par les troupes de l'OTAN assistées d'autres troupes non-membres de cette organisation. Sur l'Aire de Responsabilité Française (AOR Nord), par exemple, se trouvaient des contingents émiratis, marocains, russes. Il fit suite à un changement de posture opéré par les acteurs internationaux, passant d'une posture offensive, de guerre contre l'armée yougoslave, à une posture de consolidation de la paix, dont l'impartialité est l'exigence première². Cette impartialité est garantie d'une part par l'implication du Conseil de Sécurité des Nations Unies, d'autre part par l'implication de troupes d'origines diverses.

Du point de vue de l'organisation de la communauté internationale justement, on peut remarquer que la KFOR n'est pas subordonnée à la MINUK, le lien entre ces deux composantes de la communauté internationale étant basé sur la collaboration³, et une adéquation entre le commandement militaire unifié et les options politiques du RSSG. L'optique dans laquelle la gestion de la sécurité civile a été confiée aux forces de la KFOR est celle d'une attribution intérimaire, et dans le texte, les forces de police civile, devaient reprendre les missions de police confiées à la KFOR. Ces missions de sécurité civile attribuées à des forces militaires peuvent être regroupées sous le vocable de contrôle des foules et sont de fait des missions de maintien de l'ordre⁴. La mission de la MINUK est, en effet, double; elle doit dans un premier temps établir des structures administratives chargées de gérer le quotidien et la période d'urgence dans le Kosovo d'après-guerre, mais aussi mettre en place les jalons d'une administration régionale autonome, dont on ne sait si elle devra se concrétiser par la création d'un Etat à terme.

La tâche de la communauté internationale vise ainsi au rétablissement d'un ordre légal sur le territoire, fut-il intérimaire, à l'implication des habitants dans cet ordre légal, de quelque communauté qu'ils soient, et à la mise en place d'une

¹«La présence internationale de sécurité, avec une participation substantielle de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, doit être déployée sous un commandement et contrôles unifiés et autorisée à établir un environnement sûr pour l'ensemble de la population du Kosovo et faciliter le retour en toute sécurité de toutes les personnes déplacées et de tous les réfugiés», Alinéa 4 de l'Annexe 2 de la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, 10 juin 1999.

²Jean-Claude Thomann, *Le Kosovo*, in Défense Nationale n° 10, octobre 2000 page 34-35.

³Résolution 1244, Annexe 2 Alinéa 4. Pour une interprétation de la résolution 1244 et des problèmes de moyens, de mandats de la MINUK, voir Thierry Garcia, *La Mission d'administration intérimaire au Kosovo*, in RGDIIP n° 1, 2000, pp 61-71.

⁴Voir CDES, *La place et le rôle des forces terrestres dans la résolution des crises*, op. cit. et Jean-Claude Thomann, *Le Kosovo*, op. cit.

administration appelée à périlcliter, à l'intérieur d'un Etat yougoslave ou d'un Etat kosovar. L'immensité de la tâche attribuée aux Nations Unies, et leur caractère de nouveauté¹ a été facilité par cette coordination entre les forces armées et les instances civiles, dans une phase de transition durable où les forces armées ont effectué une mission appartenant traditionnellement aux forces de police. Effectivement, les forces de police, qu'elles émanent de la MINUK ou de la Police Civile (Kosovo Police Service) n'assurent que très peu le contrôle du territoire, en particulier dans les zones serbes où la KFOR reste encore en 2003 le principal instrument de la sécurité publique.

Le principe de collaboration et non de soumission des forces armées de la KFOR à la composante, civile, de la MINUK, a été doublé d'une dualité des commandements de la KFOR aux niveaux international et national. Le principe architectural de cette force militaire se décompose entre un Etat-Major multinational situé à Pristina, qui coordonne les cinq Brigades Multinationales, et ces Brigades Multinationales sous commandement d'une nation-cadre. Les contingents nationaux impliqués dans ces opérations perçoivent par conséquent des ordres de l'Etat-Major multinational mais aussi de leurs commandements nationaux respectifs, risquant ainsi une dispersion du commandement, voire une contradiction entre les ordres nationaux et multinationaux. Cette disposition a entraîné un durcissement des positions nationales autour de stratégies unilatérales dans la conduite des opérations. On a pu remarquer ainsi que les différents contingents ont interprété différemment le mandat qui leur était donné concernant par exemple la sécurisation des communautés. De fait l'organisation bicéphale de la coalition a entraîné pour le QG multinational le «*principe du commandement à minima à l'égard des contingents*»².

Kosovo et géopolitique régionale

Au printemps 2000, alors même que les forces de l'OTAN se trouvaient positionnées sur le territoire kosovar, une nouvelle menace se profila dans le sud des Balkans. Des mouvements prenant corps au sein des minorités albanaises de Macédoine et de Serbie du sud prirent les armes et allumèrent des foyers de guérillas, respectivement dans le nord de la Macédoine, aux frontières avec le Kosovo, et dans les municipalités de Presevo, Bujanovac et de Medveda en Serbie. Revendiquant la reconnaissance des droits des Albanais à exister en tant que nation constituante de l'ARYM, l'UCK-M s'appuya sur un contentieux déjà lourd entre les populations slavo-macédoniennes et les minorités albanaises. Elle profita de bases arrières établies au Kosovo, et ses velléités

¹Alexandros Yannis, *Kosovo under international administration*, in *Survival* n° 2, vol 43 été 2001 page 31-48.

²Jean-Claude Thomann, *Le Kosovo*, op. cit. page 34.

d'autonomie, conjuguées à la proximité d'espaces « sous contrôle albanais » tels que le Kosovo ou le sud-est de la Serbie ranimèrent dans les chancelleries occidentales le spectre de la création d'un Grand Kosovo, voire d'une Grande Albanie. Cette vision géopolitique, pourtant minoritaire¹, vise à la réunification de tous les Albanais des Balkans et par conséquent une modification des frontières actuelles. Prenant corps en un Etat jeune et faible, tiraillé entre les volontés d'annexion de la Bulgarie, des tensions internes importantes, la déstabilisation de la Macédoine fut partiellement enrayerée par les Accords signés à Ohrid en août 2001.

La déstabilisation, au printemps 2001, du nord de l'ARYM et du sud de la Serbie par les guérillas de l'UCK-M et de l'UCPMB, vit l'extension des compétences de sécurisation territoriale de l'OTAN à la Macédoine suite aux Accords d'Ohrid. L'OTAN fut chargée de sécuriser le territoire macédonien dans une phase initiale, avec l'opération Essential Harvest qui dura du 27 août au 26 septembre 2001, relayée par l'opération Amber Fox jusqu'au 15 décembre 2002, date à laquelle l'OTAN fut reconduit dans sa mission. Ces opérations furent menées à la demande de la Présidence Macédonienne, en vue de stabiliser la situation de l'ARYM au moyen de la démilitarisation des troupes de guérilla de l'UCK-M, rendant possible l'application des Accords d'Ohrid. Ces accords prévoient une revalorisation des droits civiques et socio-économiques pour la minorité albanaise, ainsi que leur reconnaissance comme nation constitutive de l'Etat macédonien. Le sud-est de la Serbie a connu un dénouement plus rapide avec la signature d'un accord entre les forces de l'UCPMB et la République de Serbie au printemps 2001.

Les forces de l'OTAN sont donc présentes massivement dans une région que l'on peut considérer comme un nœud géopolitique majeur de l'Europe du Sud-Est. Nous sommes effectivement dans une configuration où les territoires et les populations sont éparpillés sur plusieurs espaces, les Albanais entre le Kosovo, l'Albanie, la Macédoine, la Grèce et la Serbie, les Bulgares considérant que les Macédoniens font partie de leur groupe national, les Grecs étant présents dans le sud de l'Albanie, les Serbes au Kosovo, au Monténégro et en Serbie. Si ces groupes de populations ne sont pas homogènes et forcément solidaires dans des mouvements de lutte ou de guérilla, le fait de disposer de bases arrières dans d'autres pays permet d'alimenter des économies de guerre, des trafics soutenant les mouvements séparatistes. Ensuite nous devons considérer que sur les espaces ainsi considérés se situent les principaux axes de circulation Nord-

¹ Voir Michel Roux, *Controverses sur les frontières du Kosovo*, intervention lors de la rencontre de l'Association française d'études sur les Balkans, "Etudes balkaniques : état des savoirs et pistes de recherche", Paris, 19-20 décembre 2002.

Sud entre l'Europe Centrale et la péninsule hellénique¹. Or, les axes de circulation dans les Balkans sont au centre des préoccupations de la reconstruction de cette région, comme enjeux stratégiques, économiques et politiques², sur un espace concerné par l'élargissement de l'Union Européenne.

2. Le cas particulier de Mitrovica

Redescendons de quelques niveaux d'analyse, au niveau urbain, après avoir envisagé la Province du Kosovo et la région du sud des Balkans. Les forces françaises sont positionnées dans le nord du Kosovo, dans l'aire de responsabilité de la Brigade Multinationale Nord, avec un Quartier Général de Brigade situé à Mitrovica. Une grande partie des ACM au Kosovo se déroule d'ailleurs dans cette ville, il est par conséquent essentiel de comprendre la géopolitique urbaine avant d'envisager l'insertion des ACM et des ONG dans cet espace.

La carte des minorités nous permet de voir que la ville de Mitrovica est située sur la limite entre la zone de peuplement majoritaire serbe des cantons de Leposavic, Zvecan et Zubin Potok, appuyées sur les zones frontalières avec la Serbie et le Monténégro, et celle des Albanais au sud de Mitrovica, pour tout le Kosovo. Dans le contexte que nous avons décrit de grande conflictualité entre ces deux populations, la proximité de zones de peuplement aussi importantes est un facteur de tension non négligeable et pose plusieurs problèmes d'ordre géopolitique.

Tout d'abord la situation de front qui est observable sur la carte du Kosovo se répercute au niveau intra-urbain par une partition de la ville le long de la rivière Ibar. Les cartes de peuplement de la ville nous montrent que la rivière est elle-même un espace front³ de telle sorte qu'elle se situe comme éventuel segment d'une hypothétique frontière entre un Kosovo indépendant et une République de Serbie amputée. Régulièrement d'ailleurs le gouvernement de Serbie propose des plans de cantonisation suivant la réunion des municipalités serbes du nord du Kosovo avec la partie nord de la ville. La différence entre les deux parties de

¹Voir Yann Braem, *Géopolitique d'une présence multinationale, la présence française au Kosovo face aux questions nationales*, Mémoire de DEA de Géopolitique 2001, Université Paris 8; David Blanchon, *Le Kosovo, géographie d'un territoire à reconstruire*, in la Revue Internationale et Stratégique n° 36, hiver 1999-2000, page 80; Tim Judah, *Greater Albania*, in Survival n° 2, vol 43, été 2001, pp 10-11; Hans Stark, *Les Balkans, le retour de la guerre en Europe*, IFRI Ramsès 1993, pp 141-175.

²Voir Banque Mondiale, *The road to stability and prosperity in south eastern Europe*, mars 2000. Voir aussi les orientation du Pacte de Stabilité Pour l'Europe du Sud-est, <http://www.stabilitypact.org/>.

³Pour une approche géopolitique des situations de front et des frontières, voir Michel Foucher, *Fronts et Frontières*, Fayard, Paris 1991.

la ville est visible à l'œil nu. Un observateur peu expérimenté se rend effectivement vite compte que les quartiers nord sont très pauvres, les marchés peu approvisionnés contrairement au sud qui déborde d'activité.

Un second problème est posé par l'existence dans le paysage politique du nord de la ville, d'une «classe politique» liée à l'hôpital, ayant des appuis à Belgrade et contrôlant une milice locale. Cette classe politique bénéficie en outre de l'appui des habitants, ces derniers considérant que ces personnes sont les seuls remparts contre une invasion albanaise venant du sud de la ville, invasion d'autant plus vraisemblable pour eux que le rapport démographique leur est défavorable (de 1 à 4). Les représentations des habitants présentent effectivement la partie nord de Mitrovica comme une forteresse, le dernier bastion serbe avant le Kosovo albanais. Cette représentation s'est forgée au fil des mois dans la mesure où certains quartiers au sud de la ville étaient serbes ou roms avant-guerre, et ont été vidés de leurs populations par des attentats fomentés par des extrémistes albanais. La perception des dynamiques démographiques et de peuplement sont ici cruciales dans la mesure où les populations albanaises se sont réinstallées dans un certain nombre d'espaces qu'ils occupaient auparavant au nord, ce retour étant perçu comme le signe de leur volonté de conquérir cette partie de la ville¹. Cette proximité est donc à l'origine d'un certain nombre de violences qui survenaient régulièrement de 1999 à 2001, avant de devenir plus sporadiques. Les extrémistes serbes autant qu'albanais durant cette période se rendaient souvent sur les bords de la rivière afin de lancer des grenades dans les jardins des maisons voisines.

La perception d'une ville coupée en deux est cependant partiellement fautive dans la mesure où un certain nombre de quartiers sont multi-ethniques. C'est le cas particulièrement de la *Petite Bosnie (Bosna Mahala)* qui est composé de populations serbes, roms et albanaises et du quartier de *Kodra e Minatoreve* situé dans le Nord de la ville. Ces espaces réduits sont diversement soumis à des tensions, et c'est surtout la zone la plus proche de la rivière qui reste la plus atteinte par des flambées de violence. D'autres quartiers sont spécifiquement albanais au Nord, et sont progressivement repeuplés.

La communauté internationale est par conséquent dans une situation peu confortable. Face aux violences qui ont débuté durant l'été 1999 mais surtout à l'automne, les forces françaises ont laissé les Serbes quitter le sud de la ville avant de militariser tous les accès au nord. Le pont principal, devenu enjeu symbolique de la partition est donc étroitement surveillé, avec des véhicules blindés et des *check-points*. On peut supposer que cette militarisation a renforcé

¹Entretiens menés à Mitrovica avec les leaders Serbes de l'Hôpital en 2001.

les représentations des serbes dans leur vision de front défensif. Ils rendent donc grâce aux armées françaises de les avoir protégés d'une éventuelle traversée de la rivière par les Albanais, et d'avoir par ce biais réparé la «trahison» de leur participation aux bombardements de l'OTAN. Cette séparation des communautés¹, générale au Kosovo, possède des caractéristiques particulières à Mitrovica, du fait de la structuration politique du nord de la ville. Car si les Albanais «possèdent» des centres de pouvoir au sud, avec la Municipalité à laquelle ils participent, l'immeuble de la MINUK région, la majorité des sièges d'ONG, les Serbes, eux, n'en possèdent pas. Ils ne sont que peu consultés par la MINUK, du fait de leur positions radicales et de leur abstention aux élections municipales, et sont «représentés» par deux clans rivaux, celui d'Oliver Ivanovic et celui de Marko Jaksic. Ce dernier est directeur du Centre de Santé et membre influent de l'équipe de l'hôpital de Mitrovica, devenu en quelques sortes le centre du pouvoir dans cette partie de la ville. Ces deux clans possèdent tous les deux une partie des effectifs de miliciens dont la mission est de garder le pont et de contrôler les personnes qui le traversent.

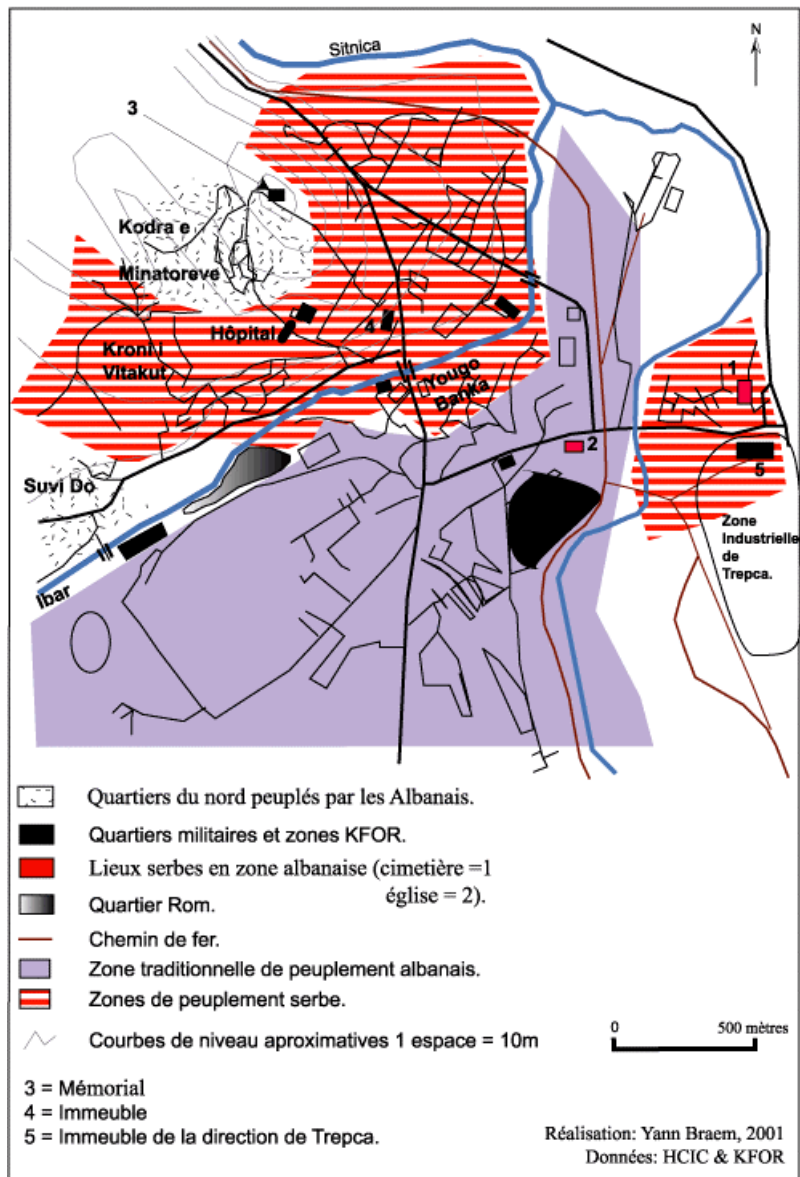
La militarisation de l'espace urbain ne s'est pas cantonnée à la rivière, toutes les enclaves albanaises ou multi-ethniques du nord de la ville ont vu s'installer des *check-points* permanents. L'action de la communauté internationale a ensuite visé à réinstaller les populations albanaises qui vivaient au nord de la ville avant-guerre. Pour ce faire, d'une part les quartiers du nord-ouest furent repeuplés, mais de manière relativement «naturelle», et d'autre part la *zone de confiance* fut instaurée. Cette zone de confiance est un espace très fortement contrôlé par les armées françaises et multinationales comprenant le quartier de la *Yougo-Banka* dans lequel sont installés la Municipalité, l'UNMIK Police, et la MINUK Région, le quartier de la *Petite Bosnie* et le pont principal. Cette zone est censée pouvoir offrir les garanties de sécurité nécessaires à la circulation de toutes les communautés de la ville. Dans les faits, c'est un espace étroitement contrôlé dans lequel les Albanais se rendent, mais que les Serbes tendent à fuir en raison des agressions dont ils sont régulièrement victimes. Cette zone fut d'ailleurs créée en début d'année 2000 sans consultation des populations serbes ou de leurs «représentants». Son extension fut prévue par la MINUK au début de l'année 2001, sur une zone de 300 mètres afin de permettre aux Albanais de se rendre à l'Hôpital, et d'enlever à la classe politique serbe cet enjeu de pouvoir que constitue le centre de soins. Les cartes de Mitrovica nous montrent les dynamiques de peuplement de l'espace urbain, la troisième opérant une projection de la situation démographique de Mitrovica à la suite de l'extension

¹«Tant que l'état d'esprit des populations n'aura pas évolué, on ne pourra parler de coexistence multiethnique. C'est impossible à ce stade. C'est pourquoi je préfère ouvrir des écoles séparées où l'on enseigne soit en serbe, soit en albanais, plutôt que de voir les enfants se faire molester ou assassiner». Bernard Kouchner, Interview dans Politique Internationale n°86, 2000 page 75.

de la zone de confiance. On perçoit sur ces cartes l'enjeu que peuvent représenter les principes de liberté de circulation dans un espace front, dans la mesure où les quartiers qui seraient ainsi repeuplés pourraient potentiellement être vidés de leur population serbe comme le furent les quartiers du sud de la ville. Du moins c'est la représentation que se font les populations serbes d'une telle avancée territoriale albanaise.

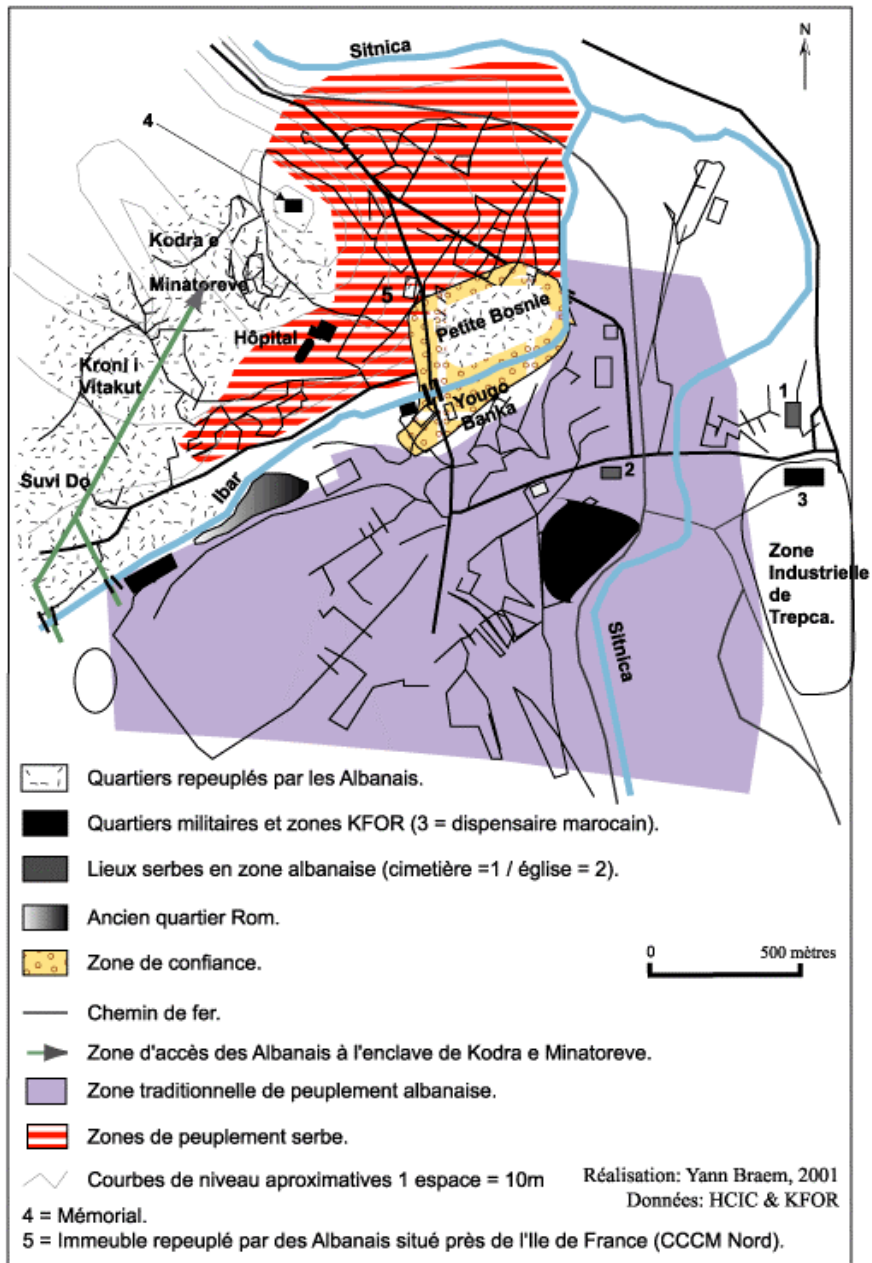
Carte 3 : Situation de Mitrovica en juin 1999

Situation de Mitrovica à l'arrivée de la KFOR, été 1999.



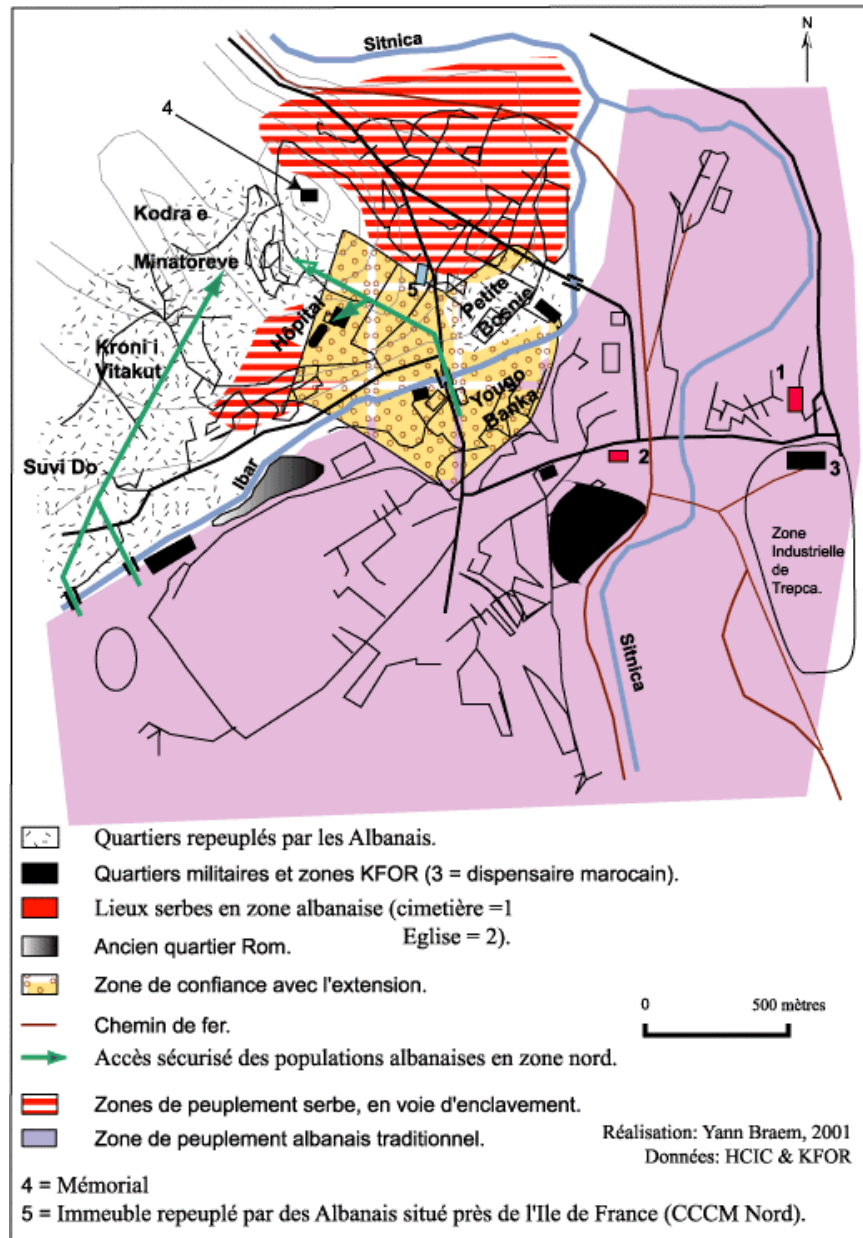
Carte 4 : Occupation de l'espace urbain par communautés, février-mars 2001

Situation de Mitrovica en février-mars 2001.



Carte 5 : Evolution des rapports de forces en fonction de l'extension de la zone de confiance

L'extension de la zone de confiance.



Si l'extension de la zone de confiance fut stoppée par le refus des forces françaises de la mettre en oeuvre¹, elle nous révéla un conflit existant entre les armées françaises et la MINUK. Cette rivalité pose avec acuité le problème de l'unification des mesures prises par la communauté internationale dans un contexte très troublé. Elle renforce également des représentations dans l'esprit des habitants, celle d'un parti-pris de la MINUK en faveur des Albanais², ou d'une orientation pro-serbe des armées françaises.

Elles ont trouvé d'ailleurs un fondement inattendu dans des événements survenus en avril 2002. En réponse à une opération de police ayant entraîné des heurts violents avec les miliciens du pont de Mitrovica, la MINUK, et plus largement toutes les composantes civiles de la communauté internationale (IOM, UNHCR, OSCE) furent littéralement interdites de séjour par la population. Seule la KFOR pouvait encore se rendre au nord de l'Ibar durant tout le mois d'avril. Le déroulement de l'opération de police fut très controversé, notamment dans les rangs de la KFOR, puisque visiblement les forces françaises stationnées à proximité n'avaient pas été informées de cette opération, alors que le Ministre de la Défense français se trouvait en visite à Mitrovica. Par ailleurs, les forces de police de la MINUK, sous le feu des miliciens serbes, n'avaient reçu aucun soutien des soldats présents sur le pont, à moins de 200 mètres des événements, ce qui a laissé le champ libre à une interprétation extensive de cette immobilité: « *Les Français n'ont pas bougé parce que les miliciens serbes sont leurs amis* »³. L'idée n'était pas formulée explicitement dans la presse, mais les questions insistantes des journalistes albanais aux Conférences de presse de la MINUK Police ainsi que les entretiens menés auprès d'Albanais⁴ sur place tendent à valider cette interprétation de la population locale.

Une autre représentation chez les Albanais de Mitrovica vient renforcer ce premier élément, celle de l'impuissance de la MINUK à contrôler le nord de la ville, qui est fondée sur le peu de prise que possèdent les composantes civiles de la communauté internationale sur les dirigeants politiques serbes. Finalement, les Albanais en venaient lors de cet épisode à demander avec insistance: « *à quand le retour des internationaux à Mitrovica nord?* »⁵. Cette représentation participe par conséquent de la volonté des Albanais à obtenir le contrôle des forces de police et plus de poids dans les institutions civiles. La situation souligne avec

¹Entretien mené avec à Mitrovica en 2001 avec un représentant des armées françaises.

²Voir l'article du quotidien serbe Danas le 14 avril 2002, *Kosovo: Mitrovica après les grands désordres* traduit par le site le Courrier des Balkans, <http://www.balkans.eu.org/>.

³Mitrovica, avril 2002.

⁴Entretiens menés à la municipalité de Mitrovica auprès de l'adjoint au Maire et auprès de personnels locaux d'ONG internationales.

⁵Conférence de presse de la MINUK Police, Mitrovica, avril 2002.

force la problématique géopolitique de l'insertion des forces armées et des activités de la communauté internationale dans des contextes conflictuels. De ce point de vue, les objectifs d'impartialité revendiqués par les acteurs internationaux sont donc confrontés à une ré-interprétation par des acteurs plongés dans leur conflictualité intercommunautaire. D'ailleurs le principe de multinationalité des contingents est appliqué régulièrement en période de troubles à propos de la garde du pont central de Mitrovica, l'endroit cristallisant toutes les rancœurs des communautés. Régulièrement des contingents non français sont positionnés pour le surveiller en période de crise, afin d'éviter que les populations albanaises ne voient dans cette protection des populations serbes l'initiative isolée et partisane des armées françaises.

La présentation du rôle de la KFOR au Kosovo, et du contexte géopolitique qui fonde sa mission, souligne l'importance des luttes de pouvoir sur des territoires dans lesquelles les forces armées sont imbriquées. Cette introduction relative à l'insertion des forces et de la communauté internationale dans des espaces géographiques définis va nous permettre d'introduire le rôle des ACM dans le déploiement militaire des forces de l'OTAN au Kosovo. Conflits entre des civils, des paramilitaires, des militaires, l'histoire récente du Kosovo nécessite effectivement non pas de traiter avec des forces armées constituées, soumises à un pouvoir politique, mais bien avec des populations. Il est donc nécessaire pour les forces engagées sur le théâtre d'entretenir des relations avec ces populations, et les meilleures possibles dans la mesure où, on l'a vu, les activités de chacun sont sujettes à ré-interprétation constante de la part des acteurs politiques locaux.

B. Les ACM au Kosovo

La structure des forces françaises au Kosovo est dupliquée entre les deux commandements de forces français qui existent dans la Province. D'une part à Pristina, la capitale, se trouve le Repfrance, comme la représentation diplomatique du Bureau de Liaison Français¹. Le Repfrance assure la représentation militaire française, donc celle de l'EMA, dans la capitale auprès de la coalition, en bénéficiant de sa propre chaîne de commandement. Cette position a permis de placer des contingents français dans les bureaux de l'UNMIK, et d'avoir des contacts directs réguliers avec l'Etat Major de la KFOR. D'un autre côté existe la Brigade Multinationale Nord, dont le

¹C'est une annexe de l'Ambassade de France à Skopje, avec à sa tête un diplomate, et à qui il ne manque d'ambassade que le nom et le statut, puisque l'ambassade de France dans ce pays se situe à Belgrade, le Kosovo n'étant pas indépendant de la RFY.

commandement reste indépendant vis-à-vis du RepFrance. Cette Brigade est commandée par les armées françaises à travers le mécanisme de la nation-cadre, signifiant que les forces françaises ne contrôlent pas de manière opérationnelle toute l'AOR de Mitrovica, elles sont assistées notamment par des forces belges, danoises, marocaines ou émiratis. Malgré les récents arbitrages opérés par l'EMA sur le rôle des ACM comme appui à la force, il subsiste au Kosovo deux réalités de l'ACM. L'une se situe dans le cadre fixé de l'appui à la force, c'est le cas des ACM de Brigades, dont la fonction de contrôle de l'environnement est étroitement liée à un déploiement territorial et opérationnel serré. Mais l'autre mission des ACM, celles de théâtre, correspond plus à une fonction d'influence, de participation au *Nation-Building* en même temps que de valorisation de l'image de la France.

1. Le théâtre, une mission ACM d'influence

Les ACM de théâtre dépendent directement du Général RepFrance, et étaient composées d'une petite trentaine de personnes au début des opérations. Elles sont aujourd'hui les premières à subir les restructurations engagées par le commandement du RepFrance au printemps 2002, et, en novembre de la même année, il ne restait plus que cinq personnels affectés aux ACM dans l'enceinte du RepFrance à Pristina.

Localisées dans la capitale de la Province, en haut d'une colline surplombant la ville, les ACM de théâtre sont chargées de remplir une mission de visibilité des armées à l'échelle du Kosovo. L'étendue de leurs activités sur le plan géographique¹ permet effectivement une politique d'affichage des ACM françaises dans les villes de Pec², Pristina ou encore Gjilane. Cette « éparpillement » correspond de fait à la stratégie d'influence des ACM du RepFrance³, l'appui à la force⁴ étant plus spécifiquement réservé aux ACM de Brigade. Globalement la plupart des activités menées par les ACM du RepFrance concernent des activités d'infrastructures, de construction ou de réhabilitation, et ensuite quelques actions de distribution directe, notamment de fournitures scolaires. Un officier de réserve français se charge, lors de son

¹Les activités concernent effectivement toutes les Aires de Responsabilité, y compris l'AOR de la Brigade Multinationale Nord. La grande majorité des activités, en terme de finances, se situent cependant à Pristina. Référence: *Suivi des projets ACM RepFrance Pristina 2000/2001*, Cellule ACM COIA, décembre 2001, et *Etat des réalisations des réalisations ACM RepFrance, fonction Infra*, RepFrance novembre 2002.

²Pour des raisons de commodité, on ne fera pas référence à la double toponymie des localités citées, entre les noms albanais et serbes.

³ 13 projets sur 22 étaient qualifiés de projets à finalité d'influence dans la présentation de 2001 *Suivi des projets ACM RepFrance*, op. cit.

⁴La fonction prioritaire des ACM, voir *Concept Interarmées des Actions Civilo-Militaires*, op. cit.

mandat en 2002, d'effectuer un état des lieux de l'enseignement du Français dans les écoles kosovares, état des lieux figurant dans son étude plus large sur la remise en place du système scolaire du Kosovo. Constatant les problèmes liés à l'éducation (chauffage, accès à l'eau, problèmes de fournitures scolaires, manque de professeurs), il a entrepris un ensemble d'actions, notamment une chaîne solidaire entre des écoles françaises et celles du Kosovo, la distribution de fournitures scolaires et de livres de français¹.

On peut ainsi décrire le contenu de la fonction d'influence des ACM par plusieurs stratégies. La première correspond à une stratégie de visibilité des activités au profit de l'environnement civil kosovar en général. Cette visibilité est rendue possible par le couplage serré entre l'unité ACM et les unités chargées de la communication du RepFrance, de la médiatisation de ces activités. Le contenu de ces axes de communication suit les domaines dans lesquels s'effectuent principalement les ACM. Aussi le déroulement d'ACM en faveur de l'éducation², les activités sportives, les infrastructures de santé ou des travaux plus symboliques sont-elles favorables par leur nature au développement d'une campagne de médiatisation. La réhabilitation de la Tour de l'horloge amorcée en février 2001, par exemple, ne correspond pas vraiment à un impératif de survie des populations de Pristina, elle correspond plus à une activité médiatiquement profitable aux forces françaises (l'inauguration a été effectuée en présence de tous les grands médias kosovars). Le premier public visé par ces ACM est souvent la jeunesse, à travers des écoles, et le bénéficiaire escompté par leur médiatisation vise un public plus large, celui des parents des enfants, en quelques sortes le citoyen kosovar moyen. Un avantage de la médiatisation, et d'une politique de marquage des ACM effectuée à travers la pose d'une plaque rappelant l'origine du projet, la date, réside dans le fait que les actions ne sont alors pas revendicables par d'autres ce qui fut déjà observé notamment en Bosnie.

Un second aspect de la fonction d'influence des ACM concerne le placement des personnels militaires dans l'architecture de l'administration intérimaire, dont chacun s'accorde à penser qu'elle est le sujet d'une lutte d'influence très importante entre les nations cadres, et qu'elle est un enjeu de tout premier ordre dans la compétition internationale au sein de la MINUK. «*Les officiers insérés par le bureau des actions civilo-militaires jouent un rôle qui n'est pas négligeable car, à leur niveau, ils contribuent au développement de l'influence française et appuient les Français en place par leur expertise*». Ce constat de Robert Gaïa³ sur l'importance des effectifs

¹Entretien avec l'officier chargé des questions d'éducation, Pristina 2002.

²Remplacement de la toiture de l'école de Urosevac, réhabilitation du lycée agricole de Pristina, remise en état du chauffage des écoles de Glogovac, etc... cf. *Suivi des projets ACM...* op. cit.

³Robert Gaïa, op. cit., page 86.

militaires français dans l'administration intérimaire visait à insister sur la nécessaire augmentation des effectifs civils issus de l'administration française, précisant que la fonction d'influence remplie par les officiers insérés permettait de «*pallier les insuffisances de notre administration et en particulier de notre diplomatie*».

La concurrence entre les Etats serait, dans l'optique des acteurs militaires, centrée autour d'enjeux juridiques et économiques. Plusieurs thèmes reviennent en effet souvent dans les entretiens lorsque l'on aborde les questions d'influence, ces questions étant d'ailleurs le plus souvent spontanément soulevées par les interviewés eux-mêmes, caractérisant leur intérêt. Tout d'abord, on peut noter le thème de la confrontation entre le droit anglo-saxon, supposé défendu par les Américains et le droit romain qui trouverait ses meilleurs défenseurs chez les Français, notamment dans l'établissement des structures de propriété et plus largement du Droit Civil. Cette orientation par les Américains de la définition des cadres juridiques du Kosovo serait susceptible, selon nos interlocuteurs, de favoriser les autres aspects de leur influence. D'un autre côté, les Américains auraient mis en place une stratégie destinée à accroître les implantations d'entreprises sur le territoire kosovar, en «*construisant des usines clés en main avec l'aide de leurs CIMIC*», et en influençant l'attribution des marchés de reconstruction aux entreprises américaines¹. La France, depuis la fin du mandat de Bernard Kouchner, serait désavantagée dans cette compétition par manque de personnel inséré. Le mandat du RSSG avait effectivement permis l'établissement d'une équipe d'assistants qui ont oeuvré de manière non équivoque pour les intérêts français, notamment en aidant les entreprises françaises à se positionner sur les appels d'offre internationaux de marchés de reconstruction. Aussi les entreprises françaises étaient-elles à la tête, en 2001, de 30% du marché de la reconstruction des infrastructures du Kosovo².

D'un autre point de vue les intérêts français au sein de l'administration internationale intérimaire seraient aussi susceptibles d'être défendus par la responsabilité acquise par les ACM sur des chantiers de reconstruction importants, en tant que maîtres d'œuvre, comme pour la maintenance de la centrale thermique d'Obilic, la réfection du réseau routier sur le Kosovo entier ou la réhabilitation de l'aéroport de Pristina. Les officiers responsables des différents secteurs d'expertise en ACM de théâtre, principalement les officiers Infrastructures, experts économie-finances, ou experts juridiques sont appelés à évoluer en milieu multinational, au sein des départements de l'administration intérimaire, et faire valoir par leur position l'activité des armées françaises en

¹Entretiens au Repfrance à Pristina en 2001 et 2002, à l'Ecole Militaire en 2001.

²Voir Yann Braem, op. cit., Robert Gaïa, op. cit. Entretiens de terrain réalisés en 2001 et 2003 à Paris et à Pristina.

assurant «une continuité de la représentation des intérêts français dans ce pays en reconstruction»¹. L'Expertise Initiale de Théâtre réalisé par le Commandement des Opérations Spéciales au début de la phase de déploiement doit ainsi devenir le document cadre servant à l'identification des travaux de maîtrise d'œuvre sur lesquels les acteurs peuvent se positionner. Enfin, les ACM de théâtre envisagent de servir les intérêts économiques de la France en organisant de temps à autre des visites de correspondants du MEDEF International au Kosovo, tout en leur soumettant des propositions de chantiers et de marchés sur lesquels ils ont prospectés.

2. Les ACM de la Brigade Multi-Nationale Nord au contact des populations

Les ACM de brigade sont autrement développées que les ACM de théâtre, puisque le bataillon ACM et les effectifs du G9², la cellule de commandement, comptabilisent près d'une centaine de personnels dont quelques officiers belges insérés au sein G9. Comme pour les ACM de théâtre, ces personnels sont répartis entre des officiers spécialisés sur les infrastructures ou sur les opérations et des officiers de liaison. Ces derniers peuvent être placés auprès des ONG, de l'UNHCR, ou de la Municipalité. Ils peuvent directement travailler dans les locaux des entités, en vue d'établir une coordination entre les forces armées et les composantes civiles de la communauté internationale. La particularité de la Brigade par rapport au Théâtre est qu'elle possède un commandement territorialisé, celui de son Aire de Responsabilité³, ce qui amène le bataillon ACM à patrouiller dans la zone, avec les TST⁴, ou à gérer des Centres de Coordination Civilo-Militaires (CCCM). Elle possède ainsi un ensemble d'éléments, entre les patrouilles de la Brigade et les TST, permettant de quadriller le territoire et d'assurer la sécurité des populations.

Le G9 est la cellule de commandement général des ACM de Brigade, il est composé des OL et des officiers spécialisés, ayant à leur tête un officier supérieur, généralement un Lieutenant-Colonel. Le G9 de Mitrovica est stationné sur le camp en dur abritant le Quartier Général de la BMN Nord en plein centre de Mitrovica. Il était auparavant situé dans le bâtiment appelé Maison de France, l'ancien QG des forces serbes passé sous contrôle des français et qui sert maintenant de QG aux forces de sécurité civile du TMK. Les forces françaises ont quitté ce bâtiment suite aux manifestations violentes et au caillassage du bâtiment fin janvier 2001. Il ne possédait pas de fortification

¹BACM Repfrance, *Rôles et attributions des experts ACM de théâtre - Propositions*, Pristina 2002.

²L'appellation G9 est issue des standards de fonctionnement OTAN.

³On utilisera plus souvent l'acronyme anglais AOR, Area Of Responsibility.

⁴Tactical Support Team.

et était très facile d'accès, matérialisant en quelques sortes l'esprit d'ouverture vers l'environnement civil qui est au cœur de la mission ACM. Le départ des Français de ce bâtiment obéit pour partie aussi à la logique de recentrage des éléments de la force française opérée depuis 2001, autour de quelques camps, dont le Belvédère à Mitrovica et celui de Novo Selo à Vushtrri, destiné à accueillir des troupes multinationales en grand nombre (6 à 7000 personnes).

Le G9 a pour fonction de traiter toutes les informations provenant des diverses sources de renseignement qu'il a à sa disposition, et de les diffuser auprès des autres cellules concernées¹. Il est chargé de faire le lien direct entre les organisations internationales, les ONG, le milieu politique local élu (la Municipalité) et la force à travers ses Officiers de Liaison. Il est aussi en charge de la planification et de la conduite des opérations en centralisant les projets soumis par les hommes du bataillon ACM, les réponses, autorisations ou ordres de l'Etat-Major des Armées et de l'Etat-Major de Brigade. Les Officiers de Liaison sont, dans cette architecture, les chevilles ouvrières du G9, car ils sont à la fois capteurs d'informations dans les milieux qu'ils côtoient, et vecteurs de messages auprès de ces mêmes milieux, notamment au travers des actions qu'ils contribuent à mettre en oeuvre. Leur mission est, par conséquent, le plus souvent de maintenir le contact avec les milieux humanitaires, politiques ou institutionnels, et de faire vivre au jour le jour la collaboration entre ces entités et les forces armées, par des échanges d'information, des réunions de travail et de planification d'opérations.

L'autre composante des ACM de Brigade est le bataillon ACM, composé d'une cellule de commandement restreinte, au plus cinq hommes étroitement liés au G9, et d'équipes de Tactical Support Team et de Centres de Coordination Civilo-Militaire. Le bataillon n'est plus situé sur le même camp que le G9 depuis le départ de la Maison de France. Il était au printemps 2002 situé au camp du Belvédère qui surplombe une vallée au sud de Mitrovica, dans la banlieue de la ville, et s'est retrouvé à l'automne au camp de Plana, dans la municipalité de Vushtrri au sud de Mitrovica. Si les caissons préfabriqués abritent le quotidien des personnels du G9 au camp, le bataillon ACM a, lui, pour cadre de travail le milieu civil. Les TST partent généralement en patrouille toute la journée, de très tôt le matin jusqu'à tard le soir, dans des « P4 », les équipes étant constituées d'un officier, un gendarme, un chauffeur et un traducteur. Le « P4 » est le véhicule réglementaire de patrouille, 4 roues motrices, avec deux places assises à l'avant et une sorte de cabine arrière, aménagée de telle sorte que les hommes peuvent s'asseoir sur deux petits bancs métalliques, et qui constitue également l'espace de stockage des éventuels matériaux à transporter. Bien que les

¹Renseignement, Info-ops, service de cartographie, EM Brigade.

patrouilles durent toute la journée, l'ensemble n'est pas très confortable, l'intérieur du véhicule n'étant protégé de l'extérieur que par une bâche qui laisse passer l'eau de pluie, le vent, dans des régions où la température descend régulièrement à moins 10°C durant l'hiver. Les P4 ne sont pas non plus en très bon état de fonctionnement, ce sont des véhicules généralement âgés, éprouvés par le mauvais état chronique des routes du Kosovo, lié aux infiltrations d'eau et au passage de véhicules blindés. Le manque de confort des véhicules est l'objet d'une certaine rancœur des soldats qui y voient un manque de considération de leur fonction¹.

Le commandement attribue aux TST une zone dans laquelle ils ont pour mission de rentrer en contact avec la population locale, notamment les chefs de villages, les personnes « influentes » comme les directeurs d'école et d'identifier éventuellement certains problèmes, en termes de sécurité, d'accès au soin, à l'éducation, de satisfaction des besoins de nourriture. Ils sont amenés bien sûr à rentrer en contact avec les ONG qui travaillent sur leur zone, et les personnels d'OI ou de l'administration interimaire. Ils peuvent alors alimenter en informations le G9 et les cellules de renseignement sur « l'ambiance » qui règne dans tel ou tel village. Leur mission reste axée sur la circulation à l'intérieur des zones attribuées, le plus souvent des zones rurales où ils sont parfois les seuls à se rendre.

Ils quadrillent en fait un territoire déjà balisé par les Centres de Coordination Civilo-Militaire qui se trouvent dans les villes situées dans l'AOR de la BMN Nord. Le CCCM joue le rôle d'interface fixe avec l'environnement civil, contrairement aux TST qui sont mobiles. Ce sont des bureaux ayant pignons sur rue, sans aucune protection ni fortification, dans lesquels la population peut se rendre pour parler de ses problèmes avec l'officier présent par l'intermédiaire d'un traducteur. Ouverts sans restriction à toute la population, les CCCM sont souvent, de l'avis d'un officier, « *le bureau des pleurs* », où les familles déshéritées tentent d'obtenir de l'aide alimentaire ou des matériaux de chauffage pour l'hiver, lorsqu'elles ne sont plus ou pas suffisamment prises en charge par les services sociaux de la MINUK ou par les ONG. Dans un contexte aussi marqué par la guerre, la pauvreté et les traumatismes, les CCCM voient donc défiler devant eux, tout comme les TST ou les OL, les victimes de la guerre, les exclus des plans de sauvetage et de reconstruction. Les CCCM ne sont pas non plus des endroits de tout confort. Ils ne sont bien souvent que très peu chauffés, sans aucun ordinateur permettant d'initier une base de données informatisée sur les populations civiles.

¹Etude du CRH du 02 juillet 2002.

Il existe ainsi quatre CCCM, ceux de Mitrovica, l'un au nord en zone serbe et l'autre au sud, un CCCM à Skenderaj et un autre à Vushtrri. Les CIMIC des autres contingents de la BMN Nord, les Belges et les Danois, sont positionnés dans les autres municipalités, Zvecan, Leposavic et Zubin Potok, dont ils assurent la « gestion ». De la même manière, les TST ne quadrillent que le territoire des trois municipalités couvertes par les CCCM, et directement placées sous le commandement opérationnel français. Leurs destinations prioritaires sont les enclaves serbes, ashkalis ou roms en zone albanaise ou les enclaves albanaises dans les zones serbes, puisque la situation des minorités enclavées leur défend de pouvoir se rendre dans les villages alentours. Protégés en permanence par des *check-points*, soumis au harcèlement de leurs voisins, les populations enclavées ne sont que très rarement en contact avec les autorités de l'administration intérimaire dont les centres de décision se trouvent dans les villes. L'immeuble de la municipalité de Mitrovica se trouve par exemple en zone albanaise, ce qui rend très difficile l'accès à l'administration pour les populations serbes, roms ou albanaises du nord de la ville. Dans une autre configuration, les enclaves serbes des Municipalités de Vushtrri et de Skenderaj se situent dans des zones rurales à faible densité de population. Mais les conflits préexistants entre les communautés rendent impossible tout déplacement non protégé dans les zones rurales comme urbaines. Skenderaj est, à titre d'exemple, situé dans la Drenica, le fief historique de l'UCK, où le mouvement indépendantiste a connu ses premiers succès militaires dès février 1998¹. Les TST sont donc parfois les seuls points de contact entre la population et les autorités, et la relation de confiance que les militaires peuvent alors nouer avec les populations locales devient essentielle dans la réalisation d'un travail à finalité politique. Les patrouilles sont ainsi les premiers capteurs d'information des ACM, donc un élément important de connaissance de la population civile justifiant leur liaison avec les cellules de renseignement. La confiance que peut leur accorder la population est un élément politique fondamental, car elle peut par ce biais profiter d'un canal pour faire passer des messages à destination du commandement militaire, de manière anodine, mais en sachant très bien que ses propos seront rapportés².

Au cours d'un entretien mené avec un chef de TST, nous avons pu constater à quel point le don des armées pouvait être soumis à contre-don de la part de la population. Le chef de patrouille avait effectivement indirectement «échangé» l'aménagement de l'école d'un village serbe enclavé contre sa participation à l'opération *Weapon Amnesty* des Nations Unies qui proposait une récolte des armes sans retenir de sanctions à l'encontre de leurs détenteurs coopératifs. Cette opération n'a pas été le résultat d'un « *deal* » clair. L'officier a simplement

¹Voir Christophe Chiclet, *Mystérieuse UCK*, in Chiclet & Ravenel, op. cit., page 54.

²Entretien avec un chef de TST, Mitrovica 2002.

promis au chef de village qu'il se démènerait sur ce projet si celui-ci faisait un geste. Le geste en question, rendre des armes alors que le village est soumis au harcèlement des voisins albanais, était le signe clair d'une preuve de confiance envers l'officier concerné, « récompensé » par un geste politique fort de la part des ACM vis-à-vis de cette communauté lorsque le projet a été accepté par le G9 et réalisé sur le terrain. Pour autant aucune promesse d'aide n'avait été faite, sinon celle de l'officier d'essayer de faire valider les travaux, l'attitude du chef de village n'en étant que plus forte symboliquement. Cette logique de contre-don au niveau le plus local révèle l'existence d'un pouvoir de l'acteur de développement, de telle sorte que le courtage, c'est-à-dire le fait d'être socialement porteur d'un projet, et donc intermédiaire entre le milieu local récipiendaire et l'organisme fournisseur d'aide, « confère à ceux dont c'est l'activité un pouvoir, une influence qui très souvent s'éloignent de leur domaine d'action initial¹, ici l'aménagement d'une école.

Les TST sont, par conséquent, des capteurs en même temps que des messagers². Leur répartition sur le terrain peut parfois changer en raison de la nature profondément politique et symbolique de leur activité. Aussi le dispositif fut-il été resserré à Mitrovica, deux équipes devenant responsables de la ville en plus des CCCM en février 2001, à la suite des manifestations de la fin janvier qui avaient violemment pris à partie le local du CCCM Sud. L'interprétation que l'on pouvait faire de cette manifestation violente directement orientée vers les forces françaises était la suivante: quelques mois après la chute du régime de Milosevic en Serbie et le repositionnement de la communauté internationale vis-à-vis du pays, les Albanais avaient voulu donner un signe fort, affirmant qu'il ne fallait pas les abandonner, et qu'ils avaient encore besoin d'aide, d'argent et de la présence internationale. Le resserrement des dispositifs TST a ainsi permis de donner le signe que les forces françaises étaient toujours là, de la même manière que l'arrivée dans la ville de contingents d'autres pays devait signifier le caractère multinational de la KFOR. En 2002, la tendance spatiale des TST dans l'AOR de Mitrovica correspondait à un désengagement du nord de la ville au profit des CIMIC danoises qui gèrent Zubin Potok, et un resserrement du dispositif autour du camp de Novo Selo, destiné à accueillir à terme les contingents de toute la zone. «*Les ACM, en ce moment, sont axées sur le camp de Novo Selo et ses alentours, pour que les populations ne trouvent pas trop de désavantages à la proximité des militaires. Comme le camp est appelé à s'agrandir, il faut éviter que les convois ne se fassent caillasser...*»³.

¹Voir Hassane Dramé, *Les courtiers de développement entre ONG et organisation paysanne*, in Deler, Fauré, Piveteau et Roca, *ONG et développement*, Khartala, Paris 1998, page 216.

²Pour un responsable ACM de théâtre, les ACM de Brigade «*servent à faire passer des messages forts auprès de la population*». Pristina 2002.

³Officier Ops G9 à Mitrovica, 2002.

On retrouve ici la mission d'appui à la force des ACM affirmée dans les concepts, dont les activités doivent permettre à la force de ne pas subir d'interférence et notamment de l'hostilité de la part de la population. La mission d'appui est de ce fait étroitement symbolique, liée d'une part à la communication qui est faite autours de ses activités pour qu'elles soient remarquées par la population locale, mais liée aussi au contenu des ACM effectuées. La grande majorité des opérations menées par la Brigade est de ce fait dirigée vers le système éducatif, la culture ou le sport. Elles correspondent notamment à des distributions de fournitures scolaires, des mises en place d'équipements sportifs, ou des réhabilitations de locaux, leur aménagement en vue d'un plus grand confort ainsi que d'un accroissement de leur activité¹. Un autre type d'activité concerne des infrastructures publiques que le bataillon ACM se charge de réhabiliter, dans le domaine des transports et de l'accès aux voies de circulation, également dans le domaine sanitaire, de l'accès des populations à l'eau et des réseaux d'adduction.

Du point de vue de la mise en oeuvre, les projets sont généralement repérés par un TST, ou réclamés par les populations à un CCCM, donc transmis au G9 pour examen, réalisation d'une étude de faisabilité et évaluation du coût global. Une fois la décision prise par le G9 et toute la chaîne hiérarchique des ACM, et si le projet nécessite des moyens lourds - comme la création d'un terrain de jeu devant une école, ou le raccordement électrique d'un bâtiment, la réfection d'une route ou d'un point d'accès - une demande d'appui est formulée auprès du Génie ou de toute autre unité susceptible de fournir l'aide nécessaire. Cette demande d'aide en interne est souvent relayée par les contacts personnels que les hommes peuvent entretenir entre unités, et qui permettent d'accélérer le déroulement des opérations. L'exemple auquel nous avons pu assister donnait ainsi l'image d'une véritable négociation entre le chef de TST et celui de l'unité Batgén. Bien loin de la perception d'une mécanique bien huilée où les demandes d'appui sont rapidement satisfaites, l'impression que nous a laissé cet exemple est que ce sont deux hommes qui ont discuté, négocié une aide. Ensuite les relations entretenues avec les autres unités permettent de bénéficier de matériel, pour des distributions par exemple, révélant un « système D » très développé au sein des ACM. *«L'essentiel, c'est d'être volontaire, de vouloir faire quelque chose... après c'est le système D... si on veut faire une distribution de rations, ben on va voir des amis qui ont un stock, on récupère du matériel de manière non officielle...»*². Pour autant, il reste étonnant de pouvoir constater l'existence d'un tel système

¹Les ACM de Brigade sont de manière majoritaire des aménagements de locaux destinés soit à l'enseignement, soit à des activités culturelles ou sportives. Cf. *Suivi des projets ACM BMN-N Mitrovica*, Cellule ACM COIA, décembre 2001 et le *Suivi 2002 des projets ACM*, G9 BMN Nord, Mitrovica Avril 2002.

²Commandant de TST, Mitrovica 2002.

informel, créé par les besoins ACM, et qui manifeste soit un examen des demandes trop lent comparé aux impératifs du terrain, soit une conception des ACM par le commandement qui ne répond pas à une fonction importante, donc finalement une fonction pour laquelle des ressources en hommes et en matériel ne sont pas susceptibles d'être remplis. Pour autant, l'appui du Batgén pour les ACM de Brigade est essentiel, tout comme les autres ressources d'ailleurs, qu'elles soient d'ordre médical, traduites dans des besoins humains ou matériels.

L'appui des autres unités est essentiel dans la mesure où le cœur de l'ACM reste de faciliter l'intégration de la force, ce qui justifie un emploi des autres unités. En effet, une unité, Batgén, combat ou autre, vues en train de travailler avec les ACM est susceptible d'améliorer son image, et renforce la perception des ACM comme une composante intégrale des forces armées. De ce point de vue, l'impératif reste d'éviter une trop importante identification des unités ACM comme des éléments sensiblement différents du reste des forces, mettant en évidence la coupure entre activités civiles et militaires des forces.

De la même manière, les hommes du Génie ne pourraient pas vraiment faire d'ACM sans le TST. L'ACM dépasse effectivement les activités de réalisation de projet, par sa dimension sociale ou politique. Si les moyens matériels sont très importants, les hommes du génie n'ont pas pour autant le réflexe d'impliquer les bénéficiaires dans les travaux, et ne disposent certainement pas des moyens pour le faire, en termes de traduction ou de savoir-faire. Ces considérations sont issues d'une observation directe sur le terrain, où des soldats du génie avait pour mission de couler une dalle de béton devant une école, et commencèrent leur travail devant quelques hommes du village qui les regardaient faire, sans broncher. Or le «contrat» implicite de l'ACM, conclu entre le chef du village et l'officier du TST, était la participation des hommes à cette réalisation. Ce n'est qu'après une discussion très animée que les hommes du village ont pris des pelles et des brouettes pour participer aux travaux. L'officier du TST n'y voyait rien d'anormal: *«Ce n'est pas qu'ils ne veulent pas travailler, mais ils ne comprennent pas, c'est tout... (...) Les types du génie, ils sont très forts, mais ils n'iront jamais vers les villageois... et comme les villageois n'iront pas vers eux... »*¹. C'est donc cela aussi le travail du cadre de contact des ACM, empoigner une pelle, pour montrer aux hommes du village que malgré le camion et la bétonneuse, les bras sont nécessaires, en les interpellant rudement au besoin: *«le TST en soi, c'est rien, c'est juste l'interface entre les moyens militaires et la population... animé d'une volonté de faire... »*².

¹Commandant de TST, Vushtri 2002.

²Commandant de TST, Vushtri 2002.

3. Principes communs au fonctionnement des ACM au Kosovo

L'observation des ACM sur le terrain, « *bien différentes de celles que l'on connaît sur le papier* » nous avouera un officier supérieur, amène plusieurs remarques sur le fonctionnement d'une mission atypique au sein des forces en projection. Ces remarques, si elles portent sur les problèmes de personnels ou de matériel, partent de constats effectués sur le terrain, en entretien ou par l'observation directe, et traduisent un aspect plus particulier de l'émergence de la fonction ACM au sein des forces de projection, qui relève de sa difficulté à être reconnue comme une fonction à part entière.

La gestion de la ressource humaine

Les missions ACM supposent un dispositif humain particulier, entre autres un emploi régulier de réservistes qui formaient en 2002 près de 50% des effectifs sur le terrain. Ces réservistes sont généralement affectés à un domaine correspondant à leur spécialité dans le milieu civil, même s'il arrive que la mission initialement prévue soit bouleversée et débouche sur un autre type d'emploi. Ainsi, en 2002, un officier spécialisé dans l'éducation a dû réévaluer sa mission première, qui était celle d'officier inséré dans l'administration intérimaire, « *je suis arrivé pour m'occuper de la comptabilité pour le département éducation de la MINUK, alors que le Ministère de l'éducation n'est toujours pas formé* ». Finalement, il s'est attaché à mettre en place des micro-projets de développement, n'étant de fait pas en charge d'une mission déterminée. Cette remarque souligne l'une des caractéristiques d'un fonctionnement général aux ACM, qu'elles soient de théâtre ou de brigade, qui est l'imprécision de la mission individuelle, et par conséquent l'extrême importance du volontarisme des personnels engagés. Comme nous le dira un officier commandant de TST, « *Si tu ne veux rien faire, c'est possible... on pourrait facilement ne rien faire dans les ACM et attendre que tout se passe en se tournant les pouces...* ». L'impression générale qui se dégage des entretiens, c'est effectivement que, hormis quelques personnels affectés à des projets spécifiques, les personnels ACM disposent d'une marge de manœuvre très importante pour initier les projets qu'ils voudraient voir aboutir, sans forcément avoir de mission opérationnelle précise. Ainsi pour plusieurs acteurs, la définition de leur rôle est la suivante: « *je n'ai pas eu de directives, j'ai pris le poste et puis c'est tout... c'est à moi de gérer, de savoir ce qui est bon à dire, à faire ou pas* »¹.

Les conditions d'emploi sont, en outre, très souples, et il est possible pour un officier devant évoluer dans un milieu civil, d'être habillé en civil pour des besoins de discrétion ou d'intégration sociale. Ce fut le cas de l'officier chargé de l'enseignement qui, se rendant sur des sites scolaires, a préféré ne pas être en

¹Officier G9, Mitrovica 2002.

uniforme pour, entre autres, ne pas choquer les enfants. Par ailleurs, les missions ne durent pas toutes six mois, le temps réglementaire pour les opex ACM, elles peuvent n'être que de deux mois pour des raisons professionnelles, ou encore de quinze à vingt jours tous les trois mois. Un autre officier, chargé de la relance des filières de production et de commercialisation agricole sur le Kosovo, a fonctionné de cette manière. Il a commencé à réaliser ses projets en 1999, dès l'arrivée des ACM dans la Province, en faisant don de vaches à des paysans locaux, en initiant de créations de laiterie ou d'huilerie, notamment dans la région de Ferizaj, relayées par des partenariats avec des collectivités territoriales françaises et le Ministère Français de l'Agriculture. Présent depuis le début des opérations au Kosovo, il se rend régulièrement sur place pour assurer le suivi des projets qu'il a initié.

Concernant la durée du mandat ACM, plus long de deux mois que le mandat opex traditionnel, on peut constater que ce délai rallongé ne permet pas forcément d'assurer la cohérence d'une action entamée par le prédécesseur. Or sur des projets de développement, comme la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre sur l'aéroport de Pristina, ou encore les projets de réconciliation interethnique amorcés avec les associations de quartier de Mitrovica, il paraît évident que le travail de fond doit être mené sur plus de six mois, nécessitant donc un «tuilage» précis, long et efficace. Certains personnels engagés nous ont en effet parlé d'une période idéale qui devrait être d'une semaine, le temps de passer la suite, de prendre connaissance des dossiers et de connaître ses interlocuteurs. Les problèmes liés au roulement des effectifs¹, mais surtout à l'absence d'une réelle stratégie de passation de la mission, empêchent la capitalisation des acquis sur certains dossiers, et l'unification des activités dans le temps. Les suites sont assurées en fonction des liaisons aériennes disponibles entre la France et le Kosovo, ce qui entraîne parfois une vacance des postes durant quelques jours. Il est effectivement arrivé que la personne parte avant que sa relève ne soit assurée, en raison du peu de vols à disposition des militaires sur place². De ce fait, un personnel ACM peut arriver sur place sans avoir reçu d'instruction de son prédécesseur parti quelques jours avant lui, les personnels refusant parfois à rester quelques jours de plus pour pouvoir assurer leur suite. Ce facteur, conjugué à un défaut dans la définition de la mission, implique par conséquent une ré-interprétation du projet et plus globalement de la mission à chaque entrée en fonction, ce qu'un chef d'unité ACM traduira en ces termes: *«le problème avec les experts, c'est qu'ils ne sont jamais d'accord... alors ils veulent tout faire comme ils le veulent, mais quand ils restent trois mois...»*³.

¹Voir le rapport de Robert Gaïa, op. cit., page 59.

²Entretiens à Mitrovica et Pristina 2002.

³Entretien Pristina 2002.

Les problèmes de gestion du personnel sont ainsi étroitement liés à la définition de la mission. La sélection devrait par conséquent faire l'objet d'une définition des compétences nécessaires à l'exercice des ACM en milieu multinational et d'une mise en condition opérationnelle plus stricte que celle que l'on a coutume d'administrer. Le constat, sur le terrain, de la pratique très médiocre de l'anglais par certains personnels militaires pose avec acuité la question de leur sélection, en particulier lorsque ceux-ci sont chargés de faire l'interface entre les armées et le milieu civil, par définition international et s'exprimant en anglais. Certains officiers supérieurs à des niveaux de décision élevés n'ont pas rencontré les acteurs clés des ACM en France, entre autres les officiers du BACM/CPCO ou ceux du GIACM, et ne semblaient effectivement pas très sensibilisés à la spécificité opérationnelle des ACM. A ce propos, il semble que les opex en ACM constituent parfois *«un bon moyen pour certains officiers de recycler une carrière en panne et d'être bien noté... ou alors de faire une mission en attendant la retraite... ce qui fait qu'on se retrouve avec des incapables qui ne veulent rien faire... qui s'en foutent...»*¹. Cette tendance, qui a été confirmée par nos observations et de nombreux témoignages, est dommageable à plusieurs niveaux. D'une part elle n'encourage pas les autres responsables militaires à considérer la fonction ACM comme une mission à part entière. Ensuite elle place des hommes à des postes de responsabilité qui, dans le contexte de fin de crise à Mitrovica, ne sont pas susceptibles de pouvoir impulser des dynamiques propices à la pacification de la zone. Enfin, considérant le rôle d'interface avec les acteurs civils et de représentation des forces armées que les ACM jouent à des niveaux institutionnels élevés, il semble que le choix des personnels est une composante majeure du crédit que l'on accorde à ces forces.

Ces problèmes de personnel sont liés à la reconnaissance de la fonction ACM au sein des armées. Elle connaît de ce point de vue des difficultés en rapport à son côté interarmées, puisque les postes ne sont finalement armés qu'en fonction du volontarisme de chaque arme de fournir du personnel pour certaines missions. Ainsi en 2002 un aviateur qui était spécialiste des missions d'aiguillage a vu son opex d'origine - la gestion d'un aéroport en Bosnie - transformée en une mission tout autre, celle de tenir le CCCM de Mitrovica nord. Visiblement, ce poste était traditionnellement armé par l'Armée de l'Air, et n'ayant aucun autre personnel à fournir, elle aurait orienté cet aviateur vers la mission ACM plus que vers un autre emploi dans lequel sa spécialité aurait été plus utile². Ces éléments sur la gestion des personnels ACM pourraient traduire une incertitude quant au rôle opérationnel des ACM au sein des forces de projection.

¹OL au G9, Mitrovica 2002.

²Mitrovica 2002.

Enfin, ces problèmes entraînent un positionnement précis de la part des acteurs ACM en France. Conscient des difficultés de recrutement des personnels, la chaîne ACM française (CPCO, CFAT et GIACM) a choisi d'armer les postes qu'elle considérait comme prioritaires par des officiers issus du GIACM ou puisés dans le vivier de réservistes du Groupement. Ce sont notamment les unités sur le terrain qui ont bénéficié de ce « traitement de faveur », les TST et leur échelon hiérarchique direct avant le G9. Cette priorité donnée au terrain illustre l'importance accordée au contact direct avec les populations locales, plus qu'à la fonction d'encadrement du G9. De la même manière, le GIACM arme en priorité les postes du Repfrance, ceux qui sont considérés comme essentiels à la mission ACM d'influence.

L'influence et la communication

L'incertitude que nous venons d'évoquer et qui pèse sur la reconnaissance de la fonction, a pu être déterminante dans les coupes de personnels opérées par le commandement du Repfrance au printemps 2002, et qui ont surtout visé le BACM et les cellules d'information-communication. Or les ACM sont, nous l'avons précisé, étroitement liées aux cellules chargées de la communication. On peut légitimement se demander, à cet égard, si cette liaison a été assimilée par le commandement et parfois par les personnels eux-mêmes. Au sein des unités, effectivement, la communication est perçue comme douteuse, parfois véritablement assimilée à une « américanisation » (donc une influence négative) des ACM françaises, dont on aurait parfois voulu qu'elles gardent ce côté spontané, presque altruiste.

On a pu observer une division dans les représentations que se font les personnels ACM de leur mission, et qui n'est pas pour clarifier les choses. Il y a d'un côté l'idée que nous qualifierions de « pragmatique », souvent défendue par les personnels issus du GIACM et qui insiste sur la nécessaire médiatisation des ACM, justifiée par l'impératif de la mission d'appui à la force, de représentation de la France. Cette conception définie de manière opérationnelle dans l'esprit des standards CIMIC internationaux est confrontée à plusieurs difficultés. Très liée à la question de l'influence, la communication n'est ainsi souvent envisagée qu'à usage uniquement national: « *la médiatisation, ce n'est pas dans le Casoar ou dans Armées d'Aujourd'hui¹ qu'il faut la faire, c'est dans la presse locale* », se plaint un officier supérieur excédé d'avoir à justifier la médiatisation des ACM. Nous pouvons en déduire que cette incompréhension est liée à ce que nous pourrions définir comme l'imprécision du concept et de l'emploi des ACM, même si les

¹Périodiques internes aux armées.

documents de référence affirment tous la nécessité d'une connexion entre les cellules ACM et les cellules d'information-communication.

Par ailleurs, des objections sont apparues sur la question de la médiatisation dans une optique que nous pourrions qualifier de « romantique ». Les ACM seraient dans ce cadre les continuateurs du travail de Lyautey et de sa tâche de civilisation. Les armées françaises n'auraient donc pas besoin de médiatisation, de la politique du « *planté de drapeau* », « *car les populations, elles, savent qui les a aidées, elles l'ont vu et s'en souviennent* »¹. Partant, les Français « *ne doivent pas faire comme les Américains* », ne doivent pas intégrer ces activités à une politique de communication. La référence à Lyautey, qui devient alors une source de complication et de contournement des directives de l'EMA, donc une contrainte, reste cependant une référence forte pour les personnels, y compris les personnels spécialisés du GIACM. Plus spécifiquement, les personnes rencontrées et qui développent un argumentaire sur l'antériorité coloniale des ACM, l'entourent généralement d'un discours sur la pureté de l'acte gratuit (les ACM), provoquant un malaise devant les instructions concernant le rôle des ACM dans le développement d'une influence française. Le malaise dans les discours n'est pas tant provoqué par l'aspect nationaliste de l'instruction (développer une influence, celle de la France), elle concerne surtout le contenu de cette influence, son aspect économique. On passe alors généralement dans des registres verbaux de précaution et de justification comme « *il ne faut pas se voiler la face* », ou « *les autres [nations] le font aussi* », traduisant une gêne particulière face à cette notion économiste.

D'un point de vue plus général, les avis recueillis auprès d'officiers traduisent une certaine frustration face au manque de reconnaissance qu'ils perçoivent de la part de leur hiérarchie, cette incompréhension restant surtout présente chez les personnels du GIACM et les réservistes. Pour eux, les commandements successifs ne comprennent pas quelle est la mission des ACM, tout comme les autres unités en opex. « *J'en ai marre de justifier mon existence et ma mission auprès des autres unités* » confie un officier supérieur en bute à l'incompréhension des différents commandements d'unités. L'incompréhension est entretenue parfois par la récupération du concept par d'autres unités. Ainsi, dans un briefing, un officier ACM a constaté que la gendarmerie possédait une unité ACM propre. Interrogé par les auditeurs, l'orateur a répondu que le rôle de cette unité ACM était de faire du renseignement. « *Ca ne clarifie pas les choses* » a regretté le témoin². L'incompréhension du concept d'emploi et de l'importance de la fonction se double parfois de pratiques d'ostracisme entre des unités combattantes et les unités ACM. Les exemples les plus significatifs ont été rapportés d'Afghanistan,

¹Entretien avec un chef de CCCM, Mitrovica 2001.

²Commandant du BACM Pristina, 2002.

où les unités combattantes auraient créé de réels problèmes à la seule unité TST existant sur l'Aéroport de Bagram près de Kaboul. Une femme officier, notamment, aurait subi les moqueries des troupes, ce qui dans des contextes d'emploi difficiles (Afghanistan), pour une mission peu reconnue (ACM) et sur durée longue (6 mois) porte beaucoup sur le moral¹.

Ce ressenti est d'ailleurs d'autant plus mal vécu par les acteurs ACM qu'il met en contradiction des éléments normatifs fondamentaux². La défense de l'influence française, d'une part, dont la place dans l'échelle des valeurs ne peut qu'être importante ; ou la contribution au bien être des populations locales, d'autre part, avec la pauvreté de leurs moyens qui ramène ces préoccupations à des réalités plus basement matérielles. On peut supposer que la défense des intérêts français, outre le malaise évoqué sur ses intérêts pécuniaires, constitue une pierre angulaire du système de valeur militaire. La question de la relation armée-nation qui est sous-jacente à la défense des intérêts nationaux pourrait de ce fait être comprise à travers le modèle de relations armée-état-société de type organique³ dans lequel les armées françaises se situent encore, le nationalisme et l'idéal de service public restant alors des sujets de mobilisation, de motivation et de légitimation au sein des armées. Le bien être des populations locales est aussi affirmé dans les ébauches de doctrine, et constitue une toile de fond des représentations de la mission évoquées lors des entretiens. Beaucoup de personnels ACM se disent sensibles à cette dimension de leur travail, la proximité avec les populations et le fait de pouvoir leur apporter quelque chose. Aussi a-t-on souvent entendu des références à l'aspect humain des ACM, et les satisfactions engendrées par une mission qui contribue à aider les autres: «*Si j'arrive à faire reconstruire 3 ou 4 maisons, ça me fait du bien, si on distribue 7 tonnes de patates pour faire manger des gens, c'est bien aussi... Tu rentres à la maison avec le sentiment d'avoir fait quelque chose...* »⁴. Pour autant, la fonction ACM ne comporte pas d'élément fondant une participation des armées à des processus de développement. La contribution au bien être des populations, et les satisfactions psychologiques qui en découlent pour les soldats, ne constituent donc pas une fonction militaire en soi. Pour autant le bien-être des populations reste intéressant dans la mesure où il contribue à la stabilisation de l'environnement.

¹Voir aussi le CRH, op. cit.

²Cet élément est normatif dans le sens où il est énoncé dans toutes les ébauches de doctrine, les Concepts Interarmées d'action Civilo-Militaires, mais aussi dans tous les discours ayant trait aux ACM, de sorte qu'il constitue un cadre déjà établi de l'activité, sans que la codification finale ne soit achevée.

³Voir Bernard Boëne, *La spécificité militaire*, op. cit. page 227.

⁴OL ONG, Mitrovica 2002.

La frustration engendrée par les problèmes matériels¹, les soucis liés à l'affectation des personnels, alors que la mission ACM est perçue comme une mission de haute importance, renforcent cette représentation d'un commandement qui ne «suit» pas, d'une société militaire qui ne les reconnaît pas à leur juste valeur. Ces problèmes matériels concernent tout autant les problèmes de communication avec la France, avec la famille, que les questions de matériel de mission vétuste. Les P4 sont aussi l'objet d'un ressentiment particulier, surtout lorsque les personnels ACM comparent leur situation matérielle avec ce qui existe en terme de parc de véhicules à la Brigade, notamment les 4/4 landrover tout confort qui ne sont pratiquement jamais utilisés.

¹Etude CRH, op. cit.

Au final, on perçoit bien que les ACM correspondent à un besoin des armées, à leur « nouvelle » dimension de projection et de stationnement sur des territoires étrangers. Ainsi le fait d'être responsable de la conduite des opérations militaires dans une zone spatialement délimitée, qui correspond à l'organisation par Aires de Responsabilité, conduit d'une part à assurer la protection des populations et le maintien de l'ordre dans ces zones, mais aussi à entretenir des relations avec ces mêmes populations, avec leurs dirigeants politiques et les différents acteurs engagés sur ces territoires. Justement, avant d'envisager les interactions avec un certain type d'acteurs, les ONG d'aide humanitaire, il convient de rappeler que cette fonction d'interaction avec les acteurs civils sur le théâtre d'opération fait toujours l'objet d'une définition aujourd'hui. Les Actions Civilo-Militaires sont donc dans leur période de jeunesse, et leur définition a oscillé entre deux types d'emploi, l'appui aux forces et l'influence. Si, d'ailleurs, l'EMA a voulu recentrer l'emploi des ACM autour de la première notion, on aura pu constater que la notion d'influence reste toujours d'actualité sur le terrain, tant par la présence d'un conseiller ACM de théâtre, que dans les représentations des acteurs ACM.

Fonction nouvelle, les ACM ont aussi été confrontées à des problèmes de légitimité, dont on peut percevoir les effets au niveau du théâtre d'opération, à travers des difficultés de gestion de la ressource humaine ou de mobilisation de soutien à l'ACM. Ces problèmes de légitimité ont justement dans notre perspective un lien avec la définition de la fonction ACM, dans la mesure où les opérations civiles des armées ne sont pas forcément perçues par le commandement comme étant vraiment du ressort des armées. Dans cette optique, le recentrage vers des ACM soutien à la force est lié à la nécessité de montrer que cette fonction n'est pas en dehors des armées, mais que son but est bien de faciliter l'insertion de ces dernières dans des environnements civils troublés.

Par ailleurs, l'aspect civil des ACM a « permis » la remise en cause par un certain nombre d'acteur d'un dispositif institutionnel civil, de sorte que l'émergence d'un nouveau cadre d'emploi des forces a servi des objectifs dépassant le cadre de la Défense. Là encore, les efforts déployés par des entités du Ministère de la Défense se sont heurtés à des oppositions fortes, liées à une problématique plus large des relations civilo-militaires et de l'importance du Ministère de la Défense dans la conduite de politiques étrangères publiques.

Pour autant il semble aujourd'hui crucial de ne pas négliger ces composantes « civiles » du cadre d'emploi des forces. D'une part, dans la mesure où, comme nous allons le voir, ces activités très spécifiques nécessitent une véritable spécialisation, un savoir-faire particulier. La formation des personnels, la gestion des ressources humaines, si elles s'avèrent importantes dans la

légitimation d'une filière ACM sont aussi cruciales dans la mesure où les armées sont confrontées à des techniques opératoires différentes, qu'il s'agisse des CIMIC OTAN, donc de procédures d'ACM dans des cadres d'opération multinationaux, ou des organes civils de la communauté internationale. La liaison nécessaire des armées avec le monde civil nécessite ainsi une spécialisation, d'autant plus que la combinaison des actions civiles et militaires répond à des impératifs stratégiques liés aux dimensions géopolitiques des déploiements militaires, c'est-à-dire d'implication dans des conflits de pouvoirs sur et pour des territoires.

Les relations Armées - ONG, des relations de pouvoir ?

Yann BRAEM

CHAPITRE 2 :**PLURALITE DES CONTEXTES, DES MODELES ET DES FONCTIONS DANS LES RAPPORTS ARMEES-ONG SUR LE TERRAIN**

Les rapports Armées-ONG font souvent l'objet de prises de positions dans l'espace public français. Ces débats, dont nous parlerons dans le troisième chapitre, présentent rarement les types de rapports qui s'établissent entre les armées et les ONG. Pourtant, il apparaît fondamental de pouvoir envisager les cadres des activités de chaque acteur et leurs rapports de manière précise, d'étudier les permanences et les changements des interactions, leurs buts. Si les ACM sont les composantes militaires qui ont pour vocation, entre autres, d'être en contact avec les ONG sur le terrain comme à Paris, l'absence de coordination interministérielle traduit un certain mode de rapport, directs, sans médiation civile française à première vue. Les modes de coopération sont donc à examiner, et on verra qu'ils ne sont pas sans traduire des enjeux. Justement, sur la question des enjeux, nous avons vu que les ACM étaient au cœur de préoccupations de nature géopolitique pour les armées, contribuant à la maîtrise des populations et des territoires. Or les interactions avec les ONG, en dehors du fait de connaître les acteurs engagés sur les mêmes terrains de déploiements, révèlent des enjeux politiques, de sorte que l'aide n'est pas envisagée en soi et pour soi, mais contribue à une stratégie de gestion des crises qui dépasse le simple niveau de l'ONG. C'est ici le rapport de l'humanitaire à la guerre qui est en jeu, et les utilisations tactiques du couple militaire-humanitaire qui s'avère essentiel à la gestion de la crise du Kosovo.

Notre hypothèse principale est que l'évolution des rapports entre les armées et les ONG est étroitement liée au contexte géopolitique dans lequel elles s'insèrent, au-delà des différences qui s'établissent entre les divers contingents nationaux qui composent la KFOR. L'observation des rapports, mais surtout de leur évolution a effectivement permis d'envisager l'enjeu que révèle le contenu de la relation sur l'architecture générale de celle-ci. On peut ainsi définir ces rapports selon leurs degrés de formalisation, et examiner selon quel type d'activité ces degrés de formalisation s'articulent. La distinction opérée entre les configurations de relations entre les armées et les ONG sur le terrain kosovar nous est apparue pertinente dans la mesure où elle rendait compte d'un phénomène étroitement lié au politique, ce qui induisait un changement significatif du point de vue de leur portée, et introduisait la question de la participation des ONG à une gestion des crises.

Il a cependant été choisi de ne pas développer outre mesure l'étude hors cas des acteurs humanitaires, tant cette catégorie regroupe des acteurs divers, institutionnels nationaux ou internationaux, non gouvernementaux ou parapublics qui sont eux même l'objet de recherches dans des champs tels que l'économie, la science politique, la sociologie ou la géographie. Plus que de dresser une sorte d'état des lieux de la sphère humanitaire en France, en préliminaire de notre analyse de ses rapports avec le militaire, nous avons choisi d'analyser ces rapports à partir des données empiriques relevées sur le terrain, croisées avec des études menées sur le sujet.

I. Le mode informel des relations Armées-ONG

Si nous avons décrit les activités des ACM dans l'AOR de la Brigade et sur le théâtre, il convient en préliminaire de cette partie d'évoquer les activités des ONG que nous avons pu rencontrer sur ce terrain. Nous emploierons parfois dans les développements qui suivent l'expression de travailleur humanitaire pour désigner les personnels d'ONG que nous avons rencontré. Si cette dénomination est critiquable, dans la mesure où le terme humanitaire reste encore soumis à maintes interrogations¹ concernant son utilisation, elle nous permet de situer d'emblée les situations professionnelles dans le champ de la solidarité internationale et de l'aide aux populations.

On remarquera en préliminaire de nos développements que l'acronyme ONG est utilisé en vue de décrire ce que l'on appelle aussi parfois Associations/Organisations de Solidarité Internationale, c'est-à-dire des organisations sous statut associatif ayant pour but de fournir une assistance à des populations en difficulté. Cette assistance peut être indistinctement de nature humanitaire, c'est-à-dire mettant en oeuvre des mécanismes de distribution directe d'aide alimentaire, de moyens de chauffage, d'éducation, soit relever plus particulièrement de la réhabilitation/reconstruction, ou s'inscrire dans une perspective plus longue de développement. Le triptyque distinctif urgence-réhabilitation-développement qui permet bien souvent de séparer des organisations que l'on aurait tendance à confondre ne permet cependant pas d'opérer une distinction entre les acteurs humanitaires que nous avons observés au Kosovo.

Les ONG d'aide humanitaire ou de développement rencontrées au Kosovo, et plus particulièrement à Mitrovica sont effectivement orientées sur des secteurs d'aide très divers. En 2001, la majorité des organisations rencontrées effectuaient encore des distributions alimentaires, médicales, de bois de chauffage auprès des populations vulnérables, en zones rurales, urbaines ou

¹Rappelons ici la difficulté à définir l'aide humanitaire, de manière plus ou moins large, juridique ou fonctionnelle. Unies par la défense de la notion de solidarité, les ONG peinent elles-mêmes à définir leur champ de compétence, entre l'urgence et le développement. Voir Bernard Hours, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan, Paris 1998 et *ONG et idéologie de la solidarité : du développement à l'humanitaire*, in Deler, Fauré, Piveteau & Roca, *ONG et Développement*, op. cit. Philippe Ryfman contourne cette difficulté en situant l'action humanitaire comme un processus interactif à l'intersection de plusieurs concepts. L'humanitaire recouvre ainsi l'interaction de notions diverses, notamment le mouvement qui est nécessaire pour se rendre d'une situation normale à une situation de crise, l'acteur humanitaire qui va agir en réponse à la crise (individu, Etat ou ONG, OI), l'opérateur qui est sur le terrain, le temps pouvant être celui de l'urgence, l'espace humanitaire et ses caractéristiques, le bénéficiaire, l'assistance et sa nature, la référence à des valeurs et le respect de principes idéologiques et éthiques. Philippe Ryfman, *La question humanitaire*, Ellipses, Paris 1999, page 18.

enclavées. La campagne de reconstruction des habitations battait, elle-aussi, son plein, avec la construction de chalets destinés à accueillir des familles sans logis et de maisons en dur pour les populations qui avaient le plus souffert des destructions de guerre. Parallèlement, les constructions ou les reconstructions, d'édifices publics, hôpitaux ou écoles, étaient menées par les mêmes organisations en même temps qu'elles s'orientaient peu à peu vers des activités génératrices de revenus¹. C'est à la fin de l'année 2001, et par suite en 2002, que les ONG se consacrèrent plus particulièrement aux programmes sociaux et psychosociaux, concernant la justice des mineurs, le traitement post-traumatique des victimes de guerre ou encore la création de structures favorisant la pratique du sport. Les activités s'orientèrent aussi vers des programmes de réconciliation inter-ethnique avant que le processus de retour des réfugiés ne viennent renouveler les activités humanitaires en opérant un retour sur les programmes de reconstruction et de distribution directe. Dans cette optique opérationnelle, les relations avec les armées sont parfois nécessaires, indispensables, ou encore superflues.

Il convient aussi de préciser que la grande majorité des ONG rencontrées sur le terrain, lors des campagnes d'entretien au Kosovo², correspondent à ce que l'on pourrait appeler des «petites et moyennes» ONG. Ces organisations, bien souvent, ne bénéficient pas d'un domaine de spécialité, mis à part Pharmaciens Sans Frontières³ ou Atlas Logistique⁴ par exemple. Au contraire ces «généralistes» développent des programmes d'urgence ou de développement de manière relativement indistincte, avec souvent les mêmes personnels pour effectuer des missions bien différentes. Ensuite les organisations concernées n'appartiennent pas au cercle des grandes «centrales» de l'humanitaire français, Handicap International, Médecins Sans Frontières, Médecins Du Monde ou encore Action Contre la Faim. Leurs fonds viennent de manière majoritaire, parfois exclusive, des institutions, européennes ou internationales, et elles ne fonctionnent que très peu sur fonds propres. On pourra d'ailleurs nous reprocher dans la description des relations Armées-ONG l'absence d'analyse concernant le milieu humanitaire médical, qui est à l'origine du mouvement sans-frontériste. Cette carence n'est pas le fait du hasard, ni de la mauvaise volonté du chercheur, mais correspond à une réalité indépassable: lorsque les études de terrain furent réalisées au Kosovo, ces organisations avaient quitté le

¹On désigne par activités génératrices de revenus les programmes donnant à des professionnels les moyens d'exercer leurs métiers. Aussi certaines organisations fournissaient-elles des outils aux boulangers, mécaniciens, les formaient, ou effectuaient directement des créations de microstructures de production agricoles, laiteries, fermes aquacoles.

²Voir la liste des ONG rencontrées au Kosovo en Annexes.

³Organisation spécialisée dans la délivrance de médicaments et la réalisation de programmes de développements pharmaceutiques.

⁴Organisation spécialisée dans le transport logistique humanitaire.

territoire. Les missions de MSF sont parties en 2000, celles de MDM en 2001, et il ne nous semblait pas à propos de développer une analyse sur des organisations que nous n'avions pas observées directement. Ce défaut pourrait ensuite se révéler une force, dans la mesure où justement les travaux de recherche, universitaires ou audits privés, se concentrent le plus souvent sur cette fraction des ONG françaises, de sorte que peu d'études ont été réalisées sur les «petites et moyennes» structures. L'aspect «militant» des organisations sans-frontiéristes cache de ce point de vue bien souvent les côtés professionnalisés des plus petites structures dont on dit parfois qu'elles ne sont que des prestataires humanitaires au service des Etats.

Si les ONG possèdent un rapport pour le moins complexe à l'Etat, qui est l'objet par ailleurs d'une littérature abondante, le cadre des rapports que nous envisageons d'étudier ici se révèle être informel. La formule peut surprendre, particulièrement lorsque l'on parle de relations avec une entité réputée aussi structurée que peuvent l'être les armées. Et pourtant l'observation des interactions au Kosovo conduit à effectuer ce constat à travers l'étude des contextes de rencontres, de la fonctionnalité qui préside à leurs échanges ainsi qu'aux différentes complémentarités que ces « partenaires » ont su développer.

A. Dans quels contextes les armées et les ONG se rencontrent-elles ?

Le contexte des rencontres nous semble important car, au premier abord, on ne verrait pas très bien où les ONG et les armées pourraient se rencontrer. Ayant à l'esprit la représentation d'un humanitaire traditionnellement méfiant vis-à-vis des armées, et ensuite des règles de comportement très strictes pour les militaires envoyés en opérations extérieures, pour des questions de sécurité évidente, il ne paraît pas si évident de pouvoir identifier les lieux de rencontres entre ces types d'acteurs. Ensuite, lorsque l'on parle des rencontres Armées-ONG, on parle surtout de rencontres entre des personnels militaires et des volontaires, des salariés, des travailleurs humanitaires, le plus souvent expatriés. Cette prévalence de l'individu n'est pas anodine comme on pourra le voir, dans la mesure où la persistance de liens interindividuels, fondant la relation entre les types d'acteurs, induit une forte fluctuation dans la proximité entre ces derniers.

1. Réunions de sécurité et relations interpersonnelles

Le premier lieu de rencontre entre les ONG et les armées, du point de vue de leur fréquence, se situe à Mitrovica dans l'enceinte du Quartier Général de la Brigade Multi-Nationale Nord. C'est dans cette enceinte que le G9 organise

tous les matins la réunion de sécurité quotidienne. On peut remarquer que la réunion n'est pas animée par l'OL ONG, mais généralement par un autre officier, l'Officier Opérations ou Infrastructures, ce qui a pour avantage de multiplier les points de contacts avec les ONG. Lors de cette réunion, l'officier chargé de mener la rencontre informe les ONG présentes de la situation sécuritaire, des projections faites par les forces armées sur l'évolution de l'environnement civil, les possibles manifestations, les événements inhabituels planifiés, suivi d'un point sur les prévisions météorologiques du jour.

On a pu remarquer que ces informations sont relativement parcellaires, d'une part parce qu'elles ne concernent souvent que l'AOR de la BMN Nord, alors justement que les ONG sont engagées dans des opérations dépassant cette zone ; d'autre part, parce que les éléments relatés correspondent à une accumulation de faits plus qu'à une analyse au jour le jour de l'environnement sécuritaire local. Ce manque de mise en perspective - mais cela aurait-il un sens dans des réunions quotidiennes ? - est d'ailleurs presque unanimement regretté par les ONG présentes lors de ces réunions, et la cause du peu d'assiduité des personnels humanitaires lorsque la situation sécuritaire est stabilisée. Ils disposent en effet souvent d'informations de très bonne qualité, par le biais de leur réseau de travailleurs locaux et des contacts qu'ils entretiennent avec la population locale. Enfin, de l'aveu même des officiers chargés de cette réunion, la présence de personnels locaux à ces rencontres limite la communication d'informations trop sensibles. Il est à noter d'ailleurs que l'impératif de confidentialité que les officiers opposent aux remarques des ONG sur l'indigence des informations développées se limite au critère de la nationalité. L'officier peut donc donner des informations aux Français ou autres «internationaux», mais pas aux travailleurs locaux, dont on suppose qu'ils pourraient faire un mauvais usage des informations. On pourrait à cet égard objecter que les Français eux-mêmes pourraient faire un mauvais usage des informations qu'ils sont amenés à connaître.

Les données plus «sensibles» sont échangées en marge de ces réunions quotidiennes, lors d'échanges informels entre les personnels humanitaires et les officiers ACM, dans des rapports interpersonnels. Ces échanges durent parfois plus longtemps que la réunion elle-même, et ce ne sont pas seulement des informations qui s'échangent au cours de ces entretiens informels, sur un ton généralement très amical, les conversations étant ponctuées de plaisanteries, ou de remarques que pourraient se faire des collègues ou des amis. La réunion de sécurité est souvent le prétexte pour aller voir la personne que l'on connaît sur la base, l'OL ONG ou l'officier chargé des réunions, en vue de demander une aide sur le plan logistique, des informations sur des bénéficiaires, voir comment avancent des programmes communs. Lorsque la sécurité ne constitue plus un

problème, c'est-à-dire en dehors des périodes de manifestations ou d'incidents, devenus rares, le fait de se présenter à la réunion de sécurité constitue souvent pour les ONG une démarche motivée par d'autres facteurs. Les dernières réunions auxquelles nous avons assisté à Mitrovica en novembre 2002 comptaient à peine une dizaine de personnes, avec moins de la moitié des ONG représentées. Certaines n'y étaient pas venues depuis plus de six mois.

L'échelon de théâtre organisait lui aussi en 2001 des *briefings* d'information tous les mois au RepFrance. Ces rencontres rassemblaient souvent les plus hautes autorités militaires françaises de la Province, quelques chefs de projets d'ONG et quelques personnels diplomatiques du Bureau de Liaison Français. Elles donnaient l'occasion d'analyser la situation politique et militaire de la Province et de sa région durant toute une matinée, mettant en relation les analyses politiques et diplomatiques des autorités du Quai d'Orsay et les analyses politico-militaires effectuées par la DRM et le Cabinet du Général RepFrance. Ces rencontres étaient de fait très appréciées par les personnels humanitaires invités car elles permettaient une mise en perspective des bouleversements politiques régionaux et donnaient lieu à des échanges riches entre personnalités de milieux divers¹.

Enfin, les personnels ACM et humanitaires se rencontrent aussi souvent sur le terrain, en dehors de la caserne, au cours d'une visite des ACM dans les locaux des ONG, dans les villages dont ils s'occupent, ou lors de rencontres amicales. Il n'est pas rare, effectivement, que ces relations prennent la tournure d'une relation d'amitié entre des membres des équipes ACM et les travailleurs humanitaires qui se retrouvent souvent, animant une communauté des internationaux sur place. Cette tendance au regroupement des internationaux dans les contextes de travail à l'étranger est répandue, et se caractérise par des sorties au sein de groupes mixtes (militaires, personnels d'ONG ou d'OI), dans des villes de dimension moyenne (Mitrovica ne fait pas plus de 40 000 habitants, Pristina à peine 600 000), ou des rencontres fortuites dans la rue ou les rares restaurants dans lesquels se retrouvent tous les «internationaux» lorsqu'ils sortent du travail. Il existe par exemple à Mitrovica moins de cinq restaurants dans lesquels on peut trouver aux heures de repas les personnels de la MINUK, d'OI, de la KFOR ou des ONG. Enfin, certains lieux accueillent plus particulièrement des internationaux de telle organisation et d'autres plus de militaires, et il nous est parfois arrivé dans le nord de la ville de pénétrer dans un restaurant où nous étions les seuls civils avec les serveurs. Ce type de regroupement est particulièrement encouragé au Kosovo par une initiative du Bureau de Liaison Français qui réunit toutes les semaines la communauté

¹Ces rencontres étaient souvent suivies d'un repas pris à l'ordinaire, au cours duquel les échanges amorcés durant la matinée pouvaient être approfondis. (Pristina, 2001).

française ou francophone du Kosovo autour d'un cocktail. Là se retrouvent des officiers et sous officiers de la Brigade, du RepFrance, quelques travailleurs humanitaires ou encore des fonctionnaires français des Nations Unies. Autour d'un verre de bordeaux les discussions vont bon train sur l'évolution de la Province, des analyses personnelles ou encore les événements qui surviennent en France.

2. Des relations fluctuantes

Le contexte des rencontres des personnels ACM et humanitaires est donc hautement personnalisé, caractérisé par le volontarisme des acteurs et l'importance de la bonne entente entre les personnes. On peut aussi qualifier cette collaboration d'informelle car elle n'implique pas la participation à ces «forums» de la collaboration civilo-militaire que sont les réunions de sécurité. En effet, des acteurs humanitaires peuvent entretenir des liens de travail et d'amitié avec les personnels ACM sans assister à ces réunions. Ce caractère fortement informel des relations sociales pose le problème de la fluctuation des rapports entre les acteurs militaires et humanitaires. Ils sont alors conditionnés par une certaine confiance à établir entre les acteurs, par une question relative aux ressources mobilisables en vue «d'attirer» l'autre, par l'entretien d'affinités personnelles et potentiellement une certaine proximité socioculturelle. On peut parler de confiance dans la mesure où les informations que s'échangent les militaires et les humanitaires peuvent concerner la mise en place des programmes d'aide, la sélection ou la nature des bénéficiaires, donc toute une catégorie de savoirs sensibles que les ONG ou les armées sont amenées à partager pour mener leurs objectifs à bien. Les informations peuvent ainsi être relatives à l'opportunité d'aider une famille, puisque chaque acteur dispose de son propre dispositif d'information lui permettant de recouper celles qu'il aura eues au cours de ces échanges, et afin d'identifier plus clairement les besoins des populations.

Ensuite on peut rappeler, avec Johanna Siméant et Pascal Dauvin, qu'une des conditions de l'efficacité des humanitaires réside dans leur capacité à transcender le clivage entre les modes public/privé, et à jouer des relations professionnelles sur un mode interpersonnel privé. Du point de vue des relations Armées-ONG, les interactions très personnalisées permettent, dans des contextes où le droit et les normes ne sont pas stabilisées, d'avoir un espace de régulation des interactions maîtrisé par les deux parties. La forme de socialisation du travailleur humanitaire, et les prédispositions identifiées par les deux auteurs, fourniraient donc un terreau favorable à ce mode de gestion de la sphère professionnelle via la sphère privée, et à la formation de réseaux professionnels qui se transforment en réseaux de relations amicales. Ainsi, «dans

le discours de la responsable de terrain, comme d'ailleurs dans celui des humanitaires en général, on remarque que les conditions de l'efficacité de l'action sont souvent liées à des questions de personnes, donc à quelque chose de suffisamment aléatoire pour justifier que l'on cherche à s'attacher des fréquentations qui pourront devenir ou redevenir des alliés, même si ce n'est pas le seul sens de la relation»¹.

L'existence d'un réseau d'ONG gravitant autour des ACM et surtout son caractère informel amène plusieurs remarques. En effet, si cette collaboration est grandement dépendante des rapports interpersonnels qui s'établissent entre les personnels humanitaires et militaires, on peut en déduire que les attitudes des personnels militaires peuvent devenir déterminantes dans les contacts entre les sphères d'activités humanitaires et militaires. Ces attitudes sont importantes dans la mesure où les deux types d'acteurs n'adoptent pas les mêmes comportements, entre des porteurs d'uniformes armés renvoyant une image de combattant, de violence, et des travailleurs humanitaires habillés en jean, avec comme seul caractère distinctif des civils locaux leur radio VHF et leurs véhicules. Il est par exemple interdit pour les militaires de rentrer dans les locaux du CICR en étant armés, tout comme la majorité des acteurs humanitaires voient d'un très mauvais œil certains militaires arriver dans leurs locaux avec casque lourd, gilet pare-balles et FAMAS en bandoulière. De ce point de vue, un officier chargé des réunions de sécurité nous précise qu'*«il faut avoir l'intelligence d'aller à la rencontre des ONG, avoir une attitude un peu moins militariste»*, pour ne pas mettre de barrière à la communication. Un autre officier, chargé de la liaison avec les ONG remarque: *«on ne peut pas rentrer dans un local ONG avec une arme, ça ne se fait pas... ce n'est pas correct et ça peut bloquer les gens»*.

Les attitudes concernent aussi la manière de parler, et toutes les formes de paralogage, qui peuvent caractériser une posture particulière. Les ONG de Mitrovica sont de ce point de vue capables d'identifier les unités et de cataloguer assez vite leurs postures. Ainsi les unités chargées de la surveillance du Pont de Mitrovica sont *«des vrais rambos»*, que l'on décrit généralement de la manière suivante: *«Ils comprennent rien! L'autre jour il y avait des légionnaires...les mecs parlent à peine français... je leur ai dit «ONG», ils ont même pas compris... ils ont fouillé toute la voiture! Un autre jour, je voulais savoir comment ça se passait au Nord, et ils savaient pas... à peine si ils savaient qu'ils étaient au Kosovo... »*. L'énervement face au blocage qu'entraîne la mission de sécurisation du pont est lié à leurs multiples passages sur cette voie d'accès, mais les mêmes personnes appréhendent d'une autre manière les autres unités, en particulier les ACM. De manière générale, l'attitude extérieure des ACM devrait minorer dans les représentations des humanitaires ce que des officiers ont parfois décrit comme le *«côté barbouze...»*

¹Johanna Siméant, Pascal Dauvin, CAHIER, *le travail humanitaire*, Presses de Sciences Po, Paris 2002, page 334.

rambo» de certaines apparences combattantes, et qui serait supposé constituer une contrainte à la bonne entente entre les acteurs. On peut d'ailleurs remarquer que nous n'avons jamais rencontré de personnel humanitaire refusant catégoriquement d'avoir des contacts avec les armées, mais que la tendance plus fréquemment rencontrée était celle d'amitiés se liant entre des personnels militaires et humanitaires. Un seul exemple nous a été rapporté de manière indirecte à propos d'une équipe humanitaire antimilitariste militante, c'est-à-dire refusant tout contact avec les armées. Cette équipe aurait été présente de fin 1999 à la fin 2000, dans une période relativement troublée de l'histoire locale, où une absence de contact entre les armées et cette ONG aurait pu être problématique.

Ces affinités personnelles entre membres d'ONG et personnels des forces armées sont aussi des fenêtres d'opportunité pour les personnels ACM, car ils peuvent alors obtenir de manière privilégiée des informations et en diffuser. Ainsi pour un officier OL ONG, le fait d'avoir de bonnes relations avec ces jeunes gens travaillant dans l'humanitaire lui permet d'orienter leur réflexion vers d'autres perspectives qu'il juge plus favorable à ses visées: *«on peut leur montrer un sens, dans la manière de monter un projet... ou de voir des perspectives qui les feront évoluer... C'est comme avec A... elle est très gentille mais en fait on pourrait lui faire faire n'importe quoi...(...) Et tout ça, ça nous permet de véhiculer une autre image de l'armée... »*¹. Dans la perspective de l'officier, les relations privilégiées avec certaines organisations s'apparentaient à un médium permettant d'atteindre d'autres organisations et d'accroître par ce biais la diffusion d'une image positive des armées (un officier drôle, détendu dans les réunions, prêt à plaisanter et à aider), dans les cercles internationaux et locaux (les employés locaux des ONG).

La proximité entre les personnels ACM chargés du contact avec les ONG - de jeunes officiers pour la plupart entre 25 et 30 ans - et les travailleurs humanitaires qui se situent majoritairement dans la même tranche d'âge, est de ce point de vue un élément favorisant les rencontres amicales. C'est par ailleurs un test d'acceptation et de confiance, comme nous l'explique un officier Infra: *«j'ai eu leur confiance au bout de trois mois... j'allais voir les gens, je leur donnais des informations, en leur montrant qu'ils pouvaient donc m'en donner... en leur filant un coup de main... et ça s'est bien passé (...) En fait on voit qu'on est accepté quand on commence à être invité au resto ou dans des soirées... »*². Pour autant cette dimension «affinités personnelles» est à double tranchant, et peut aboutir à une marginalisation de certaines organisations.

¹Entretien avec un Officier Infra, chargé des relations avec les ONG, Mitrovica 2002.

²Entretien avec un Officier Infra, chargé des relations avec les ONG, Mitrovica 2002.

Aussi la proximité socioculturelle qui permet d'avoir des contacts privilégiés et de nouer des amitiés avec des français est-elle synonyme de distanciation avec les organisations non-françaises, qu'elles soient locales ou d'autres pays européens. Ce prisme national appliqué à la collaboration réduit l'espace des collaborations possibles avec des organisations non francophones. L'ONG Care étant ainsi perçue comme une ONG américaine, même si les personnels dirigeants en 2001 étaient français, la collaboration avec les forces armées était plus rare. La langue est un élément déterminant des relations entre les armées et les ONG, et de ce point de vue, les officiers chargés des relations avec les ONG, que nous avons rencontrés, étaient conscients d'une lacune. Leur manque de pratique de la langue anglaise, si elle passait pour un sujet de plaisanterie auprès des Français, constituait un réel obstacle à la communication avec toute personne non francophone, dans un contexte de travail multinational. Enfin, l'importance du facteur «affinités personnelles» peut devenir une barrière complète à l'existence des relations entre les armées et les ONG, si l'on intervertit le facteur affinités par l'inimitié. Un ancien militaire employé par une organisation humanitaire à Mitrovica, parlant couramment serbe et présent depuis plus de trois ans dans cette partie du Kosovo, a été interdit de séjour dans les campements français durant une partie de l'année 2002. Sa démission des armées était en effet vue par certains officiers comme une «trahison», et son comportement dénoncé dans certains cercles internes aux armées en opex. Les ACM n'avaient donc aucun contact avec un homme, ancien militaire, présent depuis plus longtemps que la majorité des internationaux, bénéficiant de réseaux d'information dans toutes les catégories de populations et toutes les communautés du nord du Kosovo, et qui se trouvait alors être le pilier d'une ONG française, l'une des plus actives dans la région.

Plusieurs éléments nous paraissent ici révéler de tendances lourdes des relations entre les armées et les ONG. D'une part, la personnalisation des rapports n'est pas sans impliquer une certaine flexibilité socioculturelle de la part des acteurs concernés. Le fait pour des personnels humanitaires de se rendre dans des installations militaires, comme celui de minorer certains attributs notamment matériels (l'armement) de la part des personnels ACM impliquent la remise en cause de certains attributs fondamentaux de l'identité du groupe. Ces remises en cause ne sont pas généralisées, elles correspondent plus à une adaptation des personnes à des contextes particuliers. Il reste que cette flexibilité ne s'effectue pas sans certaines difficultés parfois.

D'autre part, la personnalisation des rapports, leur faible institutionnalisation et leur caractère hautement fluctuant nous incitent à parler de construction de réseau de la part des ONG comme des armées lorsque des rencontres donnent

lieu à des échanges privilégiés. Il s'ensuit que la construction de ces réseaux est motivée, au-delà des rapprochements liés aux affinités personnelles, par des impératifs ou des perspectives de mobilisation de ressources, de sorte qu'une analyse fonctionnelle permet d'envisager la contribution du réseau aux stratégies des acteurs.

B. Les aspects fonctionnels des rapports Armées-ONG

La réflexion portant sur les relations entre les armées et les ONG reste en effet, dans la littérature existante comme dans les pratiques observées, étroitement liée à une question de mobilisation de ressources que chaque type d'acteur est censé pouvoir fournir à l'autre. S'il n'en demeure pas moins que chaque entité semble pouvoir rester « indépendante », c'est-à-dire ne pas construire d'espace de coopération sans pour autant que cela ne nuise à la mission, les armées et les ONG ont, dans le contexte du Kosovo, bien souvent considéré que la coopération leur était favorable, du moins profitable. Les contenus de la coopération s'orientent ainsi vers des appuis en termes d'information, de logistique ou de sécurité, de telle sorte que se constitue un rapport de « gagnant-gagnant » sur le terrain.

1. Information, logistique et sécurité

Les relations Armées-ONG se concentrent autour d'activités précises, relativement limitées dans leurs applications. Si le partage de l'information semble être la matière première de ces relations, les armées peuvent fournir un ensemble de ressources aux ONG, de la même manière que la collaboration avec ces mêmes ONG peut constituer un avantage non négligeable pour les armées. Les activités humanitaires nécessitent parfois de grandes capacités logistiques, que ne possèdent pas toutes les organisations. Particulièrement sur les secteurs de la reconstruction, de la réhabilitation de bâtiments publics ou privés, d'infrastructures de transport, de distribution, les capacités des ONG évoluent en fonction des moyens accordés par les bailleurs de fonds, sans que les considérations géographiques ne soient forcément considérées comme déterminantes dans la conduite des opérations. Sur un territoire montagneux comme le Kosovo, où se conjuguent mauvais état général des voies de communications et conditions climatiques rudes en hiver, les moyens très importants dont les armées disposent dans leur objectif de contrôle du territoire sont une aubaine pour les ONG qui en bénéficient. Des grues, des camions tout terrain, des bétonneuses peuvent faire le bonheur des humanitaires et sont donc régulièrement mis à leur disposition pour la réalisation de leurs projets.

Bien sûr, dans le contexte troublé du Kosovo - la situation des enclaves et la conflictualité exacerbée entre les populations - l'accès aux populations est souvent rendu plus difficile par les conditions de sécurité. Des attentats se produisaient régulièrement en 2000 et 2001, et en dépit de la baisse constante du nombre d'actions violentes, le fait de se rendre dans une enclave faisait toujours courir un certain nombre de risques en 2001, que le but de cette visite soit purement humanitaire ou plus politique. D'ailleurs la frontière entre le politique et l'humanitaire était pour ce type d'opération très perméable, les opérations humanitaires étant elles-mêmes politiques puisque aider une population minoritaire revenait à aller contre les intérêts de certains groupes politiques. Aussi des convois organisés par l'UNHCR étaient-ils régulièrement pris pour cibles, comme certains autres convois humanitaires. Or le rôle des ONG, dans le cadre de leurs mandats et de leurs financements, est de permettre à ces populations enclavées de survivre, en distribuant de la nourriture, en mettant en place des programmes générateurs de revenus, ainsi qu'en réhabilitant les infrastructures locales (écoles, mairies...). Cette mission humanitaire est donc à l'origine de deux types de contenu des rapports entre les armées et les ONG: d'une part l'échange d'informations, puisque les enclaves sont protégées par des *check-points* militaires; d'autre part la mise à disposition par les armées d'escortes et de mesures de protection pour les activités humanitaires.

L'échange d'informations s'effectue via les ACM, lorsque les humanitaires déclarent vouloir organiser une action dans une enclave protégée. Les ONG doivent donc décrire leur chargement, ce qu'elles vont faire dans l'enclave et quelles personnes sont censées pénétrer dans l'espace enclavé. On a pu noter d'ailleurs une résistance peu fréquente de certains acteurs humanitaires qui refusaient de donner la nationalité de leurs chauffeurs. Cette catégorie de personnel est effectivement souvent d'origine locale, ce qui du point de vue des armées pouvait poser des problèmes de sécurité. Le fait que ce soit un chauffeur albanais qui ravitaille une enclave serbe pouvait potentiellement générer des frictions, mais l'ONG ne voulait pas rentrer dans ce jeu de condition posée à la délivrance de l'aide humanitaire et a systématiquement refusé de coopérer sur cette question, défendant son autonomie vis-à-vis des décisions des armées. Par ailleurs, on a pu noter que nombre de chauffeurs de véhicules lourds dans les ONG à Mitrovica étaient bosniaques, la seule communauté acceptée sur tout le territoire du Kosovo, pouvant alors se rendre indifféremment dans les parties sous contrôle albanais ou serbe.

Les informations de ce type sont donc envoyées via les cellules d'information-planification du G9 aux unités concernées. La mise en place de convois sécurisés obéit peu ou prou à la même logique, dans laquelle les ONG prennent

contact avec leur officier désigné, et demandent un soutien militaire pour se rendre dans une partie de la province, souvent en vue de transporter des personnes. Les armées ne sont cependant pas les seules habilitées à sécuriser des convois, cette mission est devenue une tâche des services de police de l'administration intérimaire, dans leur mission générale d'établissement de la liberté de circulation. Pour autant on remarque que les ONG préfèrent sur ces points en appeler à la KFOR pour des raisons d'efficacité, les armées étant plus promptes à répondre à leurs besoins que les forces de police. Un constat que l'on pourra illustrer par une expression devenue emblématique de l'opinion des humanitaires sur la MINUK: «*quand t'as besoin de rien, tu vas voir la MINUK... sinon pour faire un convois, on va toujours voir la KFOR... ils sont rapides et toujours prêts à filer un coup de main...*»¹. Ces missions de sécurité assurées par les armées au profit des ONG répondent de fait à l'impératif de la liberté de circulation sur le territoire.

On a pu cependant noter certains contextes dans lesquels les attributs de la force armée ne servaient pas aux derniers contextes décrits. En effet, quelques exemples nous ont été rapportés à propos d'ONG s'appuyant sur les forces armées pour exercer des pressions sur des anciens bénéficiaires qui n'avaient pas utilisé de manière «adéquante» l'aide qui leur avait été distribuée. Dans le premier exemple, une ONG effectuant un travail de retour de IDP (Internally Displaced Person) serbe, a demandé à une famille albanaise de rétrocéder la maison qu'elle occupait à ses propriétaires légitimes. Malgré les mesures d'accompagnement et de relogement classiques dans ces procédures, le chef de famille albanaise refusa maintes fois de quitter les lieux, jusqu'à ce que l'ONG vienne accompagnée d'un militaire qui resta en retrait lors de la négociation. Le chef de famille a alors accepté de s'en aller. Notre interprétation des faits est donc la suivante: la famille accepta de quitter les lieux non en raison de l'insistance du personnel humanitaire, mais bien parce que la présence militaire a permis à l'ONG d'opérer un coup de force symbolique. Un second exemple est aussi issu des programmes de construction de logements: une ONG a constaté que les financements qu'elle avait avancés à plusieurs familles pour qu'elles reconstruisent leurs maisons n'avaient donné lieu à aucun des travaux. Elle a donc demandé à la KFOR (en l'occurrence c'était l'OL ONG) d'aller mettre un peu d'ordre, et de faire pression sur ces bénéficiaires peu délicats pour qu'ils commencent les travaux.

¹Responsables de programmes agricoles d'une ONG française à Mitrovica, 2002.

2. Une collaboration utile aux deux parties

Les aspects fonctionnels de la relation Armées-ONG organisent tout un jeu de mobilisation de ressources, dont il est nécessaire de comprendre qu'elles ne servent pas de manière exclusive les intérêts de l'une ou de l'autre partie. On ne peut réduire la coopération Armées-ONG à un apport «gratuit» des armées aux ONG ou vice versa. Si elle n'est pas explicitement formulée, l'idée de l'échange reste présente. Ainsi, tous les entretiens menés apportent un éclairage utile à propos des objectifs définis par les armées dans la conduite de la mission de soutien aux ONG. Les missions périphériques des ACM sont toujours centrées autour de la mission principale, l'appui à la force, et le fait pour les armées d'apparaître aux côtés des ONG est un avantage «communicationnel», une tactique de gestion de la bonne image des forces armées qu'aucun personnel ACM ne conteste, et qui est parfois même revendiqué¹. La gestion de l'image des armées peut d'ailleurs être effective à destination de la France, dans le but de rendre attractive la carrière militaire, et donc dans une optique de recrutement, ou dans une optique de légitimation de l'envoi des forces armées sur le terrain².

Qui plus est, les ACM peuvent bénéficier, à travers les relations qu'elles entretiennent, de renseignements sur des situations pour lesquelles ils ne possèdent en propre que peu d'informations. L'étendue géographique des activités humanitaires permet en effet aux ONG basées à Mitrovica de connaître des situations en dehors de l'AOR française, qui peuvent être évoquées lors de ces rencontres informelles que nous avons décrites.

Enfin, pour les ONG, la coopération avec les ACM offre un accès aux ressources des autres unités, particulièrement le génie, dont les moyens matériels peuvent devenir essentiels à l'accomplissement des tâches

¹Comme nous l'avons déjà précisé, on ne revendique que peu la communication comme une stratégie, plutôt comme une incidence indirecte de la mission de coopération, de telle manière que cette incidence est un «plus» apporté à la mission plutôt que son objectif prioritaire.

²On sait combien le public français apprécie les images de soldats effectuant un travail humanitaire, ou opérant côte à côte avec des ONG. Voir Cohen, La Balme et Bruneteaux, *Ni bellicistes, ni pacifistes: les Français et l'intervention militaire extérieure*, in Samy Cohen (dir.) *L'opinion, l'humanitaire et la guerre*, FED, La Documentation Française, Paris 1996, pp 13-45. Les tableaux de sondages sur l'emploi de la force armée parus dans *Les Français et la Défense, 10 ans de sondages*, DICOD/C2SD, août 2002, montrent qu'à peu près 80 à 90% de la population interrogée par le Baromètre «Les Français et la Défense Nationale» sur la période 1997-2001 approuvent l'utilisation des forces armées en vue d'apporter une aide humanitaire». Ensuite, on aura pu observer que l'argument des missions de soutien à la population est largement utilisé dans les campagnes de communication aux fins de recrutement effectuées par la DICOD. Voir aussi Joanna Macrae, *The new humanitarianism, a review of trends in global humanitarian action*, Humanitarian Policy Group Report 11, Overseas Development Institute, août 2002, page 10.

humanitaires. A titre d'exemple : une ONG s'était occupée en 2002 de la reprise de la production agricole dans une enclave serbe de la Municipalité de Vushtri. Les ACM, à la demande de l'ONG ont donc posé une passerelle au-dessus d'un gué pour permettre l'accès des paysans à leurs terres et le début du programme agricole de l'ONG¹. Par ailleurs, sur un territoire comme le Kosovo, les véhicules militaires sont parfois les seuls à pouvoir emprunter des pistes boueuses ou enneigées, et peuvent donc devenir des ressources contribuant à l'accomplissement de certaines missions humanitaires. Ces moyens logistiques mis à disposition des ONG ne sont pas seulement mis en oeuvre au Kosovo, puisque le BACM du CPCO permet parfois à des organismes humanitaires de placer des marchandises dans les convois entre la France et le théâtre balkanique par voie de mer, en fonction des places. Cette aide est d'ailleurs d'autant plus commode pour les ONG qu'elle est totalement gratuite, et leur permet donc d'économiser sur leurs coûts de distribution. L'exemple de la coopération la plus intégrée reste celui d'une ONG ayant bénéficié en 2002 de toutes les facilités de logement au campement de la BMN Nord. Cette opération planifiée depuis Paris au CPCO a effectivement permis à cette organisation de mener durant huit mois des opérations de réhabilitation des infrastructures sportives ainsi que de constitution d'un tissu associatif sportif, l'organisation de compétitions sportives entre les villages, les personnels de l'ONG dormant dans les campements militaires et bénéficiant de toute la logistique militaire nécessaire à ses activités².

Ce dernier exemple constitue en quelques sortes le cas le plus achevé de coopération entre les armées et les ONG. Là encore, pourtant, l'optique de réseau est celle qui a prévalu, puisque les capacités de logistiques des armées, et leur disponibilité, furent connues de l'ONG par une personne impliquée dans l'organisation humanitaire et disposant de relais à l'intérieur des armées. Ce n'est pas ici un « partenariat opérationnel » qui fut monté, au contraire, on se situe ici dans la perspective d'un travail de réseau ayant une existence peu officielle³. Les réseaux s'organisent ainsi autour de personnalités définies en vertu d'une convergence d'intérêts entre certaines organisations humanitaires et les armées. Ces convergences d'intérêts vont d'ailleurs parfois jusqu'à envisager des activités conjointes dans l'espace et dans le temps entre les types d'acteurs.

¹Entretien avec un commandant de TST, Vushtri, 2002.

²Entretiens au CPCO à Paris et à Mitrovica, 2002, avec des personnels militaires et humanitaires.

³ Si ce partenariat fut organisé par l'EMA, il ne rentrerait pas dans le cadre d'un accord plus général entre les organisations humanitaire et militaire, comme ce peut être le cas entre les sections du USAID en Irak et des organisations humanitaires contractantes, le contrat de financement étant assujéti à la condition que l'ONG fasse savoir qu'elle travaille pour la Coalition. Voir Sami Makki, *Militarisation de l'humanitaire*, op. cit.

C. Complémentarité des acteurs et continuum de projets humanitaires

La présentation des rapports fonctionnels entre les ONG et les armées comporte finalement un aspect particulièrement inédit concernant les continuums humanitaires. En effet, si les ACM doivent en vertu de leur doctrine passer le relais de leurs activités vers les acteurs civils le plus tôt possible, la logique inverse est possible, et ce sont parfois les armées qui continuent le travail initié par une ONG, où effectuent des opérations dans les endroits délaissés par les organismes humanitaires, affirmant leur volonté d'offrir un véritable service minimum aux populations défavorisées. Fréquemment en 2001, un peu moins en 2002, étant donné l'amélioration de la situation générale au Kosovo, nous avons entendu des personnels ACM affirmer qu'ils étaient les seuls à se rendre dans certains villages enclavés et à fournir une assistance. Une épicerie fut même créée de toutes pièces par les ACM, régulièrement alimentée par un TST.

1. Les armées assurant le «service après-ONG»

Nombre d'opérations mises en oeuvre par les ACM en vue de raccorder des écoles aux réseaux d'eau ou d'électricité ont fait suite à la construction des édifices par des ONG. Ces dernières fonctionnent par programmes et financements de projets, et s'arrêtent parfois lorsque la ligne budgétaire est épuisée, alors que le travail n'est pas vraiment terminé, du moins pas dans la conception que se font les ACM de ces projets. Ce sont donc les armées qui complètent les programmes et les finalisent à leur manière.

Le fait de finaliser les programmes engagés par les ONG d'aide humanitaire occasionne d'ailleurs dans le rang des militaires un certain ressentiment vis-à-vis des ONG. Elles sont accusées de ne pas vouloir vraiment aider la population, contrairement aux idéaux qu'elles défendent, mais plutôt de vouloir apparaître dans les situations médiatiques, au détriment des populations oubliées des médias, en vue de pouvoir capter des fonds internationaux qui sont présents, risquant de ce fait un phénomène d'*«overlay»*, c'est-à-dire de surabondance de l'aide humanitaire¹. Ce type de situation, fréquente à en croire certains interlocuteurs humanitaires dans des situations comme le Kosovo où l'espace humanitaire se conjugue à une extrême médiatisation, un nombre important d'opérateurs humanitaires et une masse financière importante dégagée pour la situation, peut amener à ce que des populations veuillent choisir les ONG qui

¹Entretien à Mitrovica avec des responsables de programmes humanitaires et des officiers ACM (TST et OL ONG), 2001.

les aideront, le type de produit qu'on leur distribuera, ce qui ne correspond pas vraiment aux standards de fonctionnement de l'aide d'urgence.

Fonctionnant principalement selon une logique de projet, les ONG sont alors accusées d'être «*là pour le fric*»¹, trahissant donc leur vocation. On ne peut que rappeler à cet égard le malaise des militaires professionnels vis-à-vis des motivations pécuniaires dans le départ en opex, en décalage par rapport aux motivations valorisées dans l'ethos militaire du service de la patrie et plus prosaïquement de l'avantage en terme de carrière². Il n'est pas exclu que cet ethos valorisant le service et le don ait trouvé une certaine déception dans ce qui est considéré comme une motivation purement pécuniaire des organisations humanitaires. Parallèlement, cette dimension de service minimum assuré par les armées les aurait conduit à se rendre majoritairement dans les enclaves serbes, visiblement désertées par les ONG en 2000-2001, accréditant l'idée d'une plus grande attention des humanitaires accordée aux populations albanaises, et donc d'une polarisation politique de l'aide humanitaire et sociale.

De cette perception découla une lecture des positionnements des ONG comme étant pro-albanaises, et donc une politisation de l'aide humanitaire alors que les populations serbes au contact desquelles se situaient les ACM se trouvaient de leur point de vue souvent en situation plus défavorisée. Cette perception des ONG comme étant «pro-albanaises» est assez répandue dans les entretiens que nous avons pu mener. Jusque dans des conférences publiques, les responsables militaires n'hésitent pas à évoquer ce penchant qu'auraient eu les organismes humanitaires au Kosovo. Cette perception a d'ailleurs été renforcée par l'existence plus ou moins officielle de quotas d'attribution des aides sociales de la MINUK, répartie à 20% pour la communauté serbe et à 80% pour la communauté albanaise³ sans que cette estimation, du point de vue de notre interlocuteur, ne corresponde à une identification précise des besoins des populations. Le contraste saisissant que l'on pouvait observer à Mitrovica entre les parties nord de la ville, sous contrôle serbe et ses parties sud, peuplées par les Albanais en 2001 et encore en 2002 ne pouvait qu'accentuer cette impression de polarisation politique de l'aide en faveur des populations albanaises. Le délabrement des bâtiments et des rues au nord de la ville, la pauvreté des marchés ou encore l'indigence des populations roms qui vivaient encore dans un camp de réfugiés fin 2002 contrastent avec ce que l'on peut observer au sud : une activité débordante de petits commerces, des prix plus

¹Entretien avec un OL ONG et un chef de G9, Mitrovica 2001.

²Voir Dominique Efros & Nicole Fouilleul, *Les unités de combat en interventions humanitaires, une activité de travail particulière*, les Documents du C2SD, Septembre 1999.

³Entretien avec une responsable de programme d'ONG française à Mitrovica, 2001.

élevés, des voitures en meilleur état, et qui renforcent l'idée que l'on a favorisé une communauté parmi d'autres.

2. La reprise des activités militaires par les acteurs civils

Inversement, les ONG sont aussi amenées à reprendre des projets initiés par les ACM, conformément aux instructions sur le *Concept Interarmées d'Action Civilo-Militaires*. Là encore la reprise s'effectue sur le mode du fonctionnement informel, plus que selon des schémas de déroulement des projets intégrant une reprise de la part des ONG. Ainsi les programmes sur les filières agricoles (production de lait) menés par le RepFrance intègrent une ONG spécialisée sur les programmes agricoles sans que cette connexion n'apparaisse de manière officielle dans une « triangulation » entre l'administration intérimaire, les ONG et les armées. De la même manière, les initiatives menées par les ACM et relayées par les ONG à Mitrovica n'apparaissent pas dans un cadre formalisé, mais semblent bien plus être le résultat d'une stratégie de « réseautage » menée par les personnels ACM de la Brigade. Ces activités couvraient deux types de domaines en 2002, des programmes lancés en vue de l'accroissement de la coopération multiethnique, et une initiative menée afin d'accroître le partage de l'information entre les ONG, la MINUK et les forces armées. Les ACM ont effectivement orienté leurs activités depuis 2001 vers la réconciliation inter ethnique, à travers de grands projets dont la viabilité est sujette à caution, mais aussi à travers des micro-actions destinées à structurer un paysage associatif local intercommunautaire.

La construction du marché inter-ethnique de Mitrovica, par exemple, est un projet dont la mise en valeur aurait supposé un relais vers des ONG. Les ACM de Brigade ont bétonné un terrain, à proximité de la gare ferroviaire, en installant des structures d'échoppes. Dans l'esprit des concepteurs du projet, le fait d'avoir créé cet espace protégé (dans la zone de confiance), aménagé pour des activités marchandes devait conduire les populations à fréquenter le marché inter-ethnique. Le résultat fut qu'aucun marchand ne s'installa dans les échoppes, et que le marché était désert six mois après son inauguration. Les ACM ont espéré engendrer une dynamique socio-politique à partir de la construction d'une infrastructure matérielle, sans savoir si la population se sentait impliquée dans ce projet, et sans avoir consulté les ONG présentes sur place, qui auraient pu reprendre cette infrastructure pour la mettre en valeur.

Deux autres exemples auraient pu être cités, comme la réunion par les ACM d'un collectif multiethnique de femmes du quartier défavorisé de *Bosna Mahala*, dans l'optique d'un rapprochement des communautés. Les militaires ont appelé à l'aide une ONG pour qu'elle structure des réunions de travail autour

d'activités. Dans un autre registre, une coordination des ONG fut lancée par l'OL ONG via la mise en place d'une réunion mensuelle avec la Municipalité de Mitrovica, dans laquelle la participation de l'administration intérimaire était requise mais ne fut effective qu'au bout de la troisième réunion. Cette réunion de coordination devait être reprise par une ONG locale. De fait, l'initiative correspondait plus à une volonté d'établir un partage de l'information plus que la définition d'orientations dans les programmes menés par les ONG, et qui reste l'apanage des bailleurs de fonds. Cette réunion, et son organisation par une seule entité permettait en effet aux diverses ONG de se connaître et de connaître leurs programmes, ainsi que de centraliser les informations.

Si cette dernière activité semble avoir été appréciée par la communauté humanitaire de Mitrovica, les passages de relais entre les micro-actions de la KFOR et les ONG mettent au contraire en évidence une distorsion dans les mécanismes de conduite de projets entre les armées et les ONG. Différents exemples rapportés dans les entretiens conduisent en effet à opposer les logiques de projets humanitaires, dont la base est l'identification des besoins, et la mise en place d'une action visant à satisfaire ces besoins, et la logique de projet ACM sur les activités de réconciliation inter ethniques, qui semblent être issus d'une volonté politique que l'on décline vers le bas, en essayant de trouver des opportunités pour réaliser cette volonté. Les ONG concernées se plaignent en effet de l'absence de visée stratégique sur le projet lui-même, incluant la définition d'un objectif en fonction de l'identification des besoins, des ressources et du cadre politique général. *«Le souci, c'est que les militaires ne comprennent pas la mise en place d'un projet, ils veulent que les ONG reprennent des initiatives qu'elles ne connaissent pas depuis le début, ce qui est très dur... »*. Pour le chef de projet interviewé, les ACM auraient voulu réunir des personnes dans un projet de réconciliation, et c'était alors à l'ONG de trouver la raison d'être de leur réunion, à l'inverse de la logique de cette ONG (trouver une activité, puis rassembler des personnalités autour de celle-ci). Or sur la définition des ressources notamment, on a pu constater que les ACM manquaient de vision stratégique, promettant des aides à des ONG ou à des populations sans avoir la certitude¹ de pouvoir y subvenir. Là encore l'exemple des initiatives de coopération multiethnique peut être rapporté, les ACM ayant promis à un groupe de femmes du quartier de Kodra un atelier de couture avec des débouchés commerciaux vers les armées sous la coordination d'une ONG. Les matériaux n'étant jamais arrivés, le groupe de femmes s'est démotivé et le travail de relance de ce groupe en fut rendu plus difficile. Il nous est arrivé par ailleurs de discuter avec un Officier du G9 qui nous demandait: *«tu sais pas où je pourrais trouver 200 000 balles? Y a pas une ONG ou quelqu'un qui pourrait m'aider*

¹ Entretien avec une responsable de programmes multi-ethniques à Mitrovica, 2002.

pour terminer mon projet, me filer de l'argent? ». Le projet dans ce cas avait déjà débuté et il n'y avait plus de financements pour le finaliser.

L'observation du mode informel de relations entre les armées et les ONG nous conduit ainsi à identifier plusieurs tendances des relations entre les armées et les ONG. Basée sur des rapports interpersonnels, les réseaux se construisent autour de convergences d'intérêts et en vue de la mobilisation de ressources que détiennent les « partenaires ». Pour les armées, le potentiel « médiatique » des ONG est ainsi un plus pour assurer la promotion des armées, de même que les capacités logistiques militaires et leur analyse de sécurité se révèlent parfois être d'une aide précieuse pour les humanitaires. Ces convergences d'intérêt, entre un appui à la force par des activités au profit de l'environnement et des activités humanitaires visant à l'amélioration des conditions de vie des populations peuvent d'ailleurs aboutir à l'établissement d'un continuum, de manière parfois involontaire, entre des activités civiles et militaires.

Justement, ces rapprochements entre des activités, des organisations et des personnels différents ne sont pas sans soulever des problèmes. De la flexibilité socioculturelle nécessaire à l'établissement de relations personnelles à la reprise d'activités initiées par des approches différentes, le fonctionnement par réseau ne garanti pas automatiquement une homogénéisation des techniques de travail, ou une neutralisation des points de divergence culturels ou managériaux entre les armées et les ONG. Loin d'être un rapprochement des deux types d'acteurs, si l'on entend par-là l'établissement de similitudes stratégiques, opérationnelles ou culturelles, le fonctionnement par réseau semble être pour partie lié aux circonstances particulières qui sont celles des déploiements humanitaires et militaires au Kosovo. Il n'est effectivement pas certain que les mêmes réseaux bénéficieraient des mêmes opportunités pour s'établir sur d'autres terrains d'activités.

De fait l'importance du dispositif humain et matériel des forces françaises à Mitrovica permet aux armées d'être « attractives » pour les ONG, ce qui est permis via la reconnaissance par les ONG de la légitimité du mandat de la KFOR, qu'aucun expatrié humanitaire ne remet en cause. De la même manière, la légitimité des ONG auprès de la population locale constitue une plus value pour les armées lorsque les deux types d'acteurs font des opérations conjointes.

II. La formalisation des rapports Armées-ONG

Les rapports entre les armées et les ONG ne sont pas uniquement informels. D'autres contextes de rencontres ont été observés au travers des observations empiriques que nous avons menées et de l'analyse de la littérature disponible, permettant d'établir un distinguo à partir de la présence ou de l'absence des autorités civiles intérimaires. Effectivement, la présence d'acteurs politiques, institutionnels civils a constitué pour nous un facteur d'évolution des interactions, de la même manière qu'elle traduisait une évolution des contenus de ces dernières. L'investissement des institutions civiles, dans une relation que l'on a décrit comme binaire, ne pouvait effectivement pas ne pas être motivé et correspondre à une coïncidence.

Ensuite l'investissement du politique dans la relation militaire-humanitaire suppose quelques remarques sur les paramètres de la formalisation. La présence de l'autorité politique civile constitue un paramètre de la formalisation, puisque l'on passe d'une relation interactive entre deux acteurs organiquement indépendants l'un de l'autre, à une relation à trois acteurs intégrant de manière directe l'acteur politique central dont « dépendent »¹ les deux autres. L'autre paramètre de cette formalisation est le paramètre de l'action, c'est-à-dire celui de la coordination entre des activités militaires et des activités humanitaires. En effet, les ACM étaient invitées comme observateurs aux réunions sur les reconstructions de logement, les *Municipal Housing Committee*, sans toutefois y être acteurs. Or dans les contextes que nous allons évoquer, les ACM et les armées plus généralement ont été intégrées en tant qu'acteur, en interaction avec les ONG et les autorités politiques locales et internationales. L'investissement de l'institution politique civile n'est ainsi pas neutre, elle correspond à une certaine chaîne de hiérarchie qui suppose une analyse des structures de ces interactions. Ensuite, on observera que ces architectures ne se constituent que pour des moments bien précis, correspondant à des périodes où l'utilisation du couple humanitaire-militaire atteint sa pleine efficacité géopolitique.

A. L'architecture institutionnelle des interactions

L'observation des relations Armées-ONG sur le mode formalisé conduit à analyser des structures que l'on désignera par le terme de plate-forme,

¹C'est en effet la MINUK qui est chargée d'organiser la réunion des donateurs et de définir les orientations de l'aide humanitaire et au développement (elle coordonne par son organisation en piliers les différentes agences chargées de la mise en oeuvre de la reconstruction du Kosovo), de la même manière qu'elle lie la KFOR par le partenariat désigné dans la résolution 1244.

caractérisés par le principe de coordination horizontale, de participation de la part des acteurs à une planification d'opération. La notion de plate-forme suppose d'ailleurs que l'information soit partagée par tous les acteurs présents et que le travail des ONG autant que des armées ne soit qu'un outil dans une approche multifonctionnelle¹, comme vont le montrer les deux exemples de la gestion de la crise du Kosovo et du processus de retour des réfugiés.

1. La gestion de la crise des réfugiés Kosovars

Au printemps 1999, suite à l'échec des négociations de Rambouillet, l'OTAN bombardait les positions serbes au Kosovo, et les populations albanaises, poussées par les forces de la JNA, fuirent la Province vers l'Albanie, le Monténégro et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM). Face à l'afflux de réfugiés qui s'accumulaient à la frontière macédonienne, les Etats-Unis firent pression sur le gouvernement de Macédoine pour que celui-ci accepte d'ouvrir ses frontières et de demander à ce que l'OTAN prenne en charge cette situation critique², notamment au poste de frontière de Blace. Ce fut chose faite dès le 14 avril, et suivant l'accord entre Sadako Ogata, Secrétaire Générale de l'UNHCR, et Javier Solana, Secrétaire Général de l'OTAN, le leadership fut laissé à l'UNHCR sur la gestion des camps de réfugiés en Albanie et en Macédoine, l'agence appelant les forces de l'OTAN stationnées sur place à l'aider dans cette tâche. Les études consacrées à cette période de l'urgence humanitaire ont toutes constaté l'inefficacité et l'impréparation de l'UNHCR pour gérer dans un temps très court l'afflux de plus de 400 000 personnes sur des espaces réduits³.

La coopération civilo-militaire dans cette crise a donc été opérée à plusieurs niveaux. Le premier niveau, international, a mis en scène les plus hautes instances des Nations Unies, de l'OTAN, de l'UNHCR et des pays hôtes, avec un engagement militaire de l'OTAN au niveau du Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE) se déclinant des Etats Majors vers le terrain en interaction avec les plus hauts niveaux politiques. La figure 1 permet de visualiser la chaîne multinationale de commandement militaire qui était alors couplée à un système de coordination humanitaire multinationale (voir figure 2).

¹Eurogroup Consulting, op. cit.

²Voir Tim Cross, *Comfortable with chaos: working with the UNHCR and the NGOs; reflexions from the 1999 Kosovo refugee crisis*, UNHCR Working Paper n°42, avril 2001, et Larry Minear, Ted van Baarda et Marc Sommers, *NATO and humanitarian action in the Kosovo crisis*, Occasional Paper n°36, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Providence, USA, décembre 1999.

³Ibidem.

En Albanie, la division du territoire permis la mise en place de *Task Forces* ayant compétence pour différents secteurs géographiques. Au sein des différents secteurs, le dispositif fut décliné de manière nationale, avec les cellules propres de chaque Etat, de sorte qu'en France, de multiples acteurs se retrouvèrent coordonnés dans le Comité Interministériel de Crise (voir figure 3). Ce Comité fut donc chargé de coordonner les activités de la *Task Force* française en Albanie, au sein de l'OTAN, avec les actions de la Cellule d'Urgence dont le relais sur place, la Cellule de Coordination «Aide humanitaire» se trouvait à Tirana. Cette dernière pouvait ensuite agir par voies d'entreprises privées, d'ONG et par voies militaires (au travers des ACM, de la Sécurité Civile et de la Bioforce), avec le consentement du Ministère de la Défense.

La crise des réfugiés en Albanie, mais aussi en Macédoine, a donc été gérée au travers d'un dispositif multinational comprenant la superposition de plusieurs niveaux de décision: un niveau multinational au travers du leadership politique exercé par le Secrétaire Général de l'OTAN et le Secrétaire Général de l'UNHCR d'une part; et, d'autre part, la qualification des mandats de l'UNHCR désignée comme *Lead Agency* dès le début des hostilités, assistée dans sa tâche par les agences onusiennes d'aide humanitaire (UNOCHA, PAM...), et par l'OTAN à travers l'opération *Allied Harbour*. Ce niveau multinational comprenait donc un volet de planification (via entre autres le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe¹) et un autre de mise en application sur le terrain (désignation des *Task Forces*, missions de l'UNHCR et coordination des acteurs non-gouvernementaux). Le niveau étatique a ensuite doublé le niveau multinational avec le déploiement des forces armées au sein des différentes *Task Forces* sous commandement dupliqué (national et OTAN), et la mise en oeuvre des mécanismes nationaux d'aide humanitaires (en France la Cellule d'Urgence (CELUR) mandatée par le Comité interministériel dirigeant sur place une cellule de coordination, aux Etats-Unis l'Office of Foreign Disaster Agency mandatée par le USAID, dépendant directement de la Maison Blanche).

Cette coordination des efforts a donc donné lieu à un appui essentiel des forces armées aux agences civiles chargées de mettre en oeuvre une réponse à la crise humanitaire des flux de réfugiés, à travers la construction en ARYM et en Albanie de centres d'accueil des réfugiés, de camps d'hébergements, avec des fournitures alimentaires, de soins et de sanitaires, un soutien logistique important par le biais d'un pont aérien, l'acheminement des réfugiés dans des zones sûres².

¹Voir *Manuel de l'OTAN*, Bureau de l'information et de la presse, Bruxelles, 2001, page 141.

²Ibidem.

Figure 1 : Les actions de l'OTAN dans les Balkans (Origine du document: Véronique de Geoffroy et Pierre Galien, *Mission d'étude relations humanitaires-militaires. Albanie du 8 mai au 21 mai 1999*, Groupe URD, page 9).

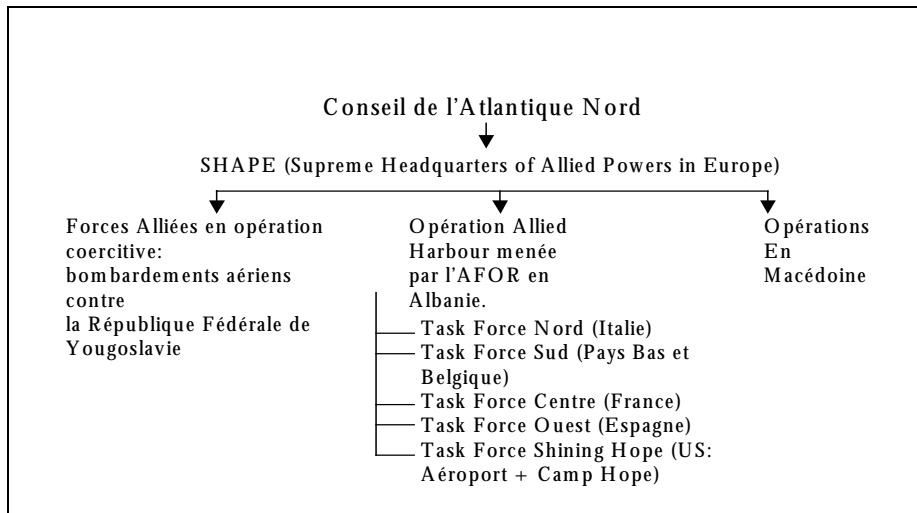
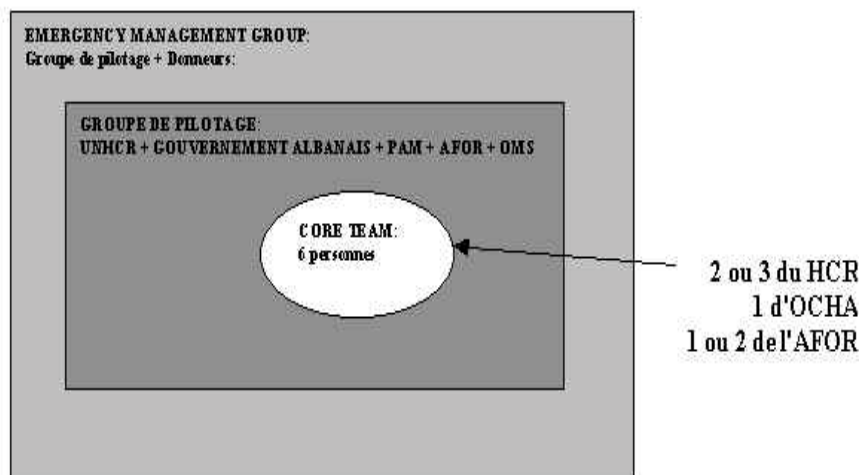


Figure 2: Plate forme de l'Emergency Management Group. Système de coordination humanitaire proposant un plan d'action pour la question des réfugiés kosovars en Albanie. (Origine du document, Véronique de Geoffroy et Pierre Galien, *Mission d'étude relations humanitaires-militaires. Albanie du 8 mai au 21 mai 1999*, Groupe URD, page 9).



pour l'installation de réseaux électriques et d'eau dans le camp de Powel, ce qui illustre l'importance de la Coordination interministérielle, du moins de la vision multifonctionnelle, dans la gestion de la crise¹.

2. Le retour des réfugiés non-albanais

Autre exemple de formalisation des rapports ONG armées, la mise en place de la stratégie de retour des réfugiés non-albanais au Kosovo a, elle aussi, bénéficié de la création de plates-forme de gestion civilo-militaire. Si la multi-ethnicité du Kosovo était affirmée dès la rédaction de la Résolution 1244, ayant pour conséquence directe l'affirmation d'un droit pour les populations non-albanaises à vivre sur le territoire kosovar, les conditions pour le retour de ces populations après leur fuite du Kosovo en 1999 n'étaient pas réunies². Suscitant l'opposition de certains milieux politiques albanais³, le processus des retours n'a pu être amorcé véritablement qu'à la suite d'une impulsion forte donnée au niveau politique le plus élevé. En novembre 2001 déjà, la MINUK avait formé sur les conseils de l'UNHCR un *Office for Return and Communities*, chargé d'étudier la faisabilité des retours. Ce mouvement fut confirmé par un ensemble d'initiatives à haut niveau politique⁴ couronné par la première réunion en novembre 2002 de la *Top Level Task Force on Returns* réunissant le Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations Unies Steiner, le Premier Ministre Rexhepi, le Commandant de la KFOR (COMKFOR), et les membres des institutions provisoires concernées. Cette réunion fut immédiatement suivie d'une conférence des donateurs à Bruxelles, le 5 novembre 2002, et de la parution d'un *Manual on Sustainable Return* en janvier 2003.

¹Véronique de Geoffroy et Pierre Galien, *Mission d'étude relations humanitaires-militaires Albanie du 8 mai au 21 mai 1999*, Groupe URD, page 12-13.

²*Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, Conseil de Sécurité des Nations Unies, 29 janvier 2003, page 10.

³*Ninth Assessment on the situation of ethnic minorities in Kosovo* (september 2001- April 2002), OSCE/ UNHCR, Pristina 2002.

⁴L'accord politique conclu entre le RSSG et le Premier Ministre du Kosovo a permis dès avril 2002 la signature d'une stratégie commune sur les retours («*Strategy of joint principles on return*») par le Premier Ministre et l'Assemblée des municipalités du Kosovo. Les visites de leaders albanais dans les enclaves serbes ont ensuite permis l'instauration d'un climat politique favorable à la collaboration avec les Serbes, collaboration couronnée par la désignation au Cabinet du Premier Ministre de Milorad Todorovic comme Coordinateur interministériel pour les retours, et l'adoption par l'Assemblée du Kosovo d'une résolution sur les *Droits des Communautés et de leurs membres et sur les conditions du retour des IDPs et réfugiés*. Voir *Donor Briefing on returns*, ORC MINUK, Belgrade, 15 Octobre 2002 et *2003 Strategy for sustainable returns*, ORC MINUK, réunion de coordination des donateurs, Bruxelles 5 novembre 2002.

Le programme de retour des réfugiés met en oeuvre un ensemble d'activités diverses, selon une stratégie multifonctionnelle. Elle possède donc un volet économique, avec la reconstruction des habitations, la mise en oeuvre de programmes de développement économique dans les espaces concernés par les retours. Si la stratégie de développement d'activités économiques concerne l'espace de réimplantation des réfugiés, il n'est cependant pas totalement orienté vers eux. Ainsi des programmes d'accompagnement visent à accroître les activités économiques pour les réfugiés, mais aussi pour leurs voisins, afin de ne pas accentuer les tensions locales déjà fortement attisées par ces retours¹. Ce volet doit être mis en application par les ONG.

Un second volet vise à accroître la sécurité dans les espaces de retour, en évaluant la situation, en négociant les retours avec les populations locales, en diminuant progressivement la présence militaire de la KFOR pour la remplacer par la présence de forces de police civile (Kosovo Police Service et UNMIK Police). La *Non Fixing Strategy* adoptée par la KFOR vise à retirer progressivement les *check-points* fixes et à les remplacer par des patrouilles régulières². Le but des autorités militaires est d'amorcer un retrait des forces, afin de ne plus apparaître de manière trop visible. On espère donc que cette stratégie aidera l'intégration des réfugiés en supprimant progressivement les barrières militaires, avec l'objectif de pouvoir laisser les communautés vivre dans la paix sans présence de l'OTAN.

Un troisième volet concerne l'intégration de ces communautés dans les structures politiques locales et en premier lieu les assemblées municipales. C'est là le rôle de la MINUK et des assemblées locales, aidées dans leur rôle par l'OSCE, l'*International Organisation of Migration* et les organismes internationaux concernés. Evidemment, tous ces volets seront régis par le droit international et local, engageant donc le Pilier Justice et Police de la MINUK.

Ces trois volets du programme multi-sectoriel sont déclinés selon plusieurs niveaux de responsabilité politique et spatiale, suivant pour partie l'organisation administrative de la Province. Le premier niveau est celui du gouvernement avec la *Task Force on Returns* et l'ORC, un niveau politique gouvernemental situé à Pristina et relayé à travers le bureau ORC de la MINUK à Belgrade, appuyé par les bases locales de l'UNHCR puisque 87% des réfugiés sont situés en Serbie, que 12 autres % le sont au Monténégro et que 68% de ces réfugiés sont serbes. Il semblait par conséquent logique que l'ORC désigne un bureau dans la

¹Entretiens avec des Field Officers UNHCR, Return Officer OCR MINUK, Mitrovica, Pristina, Gjilane et Prizren, 2002.

²Voir *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, op. cit. et *2003 Strategy for sustainable returns*, op. cit.

capitale de l'Union de la Serbie et du Monténégro, la MINUK en possédant d'ailleurs déjà un. Le niveau régional réunit tous les acteurs, avec les bureaux régionaux de la MINUK, les Etats Majors de Brigade Multinationale (Cellules G9), les bureaux régionaux de l'UNHCR et des agences internationales concernées, et les ONG désignées comme *lead agency*. Le mécanisme de *lead agency* est couramment utilisé dans les activités humanitaires, tant du point de vue des organisations internationales que des ONG. L'agence désignée est chargée d'établir une feuille de route multi-sectorielle afin de coordonner les activités de toutes les autres entités (OI ou ONG). Dans le cas présent, les *lead agency* sont chargées de réaliser des états des lieux de la situation humanitaire, économique et sociale des réfugiés et de mettre en place une stratégie d'aide rendant possible le retour des réfugiés, et dirigeant un ensemble d'acteurs distincts chargés de la mise en oeuvre de la stratégie (ONG internationales ou locales, entreprises...). Ces agences sont à cheval sur tous les Etats de la région (Serbie, Monténégro, Macédoine, Kosovo) et doivent s'occuper des réfugiés dans tous ces contextes spatiaux¹. Le niveau municipal réunit les mêmes acteurs, mais dans des *Municipal Working Groups*, conçus comme les chevilles ouvrières du processus des retours. La stratégie adoptée est en effet clairement désignée comme devant partir du bas de l'organisation administrative territoriale, dans une approche qualifiée de «*bottom up approach*», privilégiant le recueil et l'analyse des données locales dans les stratégies de réimplantation des réfugiés.

Les opérations de retour se déroulent selon un protocole bien précis, avec des principes de fonctionnement établis, concernant d'abord l'aspect volontaire de tout retour dans la Province du Kosovo et ensuite le fait que les réimplantations se font de manière prioritaire dans les zones d'origine des réfugiés. Ces personnes doivent donc signaler leur volonté de revenir dans leur village auprès des bureaux de l'UNHCR en Serbie, au Monténégro ou en ARYM, ou auprès des bureaux des ONG s'occupant de cette problématique. Elles peuvent par ailleurs être revenues spontanément au Kosovo sans aucune aide, et c'est alors aux agences concernées de les prendre en charge. Une fois le contact établi avec un groupe ou un individu candidat au retour sont organisées des visites, les «*go and inform visits*» (un membre de la famille se rend dans la zone concernée du Kosovo et s'informe de l'état de sa maison, de la situation sécuritaire...) et les «*go and see visits*» (une personne ou un groupe se rend dans la zone pour constater par elle-même la situation). Là intervient le premier rôle de la plate forme *Municipal Working Group*. La première nécessité est en effet de faire remonter le maximum d'informations sur la situation sécuritaire de la zone,

¹Entretiens avec des responsables de programmes de retour de *lead agency*, avec des Field Officers UNHCR Région et Municipalité, Mitrovica, Pristina, Gjlane et Prizren. Voir aussi le *Manual for Sustainable Return*, op. cit.

l'état des infrastructures, le développement économique, le potentiel d'activité, ce qu'il est advenu des propriétés des réfugiés (détruites? à quel point? occupées par d'autres? qui?). Chaque participant - les ONG, l'UNHCR, la police de la MINUK et les ACM - active donc son réseau d'informateurs, va sur place pour discuter avec les villageois, recouper les informations et envisager ce qui est à faire. Chaque organisation possède sa propre division du travail¹, et ce n'est parfois pas la personne qui est présente au *Municipal Working Group* qui ira enquêter sur le terrain, du moins pas dans les définitions de missions militaires.

Une fois l'information traitée en interne puis discutée lors des *Municipal Working Groups*, la décision peut être prise d'organiser une visite, et là encore une division stricte du travail va s'opérer, entre les forces de sécurité (forces de police mais surtout la KFOR) chargées de sécuriser l'itinéraire et de protéger le convoi, et les ONG et l'UNHCR dans la définition de l'itinéraire, selon les vœux du candidat. Après cette visite, ce dernier confirme ou non sa volonté de rentrer, et dans le cas d'une confirmation, le processus de réintégration s'effectue, à travers un travail de développement économique, de reconstruction des habitations (pour le réfugié, ou les personnes qui auront occupé son logement), de réintégration politique dans la Municipalité et la vie sociale du village proprement dite. Ce n'est qu'après un long processus de maturation que les réfugiés peuvent effectivement se réinstaller «pour de bon», et que l'attention que les forces de sécurité y apportent peut être progressivement relâchée.

3. Les caractéristiques des relations Armées-ONG formalisées et le politique

Ces deux exemples de coopération Armées-ONG ont donc un point commun: la collaboration est insérée dans un contexte plus vaste: celui de la réalisation de fragments de politiques publiques internationales. Plusieurs caractéristiques se retrouvent en effet dans ces deux domaines d'activité, offrant de surcroît une vision relativement unifiée des relations Armées-ONG puisque la description selon le modèle de la plate-forme, en particulier au cours du processus des retours, est valable pour toutes les armées agissant dans le cadre de la KFOR ou des opérations de soutien à la population durant la crise du Kosovo. Nous sommes par conséquent en présence d'une relation inter-institutionnelle intégrant des éléments internationaux (organisations internationales), nationaux (contingents déployés sous mandat OTAN, cellules politiques nationales) et non-gouvernementaux, sur des problématiques de flux de populations dont

¹Ainsi les chefs de projets d'ONG peuvent aller sur place directement, y dépêcher des travailleurs locaux de confiance qui connaissent la zone, de la même manière que l'OL UNHCR du G9 discutera avec les membres des TST qui seront allés enquêter sur le terrain.

l'aspect régional constitue l'une des caractéristiques majeures. Justement, la plus-value fonctionnelle de certains organismes comme les ONG ou encore les organisations internationales se situe dans leur nature transnationale ou internationale, qui constitue une ressource en terme d'informations et de mise en oeuvre des projets politiques. Réunissant des catégories d'acteurs en somme très divers dans leur nature et leurs modes de fonctionnement, ces plates formes permettent une mise en commun des particularités de chaque acteur, lui permettant d'affirmer sa compétence dans des domaines transverses.

Ensuite la particularité du mode de relations formalisé est d'inclure la participation directe des ONG et des armées dans des enceintes visant à définir des plans d'application de politiques publiques, qu'il s'agisse de la gestion de la crise kosovare ou du retour des réfugiés non-albanais. La définition très claire d'un mandat à travers des prises de positions à haut niveau politique contraste avec les activités humanitaires des armées et de soutien aux ONG que l'on a pu décrire plus tôt. Ce second type de collaboration est ainsi étroitement encadré au niveau politique, avec une définition précise des rôles, une délimitation relativement claire des mandats en vue de mettre en oeuvre une stratégie agissant sur l'ensemble de la région et pas seulement l'aire de responsabilité de Brigade. Cette collaboration ne se situe donc plus dans la perspective de l'acceptation des armées par la population, comme nous l'avons envisagé précédemment, mais bien dans une perspective de gestion de crise ou de mise en oeuvre d'une politique à travers la mise en commun des capacités propres de chaque acteur.

Pour autant certains modes relationnels restent toujours d'actualité, tant il est vrai que ces relations organiques sont toujours opérées par des hommes, autour d'interactions agissant entre des personnes désignées pour représenter leur organisme¹. A ce titre, on peut donc observer le même type d'avantages et de désavantages que nous avons remarqué dans la description des relations personnalisées entre les ACM et les ONG. La bonne entente semble de ce point de vue être un élément majeur de la réussite du travail en réunion, particulièrement en ce qui concerne les relations entre l'UNHCR et les ACM, pour «*qu'une approche commune [se dégage] à partir des analyses de terrain, de travail sur cartes...*»². Les contacts sont par conséquent soumis aux mêmes considérations concernant l'importance des attitudes militaristes, et on peut d'ailleurs remarquer que la question de la flexibilité des attitudes militaires face aux ONG, concernant le port des armes, les précautions de langage (on ne s'adresse

¹«*It is important to recognise that we're not talking about generic, impersonal bureaucraties, but peop.le. All organisations are constituted by unique, individual peop.le.*». Tim Cross, op. cit., page 9.

²Entretien avec une field officer de l'UNHCR, Gjilane 2002.

pas forcément à un acteur humanitaire de la même manière qu'à un autre militaire), est aussi valable face aux personnels de l'UNHCR. Ainsi un officier des US Civils Affairs à Gzilane nous a précisé en 2002 qu'il enlevait toujours son arme avant de rentrer dans le local de l'UNHCR, pour ne pas crispier les relations, même si cette mesure le mettait en porte-à-faux vis-à-vis des procédures et règles de comportement en opex, qui l'obligent d'une part à ne pas sortir seul, et ensuite à rester armé en toutes circonstances. L'officier opérait donc une réévaluation de sa propre norme de comportement au regard du bénéfice que lui apportait la transgression de cette même norme. Comme il le remarquait lui-même «*you've got to be flexible*», marquant une certaine distance vis-à-vis du règlement de l'institution.

Il y aurait donc une proximité dans la forme des relations Armées-ONG et des relations Armées-UNHCR, éventuellement basée sur une proximité de la mission entre les ONG et l'agence humanitaire internationale et sur la porosité socioprofessionnelle entre ces deux mondes. On peut en effet remarquer que les personnels humanitaires sont le premier vivier dans lequel l'UNHCR puise ses ressources humaines, et qu'un certain nombre de stratégies professionnelles individuelles s'orientent par rapport à ce continuum entre l'action humanitaire non-gouvernementale et l'action humanitaire des agences des Nations Unies. Bénéficiant d'une expérience de terrain, de gestion de projet humanitaire, les personnels d'ONG sont ainsi des candidats sérieux pour les organisations internationales. Pour autant on ne peut en conclure une proximité importante entre les modes de travail et de motivation, tant il est vrai que les mécanismes de socialisation humanitaires sont particuliers à chaque organisme, et dépendent également des conditions de terrain dans lesquelles cette socialisation s'effectue¹. De la même manière le caractère interpersonnel des échanges formels peut devenir un obstacle à la coopération, un frein dans l'avancée des travaux, si la perception de l'autre est négative. L'exemple d'un *field officer* de l'UNHCR à Mitrovica en 2002 le prouve clairement. Cette personne jugeait que «*le précédent OL n'avait pas le profil, [qu'] il était un peu feignant...* ». Sans s'attarder sur la validité du jugement personnel, ce qui nous intéresse ici est sa réaction : elle contacta le chef du G9 afin de remédier à cette situation et un homme jugé plus « capable » fut nommé au poste d'OL UNHCR, afin que la liaison entre les forces armées et l'UNHCR soit effective et puisse aboutir à une planification des activités de retours.

¹Johanna Siméant, Pascal Dauvin, CAHIER, op. cit.

Sans que la formalisation n'annule certaines caractéristiques profondes des relations Armées-ONG, entre autres l'importance des contacts interpersonnels, on constate qu'elle obéit à des logiques différentes. L'investissement du politique dans l'interaction entre les armées et les ONG vise de ce point de vue à fédérer des compétences diverses sur des domaines précis, de sorte que chaque acteur est engagé à coopérer avec l'autre sous une forme qui respecte sa particularité fonctionnelle et l'utilise comme un levier dans la résolution de problèmes d'ordre géopolitiques.

B. Géopolitique régionale et coopération Armées-ONG

Un point commun aura pu être relevé lors de notre analyse sur la formalisation des rapports entre les armées et les ONG. En effet, on constate que cette formalisation s'opère via un investissement de la part d'institutions politiques civiles, dans des problématiques de gestion des territoires et des populations. Plus concrètement, on assiste à une opérationnalisation des fonctions d'aide aux populations et des fonctions de protection en vue de circonscrire la crise du Kosovo, avant de tenter de réintroduire les populations serbes sur le territoire du Kosovo, qui constitue là encore un enjeu géopolitique international et local.

1. Crise du Kosovo et flux de réfugiés en 1999

L'arrivée des réfugiés kosovars aux frontières de l'Albanie et de la Macédoine lors des opérations de bombardement contre les forces armées yougoslaves au printemps 1999 posait plusieurs problèmes aux forces de l'OTAN. Notre analyse sera fondée sur un ensemble de cartes trouvées auprès des Organisations Internationales, sur leurs sites Internet, que nous avons pris le temps de modifier sensiblement afin d'indiquer les corridors et points de passage aux frontières, et les zones de peuplement albanais en ARYM.

D'une part cette arrivée constituait une menace directe à la stabilité de la jeune Macédoine¹, en proie à des tensions internes liées à l'existence d'une forte minorité albanaise (20 à 30% de la population selon les estimations), dont la territorialité² est concurrente de celle des Macédoniens slavophones. La

¹Voir Minear, van Baarda et Sommers, *NATO and Humanitarian action in the Kosovo crisis*, op. cit.

²On rappellera la définition du concept de territorialité des minorités nationales conçue comme «*rapport social qui s'exerce par l'intermédiaire de l'espace [permettant] d'embrasser dans leur variété et leur complexité les liens établis par un groupe social, quel que soit sa taille, et un espace approprié, habité, aménagé, mis en valeur, dégradé, représenté, intériorisé, vécu, disputé, marqué par la symbolique du religieux et du politique: c'est-à-dire transformé en territoire. (...) S'agissant de minorités, on a affaire à des territorialités superposées sur un*

géographie humaine macédonienne est caractérisée par un peuplement marquant une différenciation spatiale très nette, les Albanais étant concentrés sur le nord et l'est du pays, précisément le long de la frontière avec la Province du Kosovo et l'Albanie. La perception des espaces frontaliers kosovars comme une menace par le gouvernement macédonien, incarnée dans l'arrivée des réfugiés, serait à l'origine de son refus d'ouvrir les frontières avec la RFY le long de la Province du Kosovo, et particulièrement le poste frontière situé sur l'axe Pristina-Skopje, laissant donc les réfugiés dans le *no man's land* de Blace seuls, avec une aide très réduite. La perspective de voir arriver des réfugiés albanais justement dans des territoires sous tension ne pouvait donc que préoccuper le gouvernement macédonien mais aussi les Etats qui avaient pré-positionné depuis le début de la guerre de Bosnie des éléments militaires dans la jeune République¹. C'est sur ce même espace frontalier avec le Kosovo que l'UCK-M effectuera dès le printemps 2000 des opérations de guérilla contre la police macédonienne, s'appuyant sur des bases arrières dans la Province sous protectorat des Nations Unies. Il est à noter que ces espaces sont montagneux, et que les possibilités de passage à pied pour des hommes entraînés entre le Kosovo et la Macédoine au niveau de Tetovo sont multiples dès que le redoux printanier s'amorce.

L'arrivée des réfugiés en Albanie ne posait pas le même type de problèmes. Les populations albanaises du Kosovo et d'Albanie, sans être « identiques » restent très proches, notamment dans les zones guègues du Nord de l'Albanie. L'afflux de réfugiés ne pouvait au plus que présager des difficultés d'absorption en termes économiques, le pays ayant connu en 1997 une faillite étatique, suite à la crise des sociétés financières pyramidales². Néanmoins la faiblesse de l'Etat albanais, du point de vue de ses capacités à faire face à une crise humanitaire qui débordait de l'autre côté de l'Adriatique, en Italie, ne pouvait que susciter les inquiétudes des pays participants aux opérations contre la République Fédérale de Yougoslavie.

De par ces facteurs, l'afflux des réfugiés sur les zones frontalières du Kosovo posait un problème de gestion de l'espace laissé aux réfugiés, la Macédoine,

même espace, voire concurrentes (Serbes et Albanais n'ont pas la même territorialité au Kosovo) ou jouant sur des espaces multiples». Michel Roux, Les Albanais en Yougoslavie, op. cit., page 67.

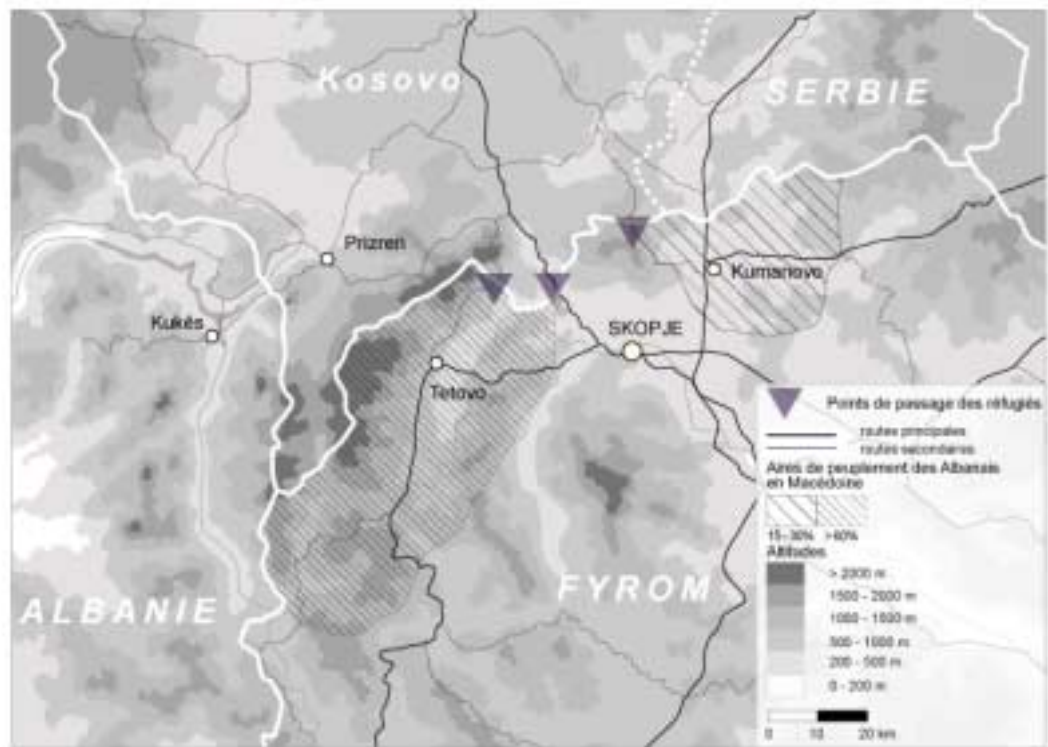
¹Voir Thierry Tardy, *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995)*, Bruylant, Bruxelles 1999, page 304. Voir aussi Laura Miller, *Do soldiers hate peacekeeping? The case of preventive diplomacy operations in Macedonia*, in *Armed Forces and Society* vol 23, Printemps 1997 pp 415-450.

²Voir le dossier réalisé par Kolë Gjeloshaj intitulé *L'Albanie dix ans après*, in CEMOTI n° 29, janvier-juin 2000 ainsi que Rajwantee Lakshman-Lepain, *L'Albanie, une nation encore à inventer?*, in de Waele & Gjeloshaj, *De la question albanaise au Kosovo*, op. cit., pp 57-73.

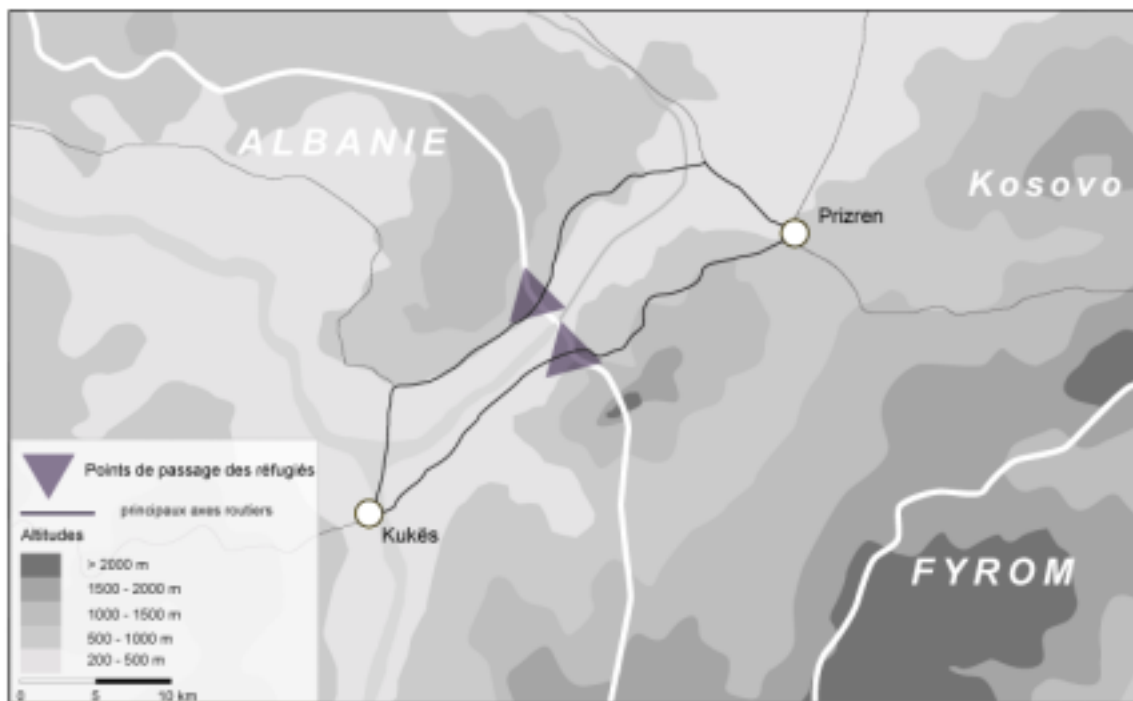
après avoir ouvert ses frontières, refusant que les camps de réfugiés ne dépassent la zone de peuplement albanaise à l'intérieur du pays¹ (voir carte 8).

¹Tim Cross, *op. cit.*

Carte 6: Point de passage des réfugiés kosovars vers la Macédoine en liaison avec les zones de peuplement albanais (origine: UNOCHA)



Carte 7 : Principaux points de passage des réfugiés kosovars du Kosovo vers l'Albanie, avril 1999 (source: USAID et UN OCHA).

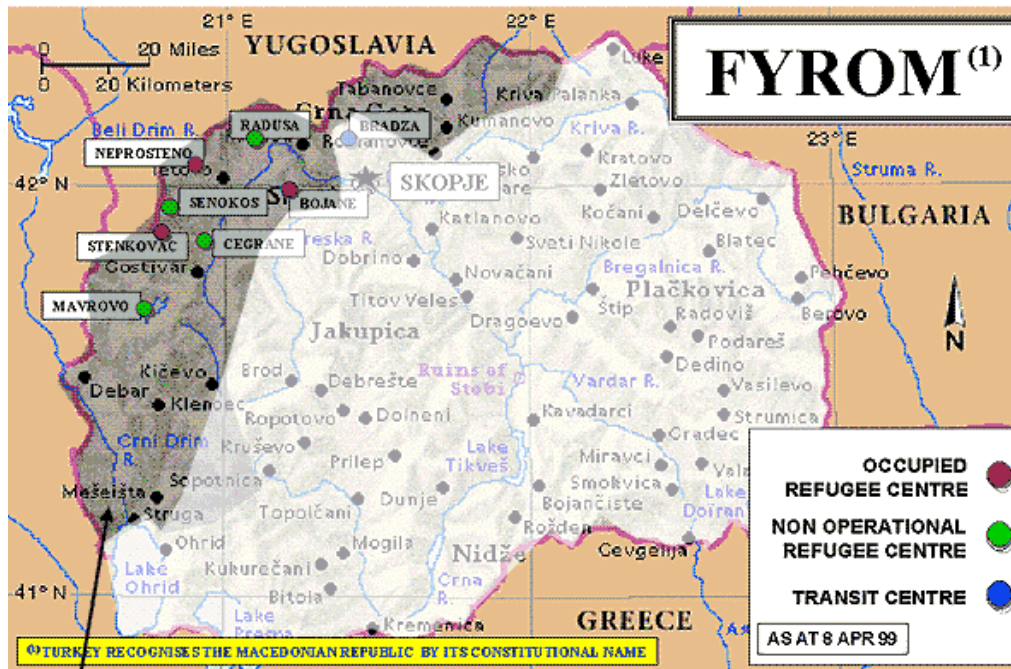


Les relations Armées - ONG, des relations de pouvoir ?

Yann BRAEM

Carte 8 : Localisation des infrastructures d'accueil des réfugiés en ARYM, avril 1999 (Origine: UN OCHA).

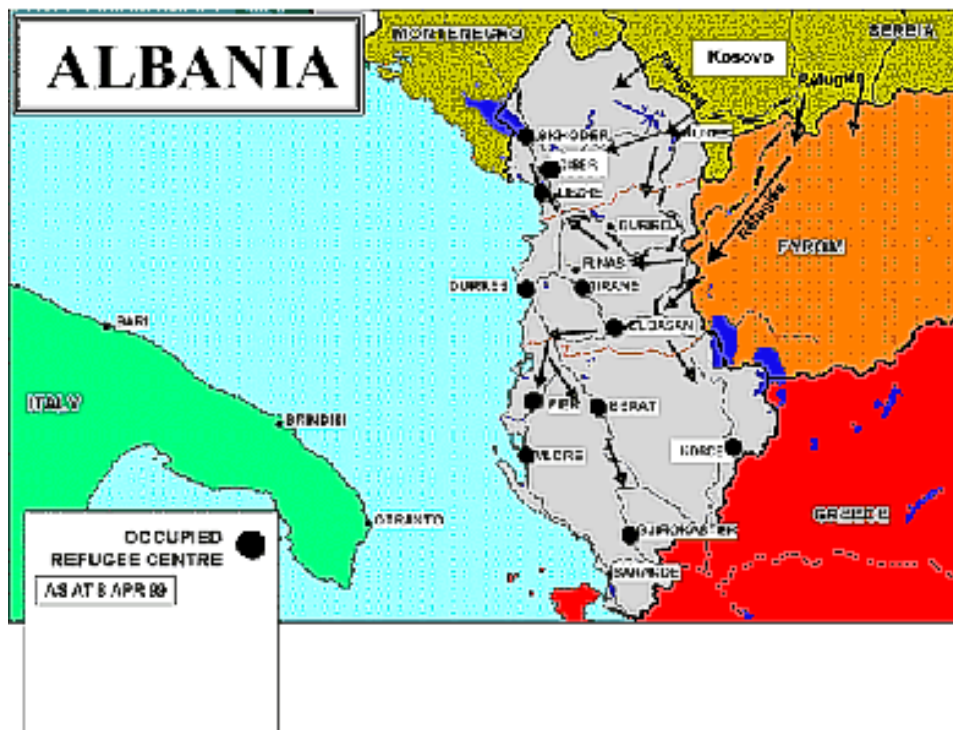
REFUGEE CAMP SITUATION



Aire de peuplement Albanaise en ARYM

Carte 9: Localisation des centres d'accueil des réfugiés en Albanie, avril 1999 (Origine: UN OCHA).

REFUGEE CAMP SITUATION



L'analyse des cartes de flux de réfugiés (cartes 6 et 7), permet ensuite d'envisager un autre problème que pouvaient poser les réfugiés kosovars aux forces de l'OTAN: celui de l'engorgement des accès routiers. On peut ainsi voir que le point de passage «*Djeneral Yankovic Border Crossings*» (carte 6) symbolisant le poste frontière principal entre l'ARYM et le Kosovo est situé sur la route Pristina-Skopje, un axe incontournable pour se rendre directement au Kosovo, sachant que la région est très montagneuse et que les points de passage routiers sont peu nombreux en dehors de celui-ci. De même en Albanie, la carte 7 nous montre que la route principale entre les villes de Prizren et celle de Kukes passe, elle-aussi, par une vallée, dans une région certes moins montagneuse que celle du nord de la Macédoine, mais dans un pays dont les axes routiers au nord étaient dans un état de délabrement avancé¹.

De fait les rares points de passage entre les pays où étaient positionnées les forces de l'OTAN et le Kosovo étaient donc dans une situation d'engorgement, avec plus de 400000 réfugiés sur les routes, poussés par la terreur des forces serbes. Les conditions géographiques des espaces considérés ne permettaient pas aux réfugiés de passer par des zones montagneuses ou des petites routes boueuses. D'un point de vue stratégique, il était nécessaire de pouvoir préserver ces axes terrestres de pénétration et donc de dévier les flux de réfugiés vers des régions moins stratégiques (voir les cartes 8 et 9). En Macédoine, le centre de transit de Bradza (carte 8) permit de relocaliser les réfugiés par des moyens militaires² vers des zones situées plus à l'ouest de l'axe Pristina-Skopje, avant de tenter de les transférer vers l'Albanie. Face à l'engorgement des camps construits en ARYM, mais surtout face à l'hostilité croissante des autorités et de la population macédonienne, l'UNHCR et le Commandement des Forces en Macédoine ont décidé de créer des camps supplémentaires en Albanie dans la région de Korce, qui seraient « alimentés » en réfugiés par des moyens logistiques militaires³.

Enfin, un troisième élément est susceptible d'avoir joué dans la gestion de la question des réfugiés : la médiatisation du conflit. Il aurait été impensable que les réfugiés puissent ne pas être secourus alors que les télévisions du monde entier couvraient l'événement. Si près de 70% de ces réfugiés ont trouvé abris chez des particuliers albanais de Macédoine ou d'Albanie⁴, les 30% à 40%

¹Les projets identifiés par la Banque Mondiale et le Pacte de Stabilité pour Europe du Sud-Est ont d'ailleurs identifié l'axe Tirana-Cetinje, au Monténégro, comme un axe à développer, aucune route à grande capacité ne sortant de l'Albanie du Nord pour aller vers le Monténégro.

²Tim Cross, op. cit.

³Voir Tim Cross, op. cit. page 7 et Colonel Collot d'Escury, *Opération Trident Humanitaire, Allied Harbour*, in Objectif Doctrine, CDES, décembre 1999.

⁴Véronique de Geoffroy et Pierre Gallien, op. cit.

restants ont été pris en charge dans des camps construits par les troupes de l'OTAN et cogérés avec l'UNHCR et les ONG. Ces espaces d'accueil des réfugiés étaient donc des espaces sécurisés, soumis à une pression médiatique intense¹, et régulièrement approvisionnés par des organismes militaires, des entreprises ou des acteurs humanitaires non gouvernementaux.

2. La gestion du territoire kosovar et de ses communautés

Après la capitulation du régime Milosevic et l'entrée des forces de l'OTAN au Kosovo, plusieurs défis se sont posés aux forces de l'OTAN, nécessitant la mise en oeuvre d'une coopération Armées-ONG de manière plus ou moins formelle. En premier lieu, le déminage devait être opéré, par les armées ainsi que par des ONG, suivant un protocole établi par le *Mine Action Coordination Center*. Il s'agissait tout d'abord de recenser les informations disponibles sur les mines et les munitions non-explosées, avant de les répartir auprès de tous les organismes compétents, d'identifier les endroits minés et de les signaler par des panneaux, des chiffons de couleur identifiables ou n'importe quel autre moyen. Ensuite il était nécessaire de mettre en place des programmes d'éducation à la détection des mines à destination de la population, des travailleurs humanitaires, et puis des programmes de déminage proprement dit. Les campagnes furent effectuées par des ONG spécialisées, des entreprises mais surtout, en premier lieu les armées. Elles sont effectivement les mieux dotées pour ce type de travail qui correspond à un impératif tactique pour pouvoir circuler et contrôler le territoire. Enfin, le déminage est un préalable avant de pouvoir relancer l'agriculture, les activités économiques de base, et assurer les conditions d'une sereine circulation des populations. Ainsi les armées sont compétentes pour le déminage des axes et des espaces qui possèdent un intérêt militaire, alors que les ONG procèdent à la dépollution des sites civils.

Le second problème correspondait à l'exode des populations minoritaires que nous avons déjà évoqué. Sur les traces de l'armée serbe, les populations civiles non-albanaises fuirent le Kosovo et il semble que certains acteurs tentèrent de freiner cet exode, notamment les personnels français de la Cellule d'Urgence, arrivés avant même les armées à Mitrovica². Ayant tissé des liens avec certains chefs politiques et militaires de l'UCK en Albanie, ces Français dévièrent le flux des réfugiés serbes du centre de Mitrovica vers son boulevard périphérique, évitant de ce fait aux populations serbes du nord de la ville de voir en direct la

¹Les camps de réfugiés, contrairement aux accueils faits dans les familles particulières, donnent à voir «*le tandem victime-secouriste (...) ainsi devenu, sous l'objectif des caméras, l'un des emblèmes de cette fin de siècle*». Rony Brauman, *La pitié dangereuse*, in Backmann & Brauman, *Les médias et l'humanitaire*, CFPJ, Paris 1996, page 24.

²Interviews à Paris et à Lyon, 2002.

retraite de l'armée serbe et la fuite des civils. Cette action visait à éviter que les populations du nord de Mitrovica ne laissent une ville ethniquement homogène, et de ce fait « purifiée » dans les mains des combattants de l'UCK.

Le phénomène concomitant de constitution des enclaves a nécessité la mise en place des mécanismes de protection militaire, avec des check points et des patrouilles, et de ravitaillement des populations par des ONG. Fermées sur elles-mêmes, bénéficiant d'un accès très limité à l'extérieur¹, les enclaves ne possèdent en propres que des capacités économiques très limitées, tournées vers l'agriculture de subsistance. Certaines enclaves, comme celle de Grace ou celles du village d'Osojane bénéficient de l'accès ferroviaire qui traverse le Kosovo et se rend en Serbie. Le train qui transporte ainsi les populations était l'objet de maintes attaques, nécessitant donc un déploiement de soldats le long de la voie de chemin de fer, tout comme les bus faisant la liaison entre la Serbie et les enclaves, soumis eux aussi à des attentats. La sécurisation des champs pose de ce point de vue un problème particulièrement aigu, rendu difficile par l'immensité de la tâche (n'importe qui peut se rendre dans les champs durant la nuit et y déposer des mines).

On peut à cet égard noter que si le processus des retours amorcé en 2001 aboutit dans certaines parties du Kosovo à un relogement des populations minoritaires dans des zones où leurs déplacements sont relativement aisés, comme à Gjilane, il mène cependant dans d'autres zones au renforcement et à l'agrandissement, voire à la création de nouvelles enclaves². C'est notamment le cas à Osojane, une enclave du nord-ouest du Kosovo, constituée à la base d'une centaine de familles et que l'UNHCR a décidé d'agrandir et de renforcer par la constitution de nouvelles enclaves autour du village. De fait ces modifications de la géographie du peuplement obéiraient à un impératif de sécurisation des communautés minoritaires du Kosovo.

La fermeture des enclaves considérées comme les moins sécurisées et l'agrandissement de celles jugées plus viables aboutissent à réorienter territorialement l'application d'une division du travail entre la KFOR, chargée de surveiller ces espaces enclavés, et les ONG internationales chargées d'assurer l'approvisionnement et la viabilité économique de ces mêmes espaces. Ces décisions sont ainsi liées à la définition politique des espaces viables et supposent pour leur application l'utilisation du couple aide humanitaire-protection militaire.

¹Observation à Mitrovica et l'ensemble du Kosovo en 2001 et 2002.

²Entretien avec un responsable de programmes d'une ONG française, Mitrovica 2002.

L'observation de la formalisation des rapports entre les armées et les ONG nous conduit ainsi à relever le rôle géopolitique des interactions humanitaire-militaire. Le modèle informel que nous avons pu décrire en premier point est donc à relativiser dans le sens où il ne rend pas compte de la diversité de ces rapports. Ensuite il ne rend compte que du modèle de fonctionnement français, qui s'avère bien différent d'autres organisations nationales.

III. Quelle coopération civilo-militaire chez les autres contingents?

Ces considérations nous amènent à envisager le point de vue d'une comparaison avec les autres contingents. Si les activités liées au retour des réfugiés s'organisent autour de plates-formes participant à la formalisation des relations Armées-ONG dans les autres Aires de responsabilité que nous avons pu visiter, il conviendrait à-contrario de pouvoir cerner si cette absence de formalisation qui caractérise une partie des relations ACM-ONG pour le cas français correspond à une tendance plus générale des relations entre la sphère militaire et celles des ONG. Pour autant, les éléments dont nous disposons à la suite des visites de terrain effectuées dans la municipalité de Gjlane (AOR américaine) et dans la municipalité de Prizren (AOR allemande) sont relativement réduits comparés aux données disponibles sur l'organisation dans l'AOR française. On se permettra donc d'orienter ces présentations en fonction des éléments de connaissance qui sont à notre disposition, sans pour autant que ces éléments ne puissent construire une véritable comparaison des modes de fonctionnement.

A. La KFOR allemande

La coopération civilo-militaire allemande dans la zone de Prizren s'est vue fixer plusieurs objectifs¹. Il s'agit de la distribution de l'aide humanitaire d'urgence, la participation à la reconstruction de maisons, d'écoles et d'infrastructures locales, la reconnaissance et l'établissement de données sur les villages et le niveau des conditions de vie, la coopération avec les ONG et OI ainsi que le conseil dans les domaines commerciaux et économiques. Le bataillon est, dans ce but, organisé entre des équipes thématiques multinationales (germano-turques, germano-italiennes ou germano-espagnoles) sur l'agriculture, l'aide d'urgence ou le développement structurel; de deux équipes de reconnaissance devant dresser des profils de villages²; et d'une unité de management de projet pour les infrastructures civiles intégrant des ingénieurs civils et militaires.

Les hommes de la Bundeswehr réalisent ainsi des travaux de réhabilitation de centres de santé, d'équipements scolaires ou de jardins d'enfants. Ils participent

¹Les informations dont nous disposons sont tirées d'une présentation du bataillon CIMIC du 16 novembre 2002 qu'un officier CIMIC de Prizren a bien voulu nous confier.

²Les informations requises selon ces profils concernent le système éducatif, les infrastructures, le nombre d'habitants, leur répartition par classe d'âge, ethnie, l'histoire du village, son développement agricole, les conditions de vie, les systèmes d'accès à l'eau, le nombre et la qualité des retours de réfugiés...

par ailleurs directement à la reconstruction des maisons de réfugiés, à la remise en route de l'économie par un support à la création d'entreprises et à la formation technique d'entreprise, et effectuent encore beaucoup d'aide directe via un système original, celui de l'association militaire *Lachen und Helfen*. Elle est composée de militaires allemands dont les fonds proviennent de cotisations privées, de donations publiques, mais aussi de l'utilisation des dépenses téléphoniques. En effet, la Bundeswehr ne paie pas les communications téléphoniques en opex en vertu d'un accord avec Deutsche Telekom. Cependant les militaires téléphonant en Allemagne versent un montant par appel, directement pour le compte des activités humanitaires des armées, et donc l'association Lachen und Helfen¹. Ces fonds qui atteignent pour le seul Kosovo 30 à 40 000 Euros par mois permettent d'acheter du matériel scolaire, des vêtements, des jouets ou encore des denrées alimentaires afin de les distribuer gratuitement aux populations nécessiteuses qui viennent en faire la demande. Les demandes sont croisées avec des enquêtes de voisinage réalisées par les équipes de terrain afin de vérifier la validité des déclarations. Par ailleurs, dans les projets de construction de maison ou d'infrastructures, de développement agricole ou industriel, il est surprenant de constater que les CIMIC allemandes sont très appuyées par l'organisme de coopération internationale de l'Etat Allemand, la GTZ².

L'importance accordée aux reconstructions et à la distribution directe dans les activités CIMIC ne semble pourtant pas rentrer en concurrence directe avec les ONG, dont on aurait pu imaginer qu'elles voient d'un mauvais oeil les armées prendre «leur marché». Effectivement, l'acquisition de fonds importants (plus de 350 000 Euros) par les armées auprès de la GTZ aurait pu constituer autant d'argent mis à disposition des ONG. Pourtant, selon nos interlocuteurs de l'UNHCR, une division du travail aurait été opérée très vite entre les différents acteurs «humanitaires» (nous incluons donc dans cette catégorie les ONG, les OI mais aussi les armées). L'UNHCR n'ayant pas de mandat pour continuer la reconstruction et les ONG n'étant pas «intéressées» par ces projets³, la KFOR aurait décidé de s'y atteler. Aussi, le volet reconstruction des maisons pour les processus de retour des réfugiés est-il rempli par les armées, les ONG et l'UNHCR mettant en place les autres volets de la stratégie multisectorielle de retour. Dans ce cadre, les relations entre les armées et les ONG sont formalisées, dans la mesure où, en tant qu'acteur humanitaire et opérateur de la

¹Entretien avec le chef du CIMIC center de la Bundeswehr, Prizren 2002.

²La GTZ fournit à lui seul 56% des fonds utilisés par les CIMIC, 19% provenant des fonds du Ministère de la Défense allemand, le reste étant assuré par des contributions d'ONG (10%), ou les versements téléphoniques.

³Une des questions soulevées par cette affirmation d'un field Officer de l'UNHCR reste de déterminer par quel type de facteur l'intérêt serait suscité: le financement des activités, la spécialisation de l'ONG dans les activités de reconstruction...

reconstruction, les armées sont intégrées dans toutes les phases de développement de la reconstruction. Par ailleurs, c'est la MINUK qui offre l'enceinte de rencontre Armées-ONG la plus fréquente, avec des réunions de coordination et d'information hebdomadaires que tous les acteurs semblent suivre¹. Lors de ces réunions, la coordination semble s'effectuer de manière efficace, en vue d'éviter des situations de chevauchement de compétence et de doublon sur les aides accordées aux populations. Dans la phase que nous avons pu observer, les armées orientent leurs activités surtout en direction de la population albanaise, ce qui permettait aux autres acteurs du processus de retour de s'engager plus avant sur d'autres projets. Une telle division du travail humanitaire serait opérée au cours des meetings dirigés par la MINUK, celle-ci jouant donc son rôle de coordinateur des aides à la population, ces réunions pouvant ensuite être finalisées par des contacts interpersonnels plus approfondis en marge des meetings ou simplement en se rendant au *CIMIC Center*.

Les rapports peuvent par conséquent aussi se décliner sur le mode informel, en vue d'échanger des informations de terrain. Dans ce cadre deux types d'interfaces semblent être particulièrement importantes, d'une part les équipes envoyées sur le terrain et qui sont en contact direct avec les ONG dans les phases de récolte de l'information et de réalisation des projets et via le *CIMIC center*. C'est un bâtiment situé un peu en marge du centre ville de Prizren, qui regroupe les principaux éléments des CIMIC de la Bundeswehr. Le *CIMIC Center* est un bâtiment ouvert, sans aucune restriction d'accès, qui abritent une partie du bataillon CIMIC, le G9 se trouvant situé à Prizren, sur la base principale des forces. Les OL sont présents, ainsi que des équipes de terrain, dans cette construction à l'allure de bâtiment administratif banal comprenant un guichet, des ordinateurs, le chauffage et des machines à café. Derrière ce guichet justement des traducteurs locaux reçoivent les personnes en visite, et les bureaux sont directement accessibles. C'est donc dans ce bâtiment que se rendent les ONG, ou les autres acteurs internationaux, quand ils veulent aborder un point particulier avec les personnels CIMIC.

L'aspect somme toute confortable du *CIMIC center* contraste avec ce que nous avons pu observer à Mitrovica dans les CCCM. De fait les fonctions ne sont pas les mêmes, et si le CCCM français ressemble à un guichet de réclamation pour kosovar démunis, le CIMIC center allemand possède des fonctionnalités toutes autres: il abrite plus de troupes et constitue un lieu de planification des opérations. Le seul point commun qu'il possède avec son homologue français reste la fonction d'interface avec la population civile, mais là encore l'expression

¹Entretien avec chef de mission de IOM Prizren, 2002.

ne recouvre pas la même réalité. En effet, le *CIMIC center* est aussi le point de livraison des denrées humanitaires issues des dons de l'association *Lachen und Helfen* et distribuées par la Bundeswehr. C'est dans ce lieu que les informations sur les bénéficiaires sont récoltées, traitées et les distributions parfois effectuées (les familles viennent chercher l'aide, mais elles peuvent aussi se la faire livrer par les équipes de terrain). Enfin, cet endroit est un bureau administratif «déconcentré», puisque c'est par le *CIMIC Center* que sont délivrées les pensions que touchent les anciens immigrés d'Allemagne revenus au pays après avoir travaillé en Europe de l'Ouest. Le *CIMIC center* reçoit ainsi près de 500 visites par semaine de personnes venant de tout le Kosovo pour toucher leurs pensions. Cette localisation rendant les choses difficiles pour des pensionnés habitant à l'autre bout de la Province, la création d'un bureau à Pristina a été décidée¹.

Les rapports Armées-ONG sur le terrain ont donc une apparence relativement différente entre les troupes françaises et les troupes allemandes, d'abord parce que les fonctionnalités divergent. L'activité humanitaire de la Bundeswehr est complètement intégrée à l'ensemble des activités humanitaires sur la zone, dont la participation active aux réunions de coordination est l'illustration; contrairement aux ACM françaises dont on pourrait penser qu'elles sont alors plus marginalisées par rapport à une coordination des activités humanitaires et de développement. On pourrait considérer que ces activités sont effectivement bien différentes, les CIMIC de la Bundeswehr effectuant beaucoup d'actions relevant purement de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, contrairement aux micro projets de la BMN Nord qui seraient plus des compléments apportés à d'autres projets. Faut-il y voir une différence dans les budgets attribués? Nous ne pensons pas forcément que le volume financier soit en cause, mais plutôt la décision d'allocation des budgets. Nous en prenons pour preuve deux projets coûteux développés par les ACM françaises: la construction de l'Université de Mitrovica, avec des préfabriqués aménagés en vue d'activités universitaires mais qui restent vides faute de volonté locale de les occuper, mais surtout faute d'avoir envisagé l'utilisation par les locaux, et la création du marché inter ethnique qui, bien qu'inauguré, reste sans activité, les populations concernées n'ayant pas été consultées pour vérifier l'opportunité de cette initiative.

Pour autant on ne saurait en conclure que les différences dans l'intégration des activités au niveau institutionnel ne sont liées qu'à la nature des activités des armées. En effet, le contexte de Mitrovica est particulier dans la mesure où la coordination des activités humanitaires est très faible, voire inexistante en

¹Entretien avec Officier CIMIC Bundeswehr, Prizren 2002.

dehors de la stratégie de retour des réfugiés. En comparaison, comme le soulignait un chef de mission d'une ONG travaillant sur tout le Kosovo, les CIMIC allemandes sont très «professionnelles», intégrées aux instances et processus de décision de la MINUK, travaillant beaucoup avec les chefs de village, au plus près de la population donc, tout en conservant une spécificité les rendant indispensables via leur système de financement et leurs attributions dans la division du travail humanitaire. Au total, la marge de manœuvre des CIMIC de la Bundeswehr est importante tant vis-à-vis de leur mission purement militaire, par les liens qu'ils peuvent tisser à l'extérieur de l'institution, que vis-à-vis des autres acteurs, ONG ou MINUK, par leur capacité à rendre indispensable leur rôle d'acteur humanitaire propre.

B. La KFOR américaine

L'AOR américaine est située dans le Sud-est du Kosovo. Elle comporte plusieurs bases, dont l'énorme Camp Bondsteel dans la municipalité de Lipjan, que le «brouillard n'atteint jamais» a-t-on coutume de dire. Les récits de personnes ayant vu le camp précisent que c'est une ville américaine à part entière qui a été construite sur une colline préalablement aplanie, avec ses cinémas, ses fast-food, dont les soldats américains ne sortent que pour les patrouilles. Comme la majorité des contingents au Kosovo, ils n'ont pas le droit de se rendre en dehors des campements militaires autrement que dans le cadre professionnel, contrairement aux Français et aux Belges qui, eux, sont autorisés à sortir «en ville» pour se détendre. La visite au Camp Monteath de Gjilane, certes plus petit que celui de Lipjan, mais tout de même beaucoup plus important que tous ceux que nous avons été amenés à «visiter», nous a permis de discuter avec les Marines en faction devant l'entrée. Visiblement ces Marines considéraient le Kosovo comme une zone en déperdition, nous mettant en garde devant les dangers que nous pouvions courir «dehors». Surpris de savoir qu'il était possible de voyager seul, dans des bus, dormir dans des hôtels et manger la nourriture locale, il nous félicitèrent pour un courage dont nous ne pensions pas faire preuve en nous rendant dans des zones somme toute très sécurisées au regard de ce qui peut advenir dans des régions de post-conflit. A cette étonnante disproportion entre la réalité de la situation sécuritaire d'un «international», fut-il universitaire, circulant sur les routes du Kosovo et leur vision de la sécurité, pas très éloignée de la vision d'un «Kosovo coupe-gorge», se conjugue le côté très «militariste» de l'apparence de ces soldats, en patrouille ou en faction, toujours armés avec les chargeurs de munitions engagés, portant gilets pare-balles et casque lourd, alors que les autres contingents ont une apparence plus «détendue». Cette apparence du soldat du rang américain est

souvent rappelée par les humanitaires qui les ont rencontrés, les décrivant comme des «cow-boys» à l'allure très agressive et au comportement excessivement guerrier¹.

On peut se douter de l'impact d'une posture de guerrier entretenue par les soldats du rang auprès de personnels humanitaires qui sont appelés à connaître et évaluer quotidiennement les conditions de sécurité pour leur travail. La distorsion préalablement décrite entre la posture guerrière et la réalité sécuritaire entretient une image des soldats américains très négative dans l'esprit des humanitaires, français notamment, que nous avons pu rencontrer. Cette image négative se réfère en particulier à un mode de communication très sec, considéré comme impoli par les personnels humanitaires, comparé à une image des soldats français beaucoup plus détendus, exception faite de certaines unités chargées entre autres de surveiller le pont à Mitrovica. L'un des éléments cruciaux de cette perception du militaire comme guerrier est son comportement vis-à-vis des civils, et sa capacité à se mouvoir dans cet environnement. Evidemment, dans ce cadre, les unités habituées au contact avec les civils, soit parce que c'est leur mission (CIMIC), soit en raison des règlements internes (possibilités de se détendre en ville) sont plus favorablement considérées par les humanitaires.

La vision partagée par les humanitaires du soldat américain ne s'applique pas aux *Civil Affairs* ou aux CIMIC. Bien au contraire, la représentation unanimement partagée par les personnels humanitaires rencontrés reste celle d'un professionnalisme flatteur, les plaçant parfois dans les troupes avec lesquelles les ONG préfèrent travailler². Le professionnalisme des *Civil Affairs* est ainsi décrit comme un ensemble d'éléments objectifs régulant les interactions entre les ONG et les CIMIC. Ils auraient adopté un code de conduite interpersonnel, un standard de comportement régissant les interactions entre leurs membres et les personnels humanitaires. D'autre part, la coopération fonctionnelle entre les ONG et l'US Army fait l'objet d'une

¹ Cette représentation est confirmée par l'analyse de Thomas R. Mockaitis qui juge que les tâches de protection de la mission correspondent à des postes financiers beaucoup trop importants comparés à leur utilité réelle dans un contexte perçu et décrit comme moins conflictuel que les représentations militaires américaines ne le laissent présager. Voir Thomas R. Mockaitis, *Civil-military cooperation in peace operations: the case of Kosovo*, Paper présenté à la Conférence Biennale de l'IUS AF&S, Chicago 2003.

² Quatre entretiens ont en effet été conduits en 2002 avec des chefs de mission d'ONG internationales (françaises et américaines) ayant des programmes sur l'ensemble du Kosovo. En tant que responsables des programmes sur toute la Province, ces personnes ont été amenées à rencontrer les différentes KFOR et on donc été interrogées sur leurs perceptions des différences entre les contingents. De plus, étant toutes en poste depuis plus d'un an, elles avaient connu un éventail relativement large de circonstances de rencontres et de contextes de travail.

codification des procédures d'actions communes, puisque les *Civil Affairs* contractaient jusqu'en 2001 avec un ensemble d'ONG en vue d'effectuer des projets de réhabilitation et de reconstruction. Les procédures sont très strictes, les ONG devant réaliser une proposition de projet pour lequel elles assurent la maîtrise d'œuvre, en déléguant la réalisation des travaux à des entreprises choisies par leurs soins et autorisées par les *Civils Affairs*. Cette logique de passation de marché, entre les armées qui opèrent une sélection de projets à financer, les ONG chargées de la maîtrise d'œuvre et les entreprises réalisant les travaux, est permise par la mise à disposition de fonds importants émanant du Pentagone mais aussi des agences américaines de développement (USAID et OFDA). L'existence d'agences spécialisées dans ce domaine n'est pas une exclusivité américaine mais la contractualisation des ONG en est une, de la même manière que l'US Army, pour la construction des camps militaires passe commande à des entreprises locales ou internationales et ne fait pas majoritairement faire le travail par des sections du génie.

Si la contractualisation directe avec les ONG et les entreprises est une particularité américaine, elle est couplée avec une liaison très forte avec la MINUK dans l'organisation d'une coopération inter-ONG. Peu de données existent sur les réalisations effectuées par les CIMIC américaines, mais il semble que la mise en place de financements directs, par contractualisation, ait progressivement laissé la place à des procédures de financement des activités de réhabilitation via les institutions intérimaires. De la même manière, les forces américaines connaissent de très près les ONG présentes sur leur AOR¹, en entretenant par exemple des rapports étroits avec le *NGO Resource Center* centralisant toutes les données sur les ONG. Selon le chef de programme de cette «ONG» créée en grande partie par l'OSCE, les *Civil Affairs* viennent régulièrement dans ses locaux afin de pouvoir mettre à jour leur banque de données et discuter avec les employés locaux. Par ailleurs, cette structure nous a été indiquée dès le départ par le CIMIC center comme l'endroit le plus à même de nous renseigner sur les activités des ONG dans le secteur. Les CIMIC américaines semblent aussi très présentes au sein des réunions organisées par la MINUK sur la coordination, les retours de réfugiés, et elles organisent tous les mois des réunions d'information sur la sécurité.

A cette connaissance s'ajoute une dimension de désengagement des forces armées vis-à-vis du travail d'aide directe. L'emplacement du CIMIC center dans l'immeuble de la Municipalité de Gjilane est de ce point de vue révélateur, l'objectif affirmé par les CIMIC étant de ne plus donner satisfaction aux personnes venant les voir pour obtenir de l'aide, mais bien plutôt de les

¹Entretiens avec des chefs de programmes d'ONG internationales de la Municipalité de Gjilane, 2002.

réorienter soit vers les départements concernés de la MINUK, soit vers le *NGO Resource Center* censé indiquer quelles ONG seraient susceptibles de pouvoir répondre à leurs demandes. Les forces américaines pensent ainsi pouvoir responsabiliser la population, en freinant l'aide directe, et aussi légitimer l'administration intérimaire en la rendant responsable des aides à la population. Un *Marine* du CIMIC Center explique: «*c'est comme ça qu'ils [les populations] peuvent reprendre confiance en l'UNMIK... Si nous faisons tout, qu'on répond à toutes leurs demandes, ils n'iront pas vers l'UNMIK...* ». Cette prise de position, tout comme l'attitude des autres personnels CIMIC, contraste avec les attitudes et positions que nous avons pu observer au sein des ACM françaises à Mitrovica, tendant beaucoup plus à court-circuiter la MINUK et à la critiquer pour son incompétence.

Dans le contexte du couplage entre activité militaire orientée vers l'aide et allocation de ressources financières importantes, on a pu remarquer que le processus des retours de réfugiés est largement financé par le BPRM (Bureau for Population, Refugees and Migration du State Department) et fortement orienté vers l'est du Kosovo et l'AOR américaine. Cette orientation correspondrait selon le BPRM¹ à une plus grande faisabilité du processus de retour dans cette région, moins marquée par la politique de purification ethnique enclenchée par les forces de la République Fédérale de Yougoslavie avec l'appui des populations locales serbes lors du conflit en 1998-99. S'il existe d'importantes communautés serbes et ashkalis dans la municipalité de Gjilane, les rapports ne sont pas vraiment conflictuels avec les populations albanaises. Aussi la KFOR a-t-elle lancé en 2001 un programme de coexistence multiethnique, basé sur l'attrait du commerce inter-communautaire. Des jours de marchés pour les Serbes ont été définis, pour permettre aux populations des enclaves de venir acheter des denrées sur le marché albanais. Cette initiative a été couronnée de succès, puisque lors de notre passage en 2002 les populations serbes se rendaient relativement librement en ville.

Aussi, si les forces armées américaines effectuent comme les autres armées des opérations de soutien aux organisations humanitaires (appui logistique, financements de micro actions...)², leur approche semble beaucoup plus intégrée, vers un système de gestion de ce que l'on pourrait appeler des «ressources humanitaires». Effectivement le système de partage d'information semble central dans l'organisation des *Civil Affairs*, puisque d'après les ONG rencontrées, les militaires américains sont présents dans la plupart des réunions de coordination humanitaire de la MINUK, suivant donc une stratégie de visibilité et de présence. De ce point de vue, certains humanitaires mettent en

¹Entretien avec le chef de Bureau du BPRM à Pristina, 2002.

²Entretien avec une chef de programme d'une ONG américaine, Gjilane 2002.

avant la différence dans la stratégie de présence entre les armées américaines et françaises indiquant un fossé séparant les deux types coopération Armées-ONG: «A Gjilane, les Américains étaient toujours présents dans les réunions de coordination ou de collaboration... sur les réfugiée crisis meetings lors de la crise en Macédoine. Pour moi, les Français et les Allemands ont toujours été absents et ils ratent des opportunités de savoir ce qui se passe chez eux... par exemple dans les municipal working groups sur les retours au début, dans les réunions sur la Macédoine... Ils ne sont pas proactive, il ne vont pas essayer de voir; ils attendent, nous disent: «oh si tu as besoin de nous tu n'as qu'à demander»... Mais tu ne vas pas leur demander des renseignements parce qu'ils ne sont pas dans les réunions...»¹.

Cette conception intégrée de la CIMIC américaine place les ONG en position d'éventuels prestataires de service, engagés en vue de réaliser des travaux censés gagner «les cœurs et les esprits» de la population locale à la cause de l'US Army. On se situe là dans la même perspective d'intégration des forces armées dans leur environnement civil qui est exprimée dans le concept ACM, mais réduire le rôle des *Civil Affairs* à cette composante «soutien à la force» serait minorer leur rôle politique sur les territoires qu'ils contrôlent. La dimension très stricte de la coopération Armées-ONG est liée aux standards de fonctionnement de la contractualisation que nous avons évoqués, mais aussi à la connaissance fine que posséderaient les *Civil Affairs* américaines de l'environnement local dans lequel elles se situent. Dans ce contexte, les contraintes administratives et politiques très lourdes de la contractualisation, soumises à audit permanent de la part des forces armées, et à un contrôle comptable très serré² seraient donc contrebalancées par l'importance financière des aides apportées aux ONG, qui placeraient l'armée américaine dans la position d'un bailleur de fond de l'action humanitaire, tout en sachant que le USAID et le BPRM financent aussi de leurs côtés un ensemble d'activités humanitaires variées.

La perception des ONG d'avoir à faire à des contingents compétents, professionnels, à même d'évaluer des besoins et de déterminer si la réponse apportée est adéquate, ainsi que la moindre réticence de certaines ONG américaines à collaborer avec «leurs» forces armées renforcerait encore davantage le crédit des *Civil Affairs*. Il faut de ce point de vue rappeler qu'elles sont intégrées à l'USACAPOC en tant que forces spéciales, et chaque section des *Civil Affairs* dispose de contingents professionnels et réservistes. Ces contingents sont spécialisés sur une zone géographique précise (Europe de l'Est et Russie, Moyen et Proche Orient, Afrique, Extrême Orient...), devant apprendre une langue étrangère de la zone et étudier l'histoire, la géographie et la culture du pays dans lesquels ils vont être positionnés. Sur le terrain, les

¹Entretien avec la Coordinatrice d'une ONG internationale Pristina, 2002

²Entretien avec un chef de programme d'un ONG internationale, Pristina 2002.

équipes CIMIC standards sont composées de Marines, dont un élément est censé avoir des origines du pays dans lequel les forces se trouvent afin de pouvoir vérifier les traductions effectuées par l'employé local. Cet employé local chargé des traductions est habillé en uniforme mais ne porte pas d'arme.

La tendance à une coopération plus accrue entre ONG et armées américaines fut exprimée par la chef de mission d'une ONG indiquant que leur siège les encourageait à s'appuyer sur les forces armées des Etats Unis. Du point de vue d'une autre organisation cependant, tout aussi américaine, la coopération avec les forces est rendue possible au Kosovo par le contexte très spécifique de la zone. En effet, selon la Coordinatrice de cette ONG pour la Province une collaboration aussi resserrée est une exception pour l'organisation, et il ne serait pas convenable, au regard des principes de neutralité et d'impartialité, de coopérer avec les forces armées en Sierra Léone par exemple ou en Afghanistan. Il semble donc que la perception d'une monde humanitaire américain très lié aux forces armées soit potentiellement à pondérer selon les organisations et les territoires.

Certains points communs subsistent cependant dans les attitudes entre les différentes armées, et l'aspect interpersonnel des rapports Armées-ONG reste une constante que l'on aura pu observer au cours de cette étude. De fait, les militaires américains adoptent aussi une réflexion sur les attitudes extérieures qu'ils adoptent lorsqu'ils sont en contact avec les ONG ou les travailleurs humanitaires institutionnels. Là encore la confiance est un thème qui revient lorsqu'on évoque les rapports interpersonnels, soulignant que sans entente entre les individus, les relations de structures ne sont rien. Le fait de se désarmer avant d'aller voir une ONG s'avère important pour l'officier des *Civil Affairs* que nous avons rencontré, de la même manière qu'il se positionne comme contact privilégié des armées avec les ONG, voulant éviter que plusieurs autres militaires ne puissent se rendre dans les locaux d'ONG pour leur demander des renseignements et les irriter.

On pourra noter de ce point de vue un soucis commun à toutes les ONG rencontrées au Kosovo de ne pas voir arriver dans leurs bureaux des personnels militaires de manière trop régulière. A Mitrovica par exemple le reproche a souvent été fait aux ACM de laisser venir trop de monde dans les locaux des ONG pour y chercher des renseignements. Les personnels militaires ainsi dépêchés pouvaient être présents pour diverses raisons: faire du renseignement sous l'étiquette des ACM, ou faire leur travail d'Officier de Liaison ONG et collecter des données sur les organisations présentes. Un exemple nous a été rapporté à Mitrovica d'un Officier de Liaison UNHCR des ACM qui s'était trouvé nez à nez avec un autre prétendu Officier de Liaison UNHCR, de la

Direction du Renseignement Militaire, venu poser quelques questions pour enrichir ses banques de données. De cette remarque deux enseignements peuvent être tirés. Premièrement la communication entre les éléments des ACM pourrait être faite de manière plus précise (il y a parfois plus d'une visite par mois de différents personnels ACM se rendant dans les locaux des ONG pour savoir ce qu'elles font). Ensuite le prétexte ACM servant trop souvent de paravent aux activités de renseignement ne sert qu'à accentuer, non sans raison, la méfiance de certaines organisations vis-à-vis des armées.

Au final, ce court détour comparatiste nous indique que les aspects informels des relations Armées-ONG, s'ils restent pertinents dans la mesure où ces rapports sont sujets d'une intermédiation personnelle, constituent une tendance assez particulière des forces françaises à Mitrovica. Pour les autres contingents que nous avons identifiés, il semble que les rapports avec les institutions constituent la pierre angulaire de la coopération civilo-militaire. Dans cette optique, les relations avec les ONG sont négociées pour les Allemands, alors même que les armées distribuent des aides directes aux populations. Pour les Américains, la coopération civilo-militaire correspond à une stratégie de présence visible dans les réunions civiles, qui permet de les identifier, mais qui leur permet aussi d'avoir un accès direct aux différents acteurs civils, dédoublant les rapports contractuels de leur administration ou des services militaires.

IV. Unité et tension dans la conduite des relations Armées-ONG

L'analyse de la formalisation des rapports Armées-ONG, pour le point de vue français, ou plus généralement de l'intégration des composantes humanitaires et militaires de la présence internationale au Kosovo au sein de plates-formes, nous conduit à envisager les interactions Armées-ONG dans un contexte plus large de gestion politique des territoires et populations du Kosovo.

Notre hypothèse est que la formalisation des interactions Armées-ONG nous donne à voir un aspect de la conduite de gestion des crises, parce que le rôle géopolitique de ce couple Armées-ONG permet à travers une certaine division du travail le contrôle du territoire et des flux de populations¹. Ensuite si cet aspect élargi est plus aisément «visible» au travers des mécanismes de plate-forme réunissant armées et ONG, il leur préexiste à travers les fonctionnalités propres de chaque acteur, sur des durées et dans des contextes internationaux nécessitant des instruments puissants de gestion des territoires et des populations. Ainsi, on peut considérer que les fonctions des acteurs sont susceptibles de contribuer à la gestion des crises par différents moyens. L'architecture des Civil-Military Operation Center, héritée du modèle des Civil-Military Operations américaines constitue un instrument parmi d'autres de convergence entre les stratégies humanitaires et militaires.

Toutefois, les moyens mis en œuvre pour unifier les différents aspects de la présence internationale ne sauraient neutraliser certains points de friction entre ces composantes de la communauté internationale, comme nous avons pu le constater au Kosovo. Ces frictions sont à mettre en relation avec les rapports entre les armées et les ONG dans la mesure où ils ont pour objet cette collaboration, ou encore parce que ces rapports constituent des ressources pour des acteurs internationaux se situant dans des relations de pouvoirs.

¹L'analyse géopolitique de ce que l'on pourrait désigner comme des activités militaro-humanitaires a connu un précédent notable, celui de la gestion des réfugiés Kurdes lors de l'opération Provide Comfort aux confins de l'Irak et de la Turquie. L'hypothèse retenue dans ce cas est que le couple militaire-humanitaire, à travers la sécurisation d'un certain nombre de zones situées sur la frontière montagneuse entre la Turquie et l'Irak, et leur approvisionnement dans une opération très médiatisée, ont contribué à l'endigement de l'exode des Kurdes d'Irak dont la présence à l'intérieur du territoire turc constituait une menace pour la stabilité régionale, aux vues des problèmes d'Ankara avec sa population kurde. Voir Michel Leezenberg, *Humanitarian aid in iraqi Kurdistan*, in CEMOTI n°29, janvier-juin 2000, pp 31-50 et Hamit Bozarslan, *De la Géopolitique à l'humanitaire, le cas du Kurdistan d'Irak*, in Cultures et Conflit n°11, automne 1993.

A. Géopolitique et fonctionnalité des acteurs

Les interactions Armées-ONG ont une utilité politique particulière quant à la gestion des territoires et des rivalités de pouvoirs sur ces territoires. Cette utilité est rendue perceptible par l'analyse d'une division du travail dont les interactions plus ou moins formalisées - de type processus de retour ou gestion des flux de réfugiés, ou encore maintien des enclaves minoritaires au Kosovo¹ - conduisent de fait à s'appuyer sur les différentes particularités fonctionnelles des acteurs. La conduite d'une stratégie multisectorielle mobilise de fait des acteurs particuliers axés sur des stratégies opérationnelles, ici les rôles de sécurisation de la KFOR et d'approvisionnement des populations par les ONG. Reprenant le schéma du *management stratégique*, on peut envisager que l'agrégation de ces stratégies opérationnelles particulières permet d'aboutir à la réalisation d'une stratégie plus large, que nous désignons par le rôle géopolitique du couple Armées-ONG. Pour autant la définition d'une entité responsable du management stratégique entre les différents niveaux opérationnels ne semble pas être constante, en dépit du déploiement d'outils susceptible d'accroître les convergences, en particulier des outils de gestion d'information.

1. Les armées et la maîtrise du territoire

Dans l'architecture de la présence internationale au Kosovo, les forces armées occupent une place particulière. La KFOR est chargée de la sécurisation du territoire, mission désignée par l'Annexe 2 de la Résolution 1244, en attendant que des forces de police civile puissent prendre le relais. La sécurité suppose la maîtrise physique du territoire afin d'exercer le monopole de la violence légitime, faisant évoluer le rôle des armées d'une posture de guerre à une posture d'attente, d'occupation du territoire. Dans ce cadre les missions de la

¹Rappelons que le fait de parler d'enclave ne conduit pas forcément à parler des populations serbes ou roms ou ashkalis, il peut aussi s'agir des populations albanaises dans les quartiers nord de Mitrovica, à Zvecan ou dans d'autres zones où leur peuplement est minoritaire.

²Nous utilisons ici le modèle décrit par Ann M. Fitz-Gerald et de Derrick J. Neal dans *A strategic management framework for improved aid delivery*, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Kingston, Canada, 2001. Constatant les défauts des mécanismes de management adoptés par les agences humanitaires, basés sur des données qualitatives et des processus d'apprentissage non ciblés, les auteurs en déduisent que les techniques actuelles privilégient trop les approches par projets dans les programmes concernant les urgences politiques complexes. Dans des crises de plus en plus complexes, un nombre croissant d'organisations interviennent, et l'approche par projet devient inefficace, en dépit des mécanismes de contrôle gestionnaire et d'apprentissage des erreurs (*lessons learned*). Les auteurs proposent donc que les approches stratégiques soient évolutives (les planifications rigides posent trop de problèmes dans des situations peu stables), et basées sur l'agrégation des stratégies de projets (caractérisées par le court terme et le cloisonnement).

KFOR sont relativement proches des missions de maintien de la paix effectuées sous mandat des Nations Unies, en fait souvent des missions de maintien de l'ordre¹. La maîtrise physique de l'environnement spatial des forces armées est donc passée par le quadrillage du territoire, la remise en état des axes routiers permettant la circulation des forces armées puis de la population civile, et la fixation d'un ensemble de points de contrôles autour des zones à risque. Parmi ces zones à risque, les limites administratives furent surveillées, mais aussi les situations de front à l'intérieur de la Province, dans les enclaves et toutes les zones de contact entre les communautés antagonistes.

Dans ce contexte, c'est la spécificité fonctionnelle des armées qui joue dans la détermination de son rôle sur la gestion des populations et du territoire. Les armées sont effectivement les seules à posséder les ressources nécessaires au contrôle du territoire, rendu effectif à travers deux aspects de l'organisation militaire. Il s'agit d'une part de sa capacité de déploiement et de maîtrise de l'environnement physique en terme d'aménagement des axes de circulation. C'est là le rôle du génie, mais aussi de tous les moyens matériels permettant à des troupes de se rendre en un point donné d'un territoire (moyens aéroportés, moyens de communication...). A titre d'exemple les troupes de l'OTAN stationnées en Albanie furent les seules aptes à ravitailler des villages du sud de l'Albanie durant l'hiver 2001-2002 par des moyens aéroportés. On peut rappeler aussi l'exemple de l'épicerie ravitaillée par les ACM françaises dans le nord du Kosovo, les véhicules militaires étant les seuls à pouvoir se rendre sur des pistes boueuses et enneigées dans les montages du nord de Mitrovica. Plus généralement, si le rapport coût-efficacité entre les moyens matériels des civils et ceux des armées dans les missions de conduite d'opérations humanitaires est défavorable aux armées, il n'en reste pas moins que «*le secteur militaire possède des capacités spécifiques qui pourraient être nécessaires dans le cas d'opérations humanitaires durant un conflit*»².

D'autre part c'est la capacité de mobilisation de ressources symboliques (la surveillance) appuyées sur du matériel de coercition dont l'usage est légitime et envisageable qui permet de remplir les missions de surveillance de la population et de contrôle des foules. La situation d'attente dans laquelle se situent les armées dans les opérations de contrôle de territoire ou de pacification mobilise un ensemble de ressources symboliques dans la mesure où l'usage de la force est très rarement employé. La force est plus utilisée dans une conception dissuasive (le check point, la patrouille, le déploiement de force) et suppose que

¹Voir Reuven Gal, *Le stress du soldat de la paix existe-t-il?*, in Les cahiers de Mars, automne-hiver 1996.

²Comité d'aide au développement de l'OCDE, *Analyse comparée des moyens civils et militaires pour l'acheminement et le soutien de l'aide humanitaire durant un conflit*, 9 juin 1998, page 33.

son recours actif puisse être envisagé. Les possibilités juridiques et politiques de ce recours, dont l'absence serait potentiellement à l'origine de l'échec des tentatives de règlement du conflit bosniaque par le recours aux casques bleus, supposent un mandat clair et défini, des règles d'engagement du combat, de même que la publicité de ces mandats, c'est-à-dire la connaissance par les populations concernées de ce potentiel. La maîtrise physique du territoire suppose donc que les forces armées puissent intervenir partout quelles que soient les conditions d'intervention, et cette notion de potentiel d'utilisation de la force sur l'ensemble d'un territoire reste l'apanage de la KFOR au Kosovo. De la même manière, dans les contextes albanais et macédoniens en 1999, la compétence de l'OTAN dans la conduite des opérations humanitaires fut justifiée par ce potentiel élevé de contrôle des territoires et de sécurisation des zones¹.

2. Humanitaire et particularités fonctionnelles des ONG

Plusieurs particularités sont au centre du rôle des ONG dans la gestion des territoires et des populations dans les exemples que nous avons rapportés. La première particularité correspond au rôle humanitaire des ONG que l'on situera dans leur mission d'assistance aux populations dans le besoin. Il peut donc ici recouvrir l'approvisionnement d'ordre nutritif, l'assistance médicale, l'approvisionnement en moyens de chauffage et moyens sanitaires en tous genres, la fourniture d'un abri... finalement, tout ce qui est indispensable à la survie d'une population. Dans l'exemple des enclaves protégées par la KFOR, l'approvisionnement permet, outre la survie des populations, la concentration de ces populations minoritaires à l'intérieur de ces espaces protégés et approvisionnés et la perpétuation de ces espaces. De la même manière, au sujet des camps de réfugiés en Albanie et en ARYM ou dans le cadre du processus des retours, on a pu constater une certaine concentration géographique de l'aide accordée par les ONG autour des espaces protégés par les forces armées. Effectivement, au début de l'afflux de réfugiés en Albanie en 1999, «*l'aide internationale garde son plan en tête avec une mobilisation sans précédent. Alors que 10 à 15% des réfugiés seulement sont installés dans des camps ou des centres collectifs, les armées et les sécurités civiles, les organisations humanitaires, les agences des Nations Unies, dans une confusion totale et sans aucune coordination, s'agitent pour aménager des camps au prix forts*»². Ces camps seront les principaux bénéficiaires de l'aide internationale humanitaire, suivant une stratégie de fixation des populations dans le sud de l'Albanie.

¹Voir Minear, van Baarda et Sommers, *NATO and Humanitarian action in the Kosovo crisis*, op. cit., Tim Cross, op. cit.

²Eric Drouart, *Albanie: l'accueil des réfugiés du Kosovo*, in ACF, *Géopolitique de la faim*, PUF, Paris 2000, page 185-186. Voir aussi Véronique de Grünwald et Pierre Galien, op. cit.

Les ONG participent par conséquent au regroupement des populations par leur rôle d'assistance humanitaire, et l'on perçoit ici une fonctionnalité inédite de l'aide humanitaire, opérant un renversement de la logique désignée comme «*arme de la faim*»¹ dans la volonté d'attirer les populations et de les fixer dans des zones géographiques déterminées, ce que l'on peut traduire par la notion d'«*humanitaire d'endiguement*»². L'utilisation des organisations humanitaires dans un but d'endiguement des flux de réfugiés lors de la crise du Kosovo aurait aussi une autre fonction, celle d'enrayer l'émigration des populations balkaniques vers les pays d'Europe de l'Ouest³. L'engagement de l'Italie en Albanie, tant militaire qu'humanitaire, peut en effet se comprendre à la lumière des flux de réfugiés qui arrivaient par bateaux entiers depuis la côte albanaise dans le port de Bari dans les Pouilles. Les arrivées massives auraient pu motiver le gouvernement italien dans une action permettant de fixer ces populations de dans leur région d'origine, les Balkans.

D'autre part, une des caractéristiques des ONG servant particulièrement dans la conduite de la gestion des flux de population correspond à l'aspect transnational de leurs activités. Par exemple dans le processus de retour des réfugiés, il est essentiel que les ONG désignées comme leader sur un projet de retour soient aussi implantées dans les camps de réfugiés de Serbie, notamment à Kraljevo, ou au Monténégro, afin d'avoir accès aux populations candidates au retour. Dans ce domaine, la transnationalité constitue une ressource des ONG pour pouvoir être désignées comme *leader agency*, mais aussi une ressource pour les décideurs de la politique des retours qui possèdent leur propre réseau d'information, de décision et de mise en oeuvre du programme.

3. L'harmonisation des agendas et la politique de cohérence

La mise en place d'une division du travail entre des acteurs si différents, autonomes et possédant leurs stratégies propres peut être effectuée à travers une convergence des stratégies opérationnelles. Il apparaît effectivement que, même dans les cas où les armées et les ONG se retrouvent dans une enceinte

¹Voir ACF, *Géopolitique de la faim*, op. cit. L'arme de la faim désigne la volonté de la part de certains gouvernements d'influer sur le positionnement géographique ou politique de certaines populations en les affamant. Le fait d'inverser cette logique nous conduit de fait à envisager que les conditions de sécurité et d'approvisionnement mises en place dans des zones précises correspondent à une stratégie d'orientation territoriale des flux de population. Ce n'est pas l'absence de nourriture qui pousserait les populations à partir d'une zone pour se rendre dans une autre, mais la perspective d'en trouver.

²Sylvie Brunel, *L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales*, in la Revue Internationale et Stratégique n°41, 2001, pp 93-110.

³Voir Helmut Dietrich, *Le territoire de l'action humanitaire*, in Transeuropéenne n°18, été 2000, Pp 23-32.

commune, leurs stratégies ne se recoupent pas nécessairement. Le processus de retour des réfugiés, par exemple, pourrait ne conditionner que la coopération des armées et des ONG dans le cadre des informations que les militaires mettent à disposition des *Municipal Working Groups*, et éventuellement de la sécurisation par la KFOR des convois de *go and see visits*. Pourtant une autre stratégie est mise en place par les armées, s'apparentant à une réforme du mode d'occupation du territoire: la *non fixing strategy*. Cette réforme vise de fait à éliminer progressivement les check points fixes des enclaves et autres points névralgiques, et à accentuer le rôle des patrouilles à pied. Ce mouvement de fond est cependant mené avec une extrême parcimonie par les autorités de la KFOR, car le fait de ne plus être protégé par un check point fixe ne doit pas apparaître comme une marque d'abandon aux yeux des populations protégées.

La *non-fixing strategy* est une des conditions de viabilité des retours de réfugiés, et de viabilité de la multi-ethnicité au Kosovo, l'un des objectifs majeurs de la communauté internationale et des Nations Unies au Kosovo. Les populations n'ont effectivement pas, depuis le conflit, vécu sans la médiation des forces armées. L'enjeu de la présence militaire internationale, après s'être imposée comme puissance de protection, est donc de pouvoir se désengager progressivement du théâtre kosovar, et surtout de déshabituer la population à une présence aussi massive. C'est l'une des priorités qu'on nous rappellera souvent sur le terrain: les acteurs militaires rencontrés insistent sur la nécessité pour les armées de se désengager au plus vite, afin d'être disponibles pour d'autres opérations, ou de réduire les coûts engendrés par la présence militaire massive dans la région et qui est supportée par le Ministère de la Défense. De ce point de vue, l'évolution vers une *non-fixing strategy* est contenue dans la planification militaire propre, sans être attelée aux impératifs politiques de la communauté internationale. Son enjeu est par conséquent de pouvoir amorcer des retours dans des zones non massivement protégées, ce qui provoque évidemment au sein des populations candidates une perplexité compréhensible et une réticence à revenir dans des zones sans *check-point* fixe. De fait nous sommes ici en présence d'une harmonisation des agendas en fonction d'une stratégie, dont la coordination, pourtant, ne relève pas d'une instance précise, mais est liée aux visées propres des acteurs qui s'intègrent dans des mouvements d'ordre politique plus vastes. De fait les convergences aboutissent à une certaine harmonisation des agendas sans toutefois que des organes de coordination opérationnelle ne soient réunis.

L'orientation progressive des armées et des ONG vers des projets à dimension multiethnique, dans le psychosocial ou encore dans les activités génératrices de revenus répond au même type de positionnement lié à une harmonisation des agendas. Comme nous avons pu le constater à Mitrovica, les ACM elles-mêmes

ont mis en place un certain nombre d'actions destinées à accroître la coopération entre les communautés antagonistes du Kosovo, dans des quartiers multi-ethniques sensibles. L'impératif des armées n'est pas de faire dans le «multiethnique pour le multiethnique», mais bien de mettre en oeuvre une stratégie propre pour favoriser l'entente entre les communautés en vue de pouvoir réduire les effectifs affectés à la surveillance de ces zones. Dans cette optique les impératifs tactiques de redéploiements militaires sont conditionnés par la bonne entente entre les communautés, et rejoignent directement les visées stratégiques des ONG qui répondent aux appels d'offre internationaux ou font émerger ces projets pour des raisons philosophiques¹.

Plus largement, c'est ici d'une *politique de cohérence* qu'il s'agit², entre des stratégies propres aux acteurs contribuant à une stratégie globale dépassant les desseins opérationnels individuels, en quelque sorte une rencontre de la tactique militaire et des instruments humanitaires. Nous n'utiliserons pas ici l'expression «*des fins humanitaires*» dans la mesure où cette expression supposerait que l'aide apportée soit de nature humanitaire, ce qui est encore aujourd'hui fortement remis en question par les acteurs humanitaires eux-mêmes. Effectivement la définition d'humanitaire pour nombre d'agences suppose le respect d'un protocole de distribution de l'aide, et notamment l'atteinte des populations les plus défavorisées. Or il apparaît que ce protocole n'a pas été respecté³, tant dans la gestion des camps de réfugiés en Albanie ou en Macédoine, que dans la gestion de l'aide humanitaire accordée selon des critères communautaires.

4. Géopolitique et management de l'information

Enfin, cette présentation de la nature géopolitique des relations Armées-ONG n'aurait pas été complète si l'on avait omis l'un des instruments essentiels de cette relation, le partage de l'information⁴ et principalement de l'information géographique⁵. Considéré comme l'un des pas les plus affirmés de l'institutionnalisation des rapports civilo-militaires au Kosovo, le HCIC, *Humanitarian Community Information Center*, constitue la première concrétisation

¹C'est le cas notamment des ONG d'origine religieuses comme le groupe Caritas.

²Joanna Macrae et Nicholas Leader, *The politics of coherence: humanitarianism and foreign policy in the post-cold war era*, in *Humanitaire* n°1, Décembre 2000. La politique de cohérence dans l'optique des auteurs correspond à la convergence des impératifs humanitaires et des impératifs de politique extérieure dans la conduite d'une politique publique.

³Voir *Was international emergency relief aid in Kosovo «humanitarian»?* Humanitarian Practice Network, 2002.

⁴Michael J. Dziedzic et William Wood, *Kosovo Brief: information management offers a new opportunity for cooperation between civilian and military entities*, United States Institute of Peace.

⁵Pour une présentation sur les enjeux de l'information géographique, voir Yves Lacoste, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, La Découverte, Paris 1985.

du modèle de plate-forme de management de l'information. Devant les succès de cette formule, les responsables de l'humanitaire d'Etat américain et des *Civil Affairs* prirent fait et cause pour la réédition de ce type de plate-forme, permettant en outre d'intégrer très rapidement des contingents militaires¹. Cette formule, qui a été utilisée lors du déploiement des forces de la Coalition Antiterroriste en Afghanistan et ensuite lors de l'occupation militaire de l'Irak est basée sur la récolte d'informations de nature géographique à partir du terrain², et leur traitement selon la procédure du Système d'information géographique, un programme informatique de cartographie. Cette infrastructure informatique fut développée dès l'automne 1998 suite aux demandes de l'USAID et de l'OFDA, basée sur les données transmises par les équipes humanitaires présentes au Kosovo dans cette période et les équipes de la *Kosovo Verification Mission* (mission de l'OSCE), et les fonds de cartes dessinés par l'Agence Nationale de Cartographie et d'Imagerie (NIMA, US National Imagery and Mapping Agency). Le produit cartographique de ces travaux fut ainsi transmis au Bureau pour la Coordination de l'Aide Humanitaire des Nations Unies (UN OCHA) en vue de publication sur le site Internet de l'agence des Nations Unies.

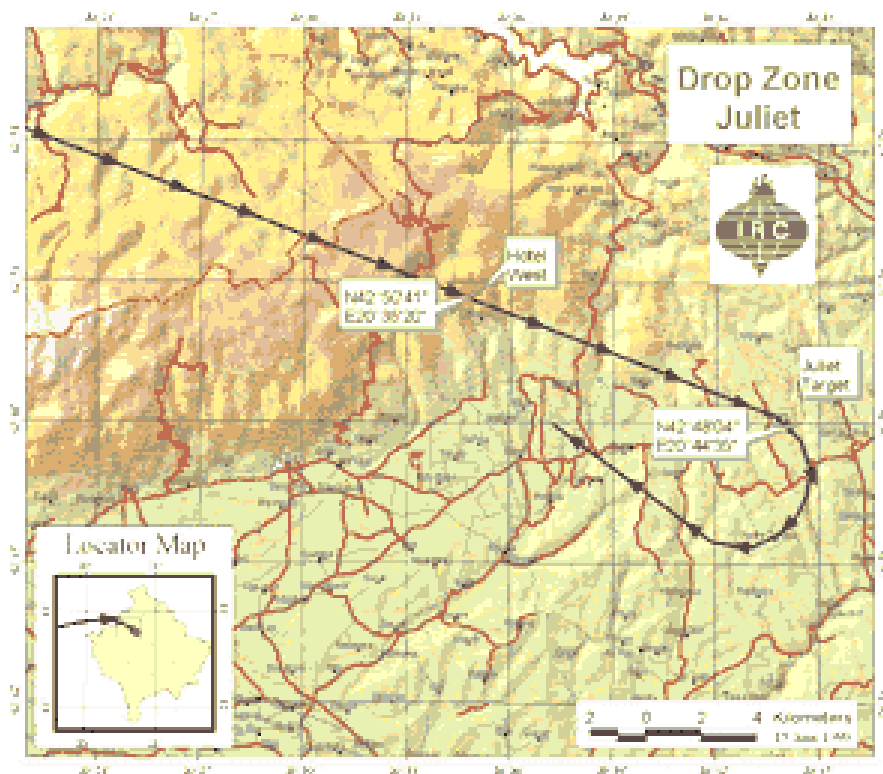
Dès juin 1999, le Système d'Information Géographique fut utilisé par l'ONG américaine *International Rescue Committee* en vue d'effectuer des largages d'aide humanitaire sur des zones sensibles du Kosovo. Les informations de ce type d'imagerie concernaient la topographie des zones de largage, mais surtout, ils fournissaient un « langage » commun aux pilotes des ONG (majoritairement des Moldaves) et aux forces de l'OTAN chargées de la surveillance aérienne. La définition d'un couloir de circulation en vue d'un largage humanitaire entre l'OTAN et les organisations humanitaires était nécessaire pour ne pas être perçu par les radars comme une cible. Les équipages embarqués à bord des avions étaient alors équipés d'ordinateurs portables chargés avec le programme Système d'Information Géographique, dont l'imagerie cartographique se devait d'être coordonnée avec celle des forces de l'OTAN, puisque la déviation d'un appareil de plus de 5 miles de son couloir de circulation aurait entraîné une riposte de la part des forces armées de la Coalition. Ainsi le principe d'une cartographie commune est envisagé comme un facteur de réduction des « *mis-perceptions* », les erreurs de perception dont les conséquences peuvent s'avérer dramatiques. On pourrait y voir une application des modèles d'interactions stratégiques dans des contextes de face à face développés par Erving Goffman, dans lesquels le savoir, la connaissance de l'autre et la « lecture » de ses attitudes constituent le paramètre d'évolution des interactions.

¹Voir *Taking it to the next level, civil-military cooperation in complex emergencies*, United States Institute of Peace, 31 août 2000.

²Voir *Information systems in humanitarian emergencies*, Humanitarian Practice Network, 2001.

Les cartes que nous présentons dans les pages suivantes ont été tirées du magazine en ligne *ESRI News*. La reproduction de ces représentations cartographiques n'a pour but que d'illustrer notre propos. Il nous semblait en outre significatif de pouvoir trouver des documents communs à une ONG, IRC, et aux forces de l'OTAN durant la campagne de bombardement. Cela nous apparaît comme le signe d'une intégration particulièrement forte entre les stratégies militaires et humanitaires, qui est de fait réalisée par un outil de représentation spatiale..

Un exemple de cartographie en vue de largage humanitaire (origine: *Humanitarian Aid for Kosovo guided by GIS*, ESRI News, Automne 1999).



A l'arrivée des forces de la KFOR sur le sol kosovar, une unité SIG fut installée à Pristina par l'UNHCR, comme précurseur du HCIC, avec pour mission d'établir un premier état des lieux de la situation humanitaire et économique des villages. Cette unité était composée des agences humanitaires clés des Nations

Unies et de spécialistes de l'US Office of Foreign Disaster Agency. La modélisation informatique des données ainsi récoltées fut réalisée par des spécialistes des Civil Affairs qui s'étaient joints aux équipes de l'UNHCR. Ces données servirent à mettre en place les programmes de planification de la reconstruction, du développement économique du Kosovo et d'aide humanitaire. Devenu le Humanitarian Community Information Center, cette unité devint le point névralgique du partage de l'information en concentrant des données émanant de toutes les organisations humanitaires disponibles sur place, des forces armées, sur des domaines comme l'étendue des destructions, la répartition ethnique et communautaire des populations ou encore l'identification des zones minées. L'enjeu de la structure, à ce point de développement, était alors de pouvoir être institutionnalisée à travers une intégration dans les mécanismes de la MINUK. C'est ce qui fut effectué à travers le soutien accordé par l'UN OCHA, puis la participation de l'unité HCIC au processus d'élections mis en place par l'OSCE. Enfin, l'arrivée sur le territoire kosovar d'un nombre très important d'ONG, près de 450 aux dernières estimations, a nécessité la mise en place d'un système d'enregistrement des ONG auprès de la MINUK et qui s'est opéré à travers le HCIC.

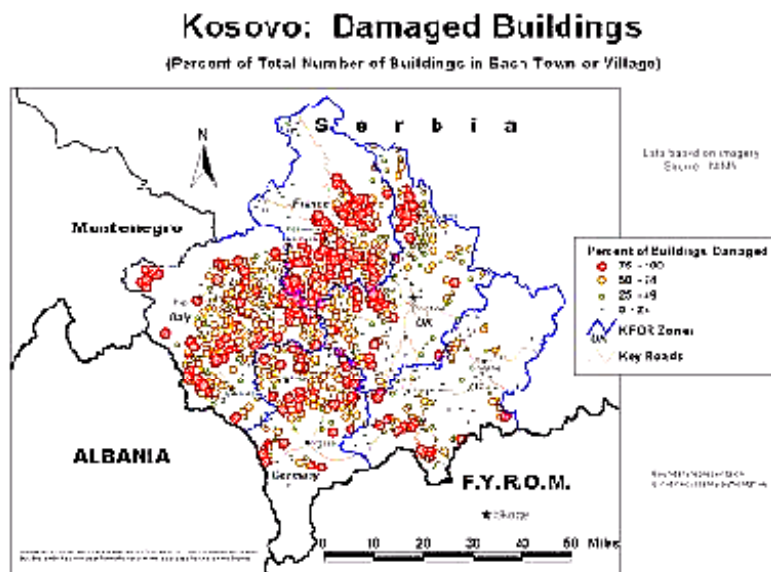
La mise à disposition des informations récoltées fut opérée par les moyens informatiques, un Atlas du Kosovo fut mis en ligne sur l'Internet, disponible sur un CD ROM et sur support papier à demande. Avant cela, un premier état des lieux fut rendu disponible auprès des organisations humanitaires par l'US Office of Foreign Disaster Agency, un document de planification des activités humanitaires. Cette mise en commun des ressources en information géographique a constitué une des bases pour l'établissement de l'agenda humanitaire¹, et donc le déploiement des activités d'ONG selon un système d'appel d'offre développé par les bailleurs de fonds internationaux sous l'égide de la MINUK et de l'UNHCR. Suivant cette optique, et dans la mesure où les ONG positionnent leurs activités en fonction des financements disponibles, on peut supposer que le partage de l'information conditionne en partie les activités des ONG, ce qui accroît l'aspect stratégique de l'origine de l'information.

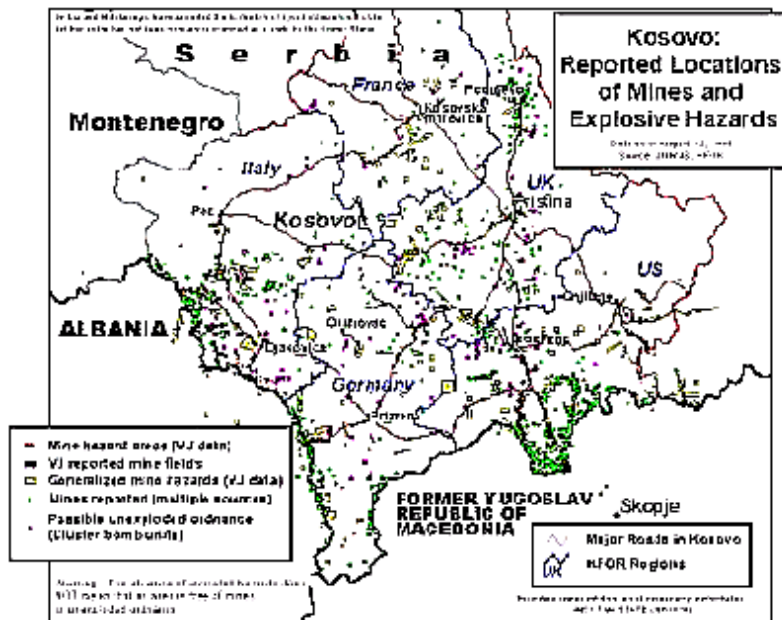
De ce point de vue, les Civil Affairs s'insèrent dans une optique de management de l'information tendant à institutionnaliser leurs rapports avec les ONG. Au delà du Kosovo en effet, c'est tout un système qui a été mis en place autour d'acteurs internationaux et nationaux, et qui perdure de crise en crise. Sans contact direct avec les ONG, les armées américaines ont instauré un

¹Par exemple l'établissement des banques de données sur les destructions de maisons effectuées par l'UNHCR et mis en ligne en utilisant le SIG, voir David G Smith, Kosovo, *applying GIS in an international humanitarian crisis*, in Arc User, juillet-septembre 2001.

système de partage de l'information alimenté par des organismes divers et servant à la planification des conduites d'opérations humanitaires.

Exemples de cartes (origine: *Humanitarian Aid for Kosovo guided by GIS*, ESRI News, Automne 1999).





La nécessité du partage de l'information suppose donc une stratégie de dé-classification du renseignement en fonction de sa pertinence sur le terrain et des utilisations potentielles qui pourraient en être faites par les acteurs intéressés. Ainsi, en ce qui concerne la planification du déminage, opérée à partir des données collectées par le HCIC, les forces de l'OTAN et en premier lieu le Pentagone ont dé-classifié un ensemble d'informations sur les munitions non-explosées et toutes les données issues du renseignement concernant les champs de mines laissés par l'armée yougoslave (ces informations ont été mises à la disposition des forces de l'OTAN conformément à l'accord technico-militaire de Kumanovo). Cette stratégie de dé-classification pourrait être envisagée en ce qui concerne les informations disponibles dans l'Expertise Initiale de Théâtre réalisée par les forces françaises du Commandement des Opérations Spéciales, mais il ne semble pas que le management de l'information que réalisent les Civil Affairs se concrétise au niveau français¹.

Si ce n'est à un niveau micro, et dans des échanges que l'on a qualifiés d'informels, les informations communiquées entre les ACM et les ONG sur les

¹Voir le Rapport d'Eurogroup Consulting, op. cit. Il est à noter par ailleurs que le HCIC fut mis en place entre les autorités militaires et civiles américaines et les institutions internationales. L'absence des Français, ou plus largement des armées européennes dans ce management de l'information pose le problème du contrôle de l'information par une seule puissance.

bénéficiaires, l'opportunité de mener une action d'assistance pour telle ou telle population, se révèlent aussi être des informations de nature géographique, mais à un niveau stratégique bien moindre que dans l'optique de l'institutionnalisation du partage de l'information. On retrouve ici la différence entre la conception de management des relations civilo-militaires qui prévaut dans l'architecture du *Civil Military Operation Center* (CMOC), architecture immatérielle conçue comme un mode de coopération – « *Le CMOC a pour objectif d'être un point de convergence pour les différents participants dans une opération, et non un poste de commandement. C'est une sorte de bazar ou un marché aux puces dans lequel l'information est la monnaie, et où les services, les projets et les moyens sont échangés* »¹ - et un mode plus centré sur l'action, qui prévaudrait chez les ACM françaises².

Ces éléments tirés de l'observation ne permettent pas, pour autant, de conclure à une systématisation de l'intégration des stratégies humanitaires et militaires. Nous avons, ici, affaire à une convergence des stratégies plus qu'à une coordination opérationnelle, dans la mesure où aucun organe spécifique ne prend à sa charge cette coordination de manière durable. Les différentes architectures que nous avons pu observer attestent cependant d'une certaine tendance à l'intégration des sphères d'activités et des stratégies, dont nous parlerons au troisième chapitre. En ce qui concerne le management de l'information, et la construction de représentations spatiales ayant pour but de contribuer aux mécanismes de décision, on constate que le Kosovo ne fut que l'introduction de pratiques qui se généralisent en Afghanistan et en Irak.

B. Les enjeux de pouvoirs à géométrie variable dans lesquels s'insèrent les interactions Armées-ONG

Si la spécialisation fonctionnelle des acteurs ouvre la voie à la mise en place d'une division du travail dans une stratégie internationale d'occupation, de sécurisation et de gestion du territoire, cette même spécialisation fonctionnelle constitue un facteur d'autonomisation des acteurs vis-à-vis de la conduite d'une stratégie générale de la communauté internationale. La présence internationale au Kosovo est en effet caractérisée par un empilement des compétences d'acteurs très différents, dont les natures divergent entre le national, l'international, le multinational et le non-gouvernemental. A l'instar du phénomène bureaucratique, dans lequel la possession de l'information et le caractère irremplaçable de la spécificité fonctionnelle constituent des ressources

¹Rapport d'Eurogroup Institute, op. cit., page 43. Voir aussi Michael M. Smith & Melinda Hofstetter, *The CMOC, a journey, not a destination*, Civil Affairs Association.

²Rapport d'Eurogroup Consulting, op. cit.

de pouvoir pour les acteurs ¹, le système international au Kosovo semble, de ce fait, tiraillé entre les différentes stratégies défendues par les acteurs qui le constituent. Les relations entre les armées et les ONG s'insèrent donc dans des relations de pouvoir à géométrie variable et y participent. Loin de se réduire à une opposition simple entre acteurs militaires et humanitaires, les relations de pouvoir que nous avons pu observer sont liés à deux phénomènes : d'une part, la nationalisation des zones de responsabilité militaire qui tend à neutraliser l'autorité centrale du COMKFOR ; et, d'autre part, la conjonction entre un décloisonnement des sphères d'activités des acteurs² et leur concentration sur un même territoire.

1. La répartition nationale des Aires de Responsabilité comme facteur de tensions

Dans l'architecture de gestion du protectorat kosovar, la sécurisation du territoire est assurée par des armées nationales sous commandement OTAN, mandaté par les Nations Unies. Or ces différentes composantes nationales sont réparties au sein de Brigades dont les commandements sont confiés à cinq nations, l'Italie, l'Allemagne, la France, les Etats-Unis et la Grande Bretagne. Au sein même de ces brigades, d'autres armées renforcent les éléments de ces cinq pays. Si l'architecture générale de la présence militaire au Kosovo est réunie dans un Etat-Major Multinational de la KFOR, celui-ci ne dispose que de peu de poids dans la conduite des différentes stratégies militaires comparé à l'influence des Etats-Majors nationaux dans la prise de décision, nous l'avons déjà souligné. De plus, ces armées nationales possèdent leur propre ethos, règles comportementales³ et représentations collectives de l'action, de leur rôle au Kosovo. En ce qui concerne la coopération civilo-militaire, cette orientation nationale des activités militaires est encore plus importante au Kosovo⁴, d'une part dans la mesure où l'on se situe dans une mission qui n'est pas prioritaire par rapport aux différents cadres d'emploi des forces, donc à propos de laquelle

¹Voir Michel Crozier et Ehrard Friedberg, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris 1977.

² La contradiction entre ce décloisonnement des sphères d'activités et ce que nous avons décrit comme la spécialisation fonctionnelle n'est qu'apparente. En effet, comme nous allons le voir dans les pages suivantes, ce décloisonnement ne porte que sur des segments particuliers des attributions fonctionnelles des acteurs. Ainsi, si les ONG ont pour particularité de fournir de l'aide aux populations, cette activité peut aussi être prise en charge par les armées, de la même manière que les ONG interprètent les informations de sécurité. Le décloisonnement n'est donc pas une remise en cause de la spécificité fonctionnelle, il correspond bien plus au fait que les activités des acteurs sont liées et que leur spécificité n'est pas une exclusivité.

³Voir la description du principe de concurrence qui oppose les différentes nations au sein des Nations Unies notamment en ce qui concerne les Opérations de Maintien de la Paix dans l'ouvrage de Thierry Tardy. op. cit.

⁴ Cependant cette problématique n'est pas spécifique au Kosovo, les CIMIC de l'ISAF sous commandement OTAN en Afghanistan connaissent le même problème.

le consensus sera perçu comme moins porteurs d'enjeux militaires. A ce titre, l'absence de récolte et de capitalisation des données CIMIC au niveau du Quartier-Général est révélatrice de la perception d'une moindre importance de cette fonction jusqu'à la fin 2002, période à laquelle les CIMIC nationales furent conviées à partager l'information sur leurs programmes et activités¹. D'autre part, la diversité dans l'interprétation et la conduite de la coopération civilo-militaire, que nous avons pu relever en comparant les différentes CIMIC de la KFOR nous montre l'importance de l'interprétation de ce que « doit être » le CIMIC en fonction d'un prisme national. De ce point de vue, les tentatives d'unification des procédures et conduite du CIMIC OTAN via la réflexion autour d'une doctrine d'emploi², mais aussi de pratiques communes³, visent à réduire ces différences qui neutralisent les effets bénéfiques au niveau de l'Alliance Atlantique pour n'apparaître qu'à des niveaux nationaux.

Ce manque d'unification des CIMIC au niveau multinational s'avère être porteur de conflits entre les différentes composantes civiles et militaires de la communauté internationale, justement dans la mesure où le commandement multinational ne correspond qu'à une « autorité relative », dont les instructions ne sont pas aussi impérative que celles des commandements nationaux. La nature bicéphale des chaînes de commandement militaire peut ainsi conduire à des différences d'application des stratégies décidées en multinational. C'est notamment le cas à propos de la *non fixing strategy*, précédemment évoquée, et dont on a pu constater de manière empirique qu'elle faisait l'objet d'une application très différente selon les contingents. Cette stratégie visait à démilitariser les paysages urbains et ruraux pour viabiliser les retours de réfugiés serbes. Alors que les Américains et les Britanniques avaient abandonné depuis plusieurs mois les *check-points* fixes dans les aires les plus sécurisées, les contingents allemands de la KFOR se révèlent visiblement beaucoup plus protecteurs. La stratégie visant à éliminer progressivement les *check-points* fixes du paysage n'était que très peu appliquée dans la municipalité de Prizren, et, dans la ville même, autour de monuments serbes qui n'abritent plus personne. L'Eglise orthodoxe de Prizren est ainsi soumise à un contrôle très strict, rendant impossible la simple visite du monument par un visiteur français pouvant justifier de sa nationalité, portant une carte KFOR.

Par ailleurs, les différents entretiens menés auprès des organisations humanitaires ont décrit la KFOR allemande comme « *over protective* », très axée sur la protection renforcée des populations, devenant peu à peu un obstacle au bon

¹ Entretien avec des officiers français et américains au HQ KFOR, Pristina, novembre 2002.

² AJP 9, OTAN 2001.

³ C'est tout l'intérêt des stages OTAN mais aussi du regroupement de différentes composantes CIMIC nationales autour des CIMIC Group Nord et Sud.

déroulement des programmes et donc au travail même des ONG. Si, en effet, le retrait des forces de sécurité est fonction de l'histoire propre de la zone dans laquelle ces forces se trouvent, et de la conflictualité des zones - le nombre d'attentats depuis l'arrivée de la KFOR, leur nature, entre vengeance, crime crapuleux ou acte politique - l'aire de responsabilité de Prizren ne semble pas justifier un tel déploiement de force par la KFOR allemande. Cette tendance a d'ailleurs été dénoncée dans un rapport conjoint de l'OSCE-UNHCR: «*As illustrated above, KFOR's general security practices, co-ordinated with transport initiatives of the civilian agencies, have been crucial for guaranteeing that minorities are able to progressively exercise more mobility. A notable exception, which is problematic from the human rights perspective, is the practice of KFOR MNB (S) with regard to continued restrictions of freedom of movement for Kosovo Serbs in Prizren municipality (...) KFOR MNB (S) in particular continues to place restrictions on free movement for Kosovo Serbs in the Prizren region which have curtailed a potential increase in normalisation of movement of displaced Serbs. (...) Often, MNB (S)'s positions on return issues have been seen as incompatible with the overall KFOR strategy of reducing barriers between ethnic groups, in fact, often giving the opposite impression that complete restriction of contacts between minority and majority communities is a necessity for preventive security reasons. MNB (S) positions sometimes also give the troubling impression that the majority community should de facto be given a veto on the right to return.*»¹. On a pu constater une grande différence dans les rapports entre les communautés selon les histoires propres des villages, l'état des rapports intercommunautaires avant le déroulement de la guerre, l'implication des civils serbes dans des massacres ou encore la force et la structuration politique des communautés. La manière dont les forces armées «couvrent» le territoire et sa population est donc à l'origine de multiples tensions avec les autres acteurs qui voient d'un mauvais oeil les *check-points* perdurer, rendant plus difficile le processus d'autonomisation des populations réinsérées vis-à-vis des structures de sécurité². Il semblerait d'ailleurs que la tendance très protectrice de la KFOR ait évolué vers une conception plus flexible de la sécurité des populations, permettant une plus grande mobilité des minorités³.

Cet exemple nous montre par ailleurs que la relativité du commandement multinational laisse le champ libre à une nationalisation des stratégies politico-militaires, et en premier lieu celle des CIMIC, sur les Aires de Responsabilité. En août 2002, par exemple, les *Civil Affairs* américaines à Gjilane voulaient continuer les retours de réfugiés, en dépit d'attentats perpétrés contre des

¹OSCE/UNHCR, *Ninth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering September 2001 to April 2002)*, pp 15-51.

²Entretien avec une responsable des programmes Kosovo d'une ONG américaine chargée du monitoring sur les retours de réfugiés, Pristina, 2002. Voir aussi les prises de position conjointe OSCE/UNHCR, op. cit.

³Voir OSCE/UNHCR, *Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering May 2002 to December 2002)*, Mars 2003.

familles récemment réinstallées dans la municipalité. Au cours d'une réunion que l'on suppose houleuse, l'ONG *lead agency* sur la zone a refusé catégoriquement de faire revenir d'autres familles puisque leur sécurité n'était pas assurée, alors que les armées américaines voulaient continuer. L'argument des militaires était alors que l'arrêt, même momentané, du processus de retour donnerait un signal très négatif sur la continuité de la politique des retours. Anticipant sur les répercussions politiques des attitudes de sécurité, les armées avaient évalué la situation en fonction de leur but politique, et l'ONG a alors rappelé les impératifs premiers de sécurisation des populations dans les *guidelines* du processus des retours. L'un des axes de la stratégie américaine au Kosovo à cette période était constitué par cette volonté d'accroître les retours de réfugiés serbes. Gjilane et l'AOR américaine sont ainsi actuellement en pointe sur les retours et le *Bureau for Population Refugee and Migrations (State Department)* est l'un des principaux bailleurs de fonds de cette stratégie impliquant un nombre relativement important d'ONG américaines. Les forces américaines se situaient donc dans une perspective politique –le retour des réfugiés – plus que dans une optique militaire multinationale, celle de la protection des populations désignée par la résolution 1244.

Enfin, cette notion du commandement multinational « à *minima* » contribue à accroître l'importance des représentations collectives au niveau des contingents nationaux justifiant une conduite des opérations là encore particularisée. A Mitrovica, les contingents français partagent de manière relativement large la représentation d'une Mission des Nations Unies ouvertement pro-albanaise, et ont parfois repris à leur compte les représentations d'encerclement qui ont cours au sein des populations serbes¹. Notre argument ne vise pas à valider une telle hypothèse ni à juger si cette représentation correspond à la réalité. L'intérêt du propos se situe effectivement dans la traduction d'une représentation collective en actes ayant des répercussions sur les relations entre les forces armées et les ONG, et non dans la vérification d'une représentation. De ce point de vue, la perception d'une population serbe en danger d'expulsion s'est traduite sur le terrain par une militarisation de l'espace, une gestion du territoire très « sécuritaire » que nous avons déjà évoqué, et des tentatives extrêmement contrôlées de relogement de populations albanaises au nord de l'Ibar par les forces françaises au cours de l'année 2000 avant une réorientation vers un statu-quo stratégique, notamment à propos de l'extension de la zone de confiance. Ces divergences de perceptions et de stratégies, entre le commandement des forces françaises de la Brigade Multi-Nationale Nord et l'administration intérimaire ont conduit à un certain nombre de situations extrêmement

¹ Voir la partie du Premier Chapitre sur la géopolitique urbaine de Mitrovica.

conflictuelles entre ces deux composantes de la communauté internationale, qui a entraîné d'autres acteurs, les ONG en premier lieu.

Un exemple nous est fourni en avril 2002 suite aux incidents impliquant les miliciens serbes gardant le côté nord du pont de Mitrovica et la Police de la MINUK dont nous avons précédemment parlé. La stratégie de la MINUK était alors de pouvoir établir son autorité sur la partie Nord de la ville¹, ce qui a provoqué un incident entre des miliciens serbes et la police. Immédiatement après les incidents, l'UNHCR a décrété le nord de la ville sous restriction de mouvement², alors que les réunions de sécurité organisées par les ACM de la Brigade affirmaient que le nord était sûr pour les personnels humanitaires et que, donc, les armées ne décrétaient aucune restriction aux mouvements dans la partie serbe de la ville. Voulant affirmer son autorité sur les ONG et convaincre les éventuels récalcitrants, l'UNHCR déclara alors qu'aucun personnel humanitaire financé par ses services ne serait indemnisé ou couvert par son système d'assurances en cas de problème au nord de l'Ibar. Cette prise de position très ferme, amplifiée par un ressentiment certain entre les forces de la KFOR et les autorités intérimaires de la MINUK a surpris les ONG qui se sont par conséquent retrouvées prises entre leur volonté de continuer à travailler dans le nord de la ville, et la crainte de devoir effectivement rendre des comptes à l'un de leurs bailleurs de fonds en cas de problème. Dans les faits, la situation n'était pas aussi mauvaise que cela pour les humanitaires, dont certains possédaient leur logement au nord de l'Ibar, et leurs programmes, certainement financés par l'UNHCR mais aussi par d'autres bailleurs de fonds, ne pouvait pas forcément attendre que la crise se dénoue, puisqu'elle a duré près de quatre semaines. A cette période la MINUK, y compris les forces de police, ne pouvait plus se rendre dans le nord de la ville et notre hypothèse reste que la position de l'UNHCR était davantage liée à la volonté d'unifier la réponse internationale face aux événements impliquant des forces serbes non-conventionnelles, sachant que derrière cette volonté se profilait l'enjeu de l'autorité de la présence internationale au nord de l'Ibar. On peut envisager

¹En Novembre 2002, le nord de Mitrovica n'avait toujours pas de mairie annexe, rendant particulièrement difficile la représentation de l'administration intérimaire au Nord de l'Ibar et l'affermissement de son autorité.

²Les restrictions de mouvements étaient décrétées de manière régulières par la KFOR et l'UNHCR/MINUK lors d'événements inhabituels au nord de Mitrovica. Ces restrictions visaient à empêcher les ONG de se rendre dans le nord de la ville et correspondaient à un signe de l'extrême tension qui se manifestait dans le nord. Effectivement, plusieurs fois en 2000 et 2001 les ONG et plus généralement les personnels internationaux furent la cible des extrémistes serbes suite à des incidents déclenchés dans la ville. La procédure de restriction de mouvement, qui était déclenchée par les autorités militaires et politiques internationales, correspondait donc à la nécessité d'empêcher le passage au Nord de la ville des personnels internationaux afin qu'ils ne soient pas pris pour cible.

dans ce cas que l'aide humanitaire ait été conçue par les organes des Nations Unies comme un outil de pression sur les acteurs politiques de Mitrovica. Empêchant les ONG de se rendre au nord alors qu'elles n'y étaient pas, les organes des Nations Unies auraient voulu signifier que sans acceptation de leur autorité, l'aide humanitaire ne serait plus assurée.

Se traduisant sous la forme d'un véritable conflit de compétences en matière de diffusion des informations de sécurité, certaines ONG se sont appuyées sur l'expertise des ACM plus que sur celles des Nations Unies pour justifier le maintien de leur travail dans le nord de la ville. De plus, ces ONG comprenaient en partie des personnels expérimentées, qui avaient donc effectué leur propre analyse des risques de sécurité dans cette partie de la ville. Dans ce cadre, les liens Armées-ONG ont servi à contourner l'autorité des bailleurs de fonds internationaux, et de fait l'autorité même de la MINUK. On voit donc dans quelle mesure les stratégies peuvent diverger et comment la divergence peut définir des espaces de confrontation à l'intérieur même de la communauté internationale. Dans cet exemple, le conflit d'autorité entre les populations serbes et l'administration intérimaire s'est transposé vers une conflictualité déjà existante entre cette même administration et les forces armées de la Brigade. De plus, cette tension a fait émerger la problématique du lien ONG-bailleur de fond, de l'autorité de l'un sur l'autre et de la capacité des ONG à se positionner en fonction de leurs stratégies propres, « *obéissant* » ou non aux injonctions de l'UNHCR, de l'autorité politique. Plus largement, si la KFOR française et la MINUK fonctionnent sur des représentations que l'on pourrait qualifier d'antagonistes, ces dernières peuvent être mobilisées en stratégies, ou participer d'une stratégie définie en autonomie entre les composantes civiles et militaires de la communauté internationale. Le fait même de parler de KFOR française est révélateur. Si, dans le mandat fixé par la résolution 1244, cette expression n'a pas sa place, les acteurs internationaux et locaux fonctionnent sur ce registre d'identification national. Enfin, ces divergences de représentations et de stratégies laissent aux acteurs une liberté importante dans l'appréciation des situations. A l'instar de l'exemple sur la KFOR américaine à Gjlane, les lectures de la sécurité, leur interprétation et la mobilisation des expertises ont fonctionné comme une ressource pour les acteurs. Dans ce domaine, l'absence d'exclusivité dans la capacité de traiter les informations aboutit pour les acteurs à rendre ces dernières mobilisables, en vue de satisfaire des stratégies parfois contradictoires avec les autres acteurs.

Dans le contexte d'une présence internationale hétérogène, la répartition nationale des présences militaires sur les territoires ne peut que constituer un facteur supplémentaire d'épanouissement de stratégies particulières. Les stratégies politiques sont ainsi susceptible de se déconnecter entre les stratégies

nationales et celles des Nations Unies, constituant des rapports de forces multiples dans lesquels les relations entre les armées et les ONG constituent une ressource, un enjeu ou un pôle.

2. Concentration territoriale et interpénétration des domaines d'activité comme facteurs de conflits

Le fait de se situer dans une division du travail aux niveaux inter-organiques ne suppose ensuite pas que la spécificité fonctionnelle, qui fonde cette division du travail, corresponde à une sorte d'exclusivité dans le traitement des informations et dans leur interprétation. Le rôle majeur des processus d'information est ainsi pondéré par l'absence d'expertise exclusive sur un type d'information. Plus largement, les données empiriques liées à nos observations sur le terrain nous conduisent à identifier plusieurs facteurs imbriqués, susceptibles de rendre problématique la coordination entre les organisations.

Le premier, et le plus important de ces facteurs, est bien sûr la coïncidence territoriale entre les acteurs, puisque leurs activités se déroulent sur les mêmes terrains, impliquant une proximité importante, renforcée par l'unification des organisations spatiales respectives, administratives, militaires, humanitaires. Les aires de responsabilité de l'OTAN coïncident en effet avec le maillage territorial mis en place par la MINUK au niveau régional, déclinant dans l'espace une hiérarchisation des autorités administratives. Ainsi le niveau provincial est le plus élevé, avec le gouvernement et le RSSG, puis vient le niveau régional, puis le niveau municipal. Le niveau régional est celui qui peut coordonner les activités des différentes organisations internationales dans les municipalités et au niveau micro-local, à l'instar des commandements de Brigade. Le chevauchement territorial d'application de compétences spécifiques n'omet donc pas les conflits de pouvoir au sein des cercles d'interactions que nous avons décrit, et de ce point de vue le cloisonnement fonctionnel opéré à travers la division du travail n'aboutit pas à une neutralisation des rivalités.

Ensuite, dans ce « jeu » international à plusieurs acteurs, les spécificités fonctionnelles ne s'avèrent pas aussi exclusives qu'elles n'y paraissent. Il existe une porosité forte entre les domaines d'action sur quelques thématiques précises. La première de ces thématiques concerne l'information et surtout la manière dont elle est utilisée. En ce qui concerne le domaine de la sécurité par exemple, la récolte et la diffusion de l'information devraient être la « spécialité » des armées, et elle l'est effectivement à travers toutes les réunions organisées par la KFOR. Mais les exemples que nous avons donnés sur les différentes Brigades montrent que les OI et les ONG réinterprètent les informations qu'elles reçoivent de leur part à travers un prisme qui s'enrichit d'autres

informations et à partir de leurs stratégies propres. A contrario, les armées peuvent interpréter des informations sur les secours apportés aux populations dans le besoin, et mettre en place une stratégie de soutien à ces populations, cette notion de « *service minimum* » que nous avons décrit plus haut, ou une stratégie d'influence des agendas humanitaires. La perception des besoins de la population correspond, elle aussi, à une source de conflits entre les ONG et les armées, quand les populations civiles se plaignent de ne pas recevoir d'aide et jouent sur les différences de perceptions, cachant éventuellement l'aide qu'elles ont reçue. Dans cette optique, elles profitent du manque de connaissance des problématiques locales qui se manifeste parfois chez les acteurs militaires, en raison des roulements réguliers de personnels et du manque de continuité des processus d'information entre les roulements. Ces différences d'interprétation des informations peuvent ensuite se renforcer dans la mesure où les représentations géopolitiques collectives polarisent les informations. Les civils souvent perçus comme pro-albanais dans le cas des armées françaises, ajouté à la perception d'une plus importante vulnérabilité des populations serbes, jouent dans ce cas en faveur d'une interprétation spécifique des informations sur les programmes des ONG et de leurs résultats dans des espaces sur lesquels agissent aussi les forces armées. Dans le cas de la Bundeswehr, si l'on en croit le rapport commun OSCE-UNHCR, les populations albanaises devraient dans ce cas avoir un pouvoir de décision sur les retours, ce qui correspond aussi à une représentation géopolitique, inverse par rapport à la tendance françaises.

Enfin, le troisième facteur que nous avons identifié correspond à l'interconnexion très forte qui lie les activités entre elles. D'une certaine manière, les activités militaires concernent les ONG ou les organisations internationales dans la mesure où elles auront des répercussions sur la conduite de leurs activités propres, et réciproquement. Ainsi, chaque acteur regarde ce que fait l'autre et le juge à l'aune de ses propres stratégies, parce que nous sommes en situation de concentration des organisations sur un territoire, mais aussi dans la mesure où chacun se forge une représentation de ce que fait l'autre. De ce point de vue par exemple, la position très conservatrice de la KFOR allemande qui révélait un marquage national très fort dans la perception des besoins de sécurité sur la zone qu'ils contrôlent, a appelé un positionnement de la part d'autres acteurs (ONG, Organisations Internationales) dont la stratégie était contrecarrée par cette « *sur-protection* ». Dans cette mesure les représentations de ce qu'effectuent les autres acteurs aboutissent à la mise en place d'action, à la fixation d'une relation de pouvoir parce que les conséquences d'une activité précise auront des répercussions sur l'ensemble de l'environnement. Le contexte du Kosovo ne met effectivement pas en scène des acteurs isolés sur un espace important, mais bien un nombre très important d'acteurs liés entre eux, sur un espace restreint. Il a été

précédemment rapporté que les équipes CIMIC ou ACM sur le terrain, ayant constaté le manque d'aide humanitaire sur une zone ou à certaines familles sur un espace déterminé ont entraîné des désaccords entre les ONG et les acteurs militaires¹. Dans ce cas, la compétence des ONG et des armées sur un territoire les conduit à interpréter les activités des autres acteurs, et éventuellement à vouloir faire évoluer ce qu'ils estiment n'être pas positif, par des pressions ou des prises de positions publiques.

Ainsi, les efforts consentis par les différentes composantes de la communauté internationale au Kosovo en vue d'établir des ponts pour la gestion de cette crise se heurtent à des problèmes liés, justement, à ces efforts pour aboutir à des convergences stratégiques. De ce point de vue, les mécanismes de CMOC, de partage d'information ou encore l'établissement de relations interpersonnelles fortes entre les organisations ne sont pas susceptibles de neutraliser les relations de pouvoir liées aux facteurs que nous avons décrits. Si, de fait, chaque activité interagit sur les autres, rendant impossible tout cloisonnement strict des activités, il reste que l'accroissement des domaines de compétence transverse ne règle pas tout.

Il faudrait par ailleurs ajouter que la l'imbrication des stratégies d'acteurs peut dépasser les phénomènes de luttes de pouvoirs, et apparaître sous la forme, plus embarrassante, de la concurrence pure et simple. De ce point de vue l'importance de la médiatisation dans la gestion militaro-humanitaire des crises est un facteur d'accroissement de la compétition entre les différents acteurs. Si le contrôle civil sur les camps de réfugiés en Macédoine est apparu très ténu en comparaison de l'importance des moyens militaires déployés², suscitant une concurrence au sein des organismes internationaux, c'est en raison des enjeux politiques concentrés sur les espaces sanctuarisés des camps de réfugiés. La concentration sur un espace aussi restreint d'enjeux internationaux a aiguisé les appétits. Ils engageaient effectivement la visibilité de l'activité humanitaire de l'OTAN, et de tous les autres acteurs humanitaires étant donné la large couverture médiatique qui leur était accordés, et au-delà de l'aspect purement tactique ou humanitaire que nous avons décrit. Rappelons qu'entre 30% et 40% des réfugiés kosovars se sont trouvés abrités dans ces camps, ce qui réduit considérablement la portée de l'argument de présence humanitaire « pure ». Si l'humanitaire consistait à atteindre les populations les plus en difficultés pour

¹Si nous avons déjà évoqué ce problème au sein des armées françaises, il n'en est pas moins relativement généralisable, puisque nous avons eu connaissance de plusieurs témoignages relatant le même type de phénomènes concernant les armées américaines. Entretiens avec des responsables de programmes d'ONG à Gjlane et Pristina, 2002.

²«*The military machine on the ground is so overwhelming in relations to the humanitarian that it is almost impossible to maintain the perception of a civilian lead*», Minear, van Baarda, Sommers, op. cit., page 66.

les ONG, comme l'affirmation des chartes, des slogans et des doctrines, l'activité des ONG aurait été concentrée sur les familles albanaises déjà pauvres qui accueilleraient les réfugiés. On a pu assister au contraire à une course à l'étiquetage menée dans les camps de réfugiés, chaque acteur humanitaire voulant être présent visuellement dans les espaces soumis au regard médiatique. L'une des conditions liées à l'octroi de financements de la part des bailleurs de fonds est effectivement la présence sur les véhicules d'autocollants montrant l'origine des financements, et la publicité faite autour des origines du financement lors de la couverture médiatique. Le degré de visibilité médiatique constitue dans ce cas un facteur d'accroissement de la concurrence entre les acteurs en vue d'obtenir un label humanitaire susceptible de s'attirer les faveurs des médias.

Enfin, dernier élément de cette succincte analyse des jeux de pouvoirs liés à la question des relations civilo-militaires, la population locale ne peut être considérée ici comme un non-acteur. Bien au contraire, c'est un acteur à part entière qui enrichit ces relations de pouvoir à géométrie variable, et qui possède la capacité d'influer sur les rapports entre les armées et les ONG. Ainsi la population locale, les bénéficiaires de l'aide humanitaire, les dirigeants politiques des différents bords, les journalistes peuvent-ils être partie prenante des jeux de pouvoir, soit indirectement parce qu'ils font partie de l'environnement des activités humanitaires et militaires, soit directement parce qu'ils jouent entre les différentes composantes de la communauté internationale, en tirant bénéfice des éventuels jeux de pouvoirs dont ils ont eu connaissance.

Ainsi, en fonction de l'attitude des bénéficiaires, les armées et les ONG peuvent devenir de véritables agents de coercition, ce qui correspond bien à la mission des armées mais ne répond pas vraiment à la nature des organisations humanitaires. Comme nous l'avons vu, la fonction de sécurité assurée par les armées est la source d'un pouvoir de nature politique exprimé de la manière la plus visible à travers la puissance symbolique de la dissuasion. Or les ONG peuvent parfois profiter de ce pouvoir dissuasif en vue de contraindre leurs bénéficiaires à agir conformément à leurs indications. Plusieurs exemples ont effectivement montré que les acteurs humanitaires, pouvaient être accompagnés par les forces armées en vue de peser dans les processus de négociation avec leurs bénéficiaires, ou faire passer par les armées des messages politiques forts à destination des élites politiques locales. Une responsable de programme d'une ONG américaine voulant remettre à « niveau » les services hospitaliers de la ville de Gjilane a ainsi fait passer un message aux autorités politiques via les *Civil Affairs*, signifiant qu'elle « conditionnait » l'aide apportée à la nécessité d'ouvrir les services hospitaliers aux populations serbes de la municipalité. Ne disposant pas des relais politiques fiables pour ce faire, elle jugea que seules les

armées étaient susceptibles de pouvoir donner un poids politique suffisant à cette requête pour qu'elle soit acceptée. La description des relations de pouvoir à Mitrovica a par ailleurs amplement montré comment la population agit sur la relation militaro-humanitaire par le truchement de ses stratégies géopolitiques, sans que la relation entre les humanitaires et les armées ne constitue l'enjeu de leur stratégie.

D'autres exemples ont montré des objectifs plus direct envisagés par la population pour modifier les rapports entre les armées et les ONG en vue tirer bénéfices des luttes de pouvoirs. Ainsi il est arrivé que des familles viennent trouver les ACM à Mitrovica en vue d'avoir de l'aide directe, alimentaire ou financière. Ces familles affirmaient n'avoir pas reçu d'aide de la part des ONG, parce qu'elles ne remplissaient pas les critères de sélection, ou parce qu'il s'agissait de personnes ayant été bénéficiaires de l'aide mais qui l'auraient revendue ou cachée. Dans cette optique, le recours aux militaires était envisagé comme un moyen de mobiliser éventuellement les bonnes œuvres des armées et d'obtenir une aide directe de leur part, mais aussi d'inciter les armées à faire pression sur les ONG, ce qui arrivait parfois. Les populations locales, dans leurs transactions avec les ONG, peuvent ainsi adopter des comportements surprenants, si l'on reste dans l'optique du bénéficiaire neutre, a-historique et sans volonté politique¹. Or c'est tout le contraire qui se produit, les bénéficiaires négocient l'aide qu'ils reçoivent, tentent d'en obtenir plus, d'une autre nature ou d'une autre qualité, jouant éventuellement sur les concurrences entre les organisations en vue de satisfaire leurs envies.

Au final, les relations entre les armées et les ONG correspondent à un phénomène aux multiples aspects. Les relations entre ces deux types d'acteurs peuvent ainsi se caractériser par la construction d'un réseau dont l'aspect informel traduit une personnalisation des rapports. Cette orientation, qui domine les relations entre les armées françaises et les ONG au Kosovo, constitue un facteur d'explication des fluctuations dans l'intensité de ces rapports, tout comme elle confirme les résultats de récents travaux de sociologie politique sur le *travail humanitaire*. Cette fluctuation dans les rapports est par ailleurs à mettre en relation avec une compréhension géopolitique de la situation dans la mesure où elle fut observée dans un cadre d'action particulier. La formalisation des rapports conduit d'ailleurs à renforcer cette perception d'une importance du facteur géopolitique dans l'évolution de ces rapports entre les armées et les ONG.

¹ Pour une présentation plus exhaustive des enjeux constitués par les populations locales dans les contextes d'interventions analogues, voir Béatrice Pouligny, *Perception des missions civiles de paix par les populations locales*, communication présentée au colloque de l'Assemblée Nationale « *L'intervention civile, une chance pour la paix* », Paris, 26-27 octobre 2001.

La gestion des territoires et des populations semble de ce fait constituer l'un des enjeux principaux de ces relations conçues dans cette perspective à travers une institutionnalisation des rapports. Les relations entre les armées et les ONG apparaissent ainsi évoluer en fonction de leur utilité politique, à travers des modalités différentes et la présence des acteurs institutionnels, mais recouvrant des aspects communs liés au fait que les rapports inter-institutionnels s'exercent par l'intermédiation personnelle. Les analyses des modes de coopération civilo-militaires différents, américains ou allemands, contribuent aussi à renforcer l'idée qu'il faut prendre en compte ces inter-médiations personnelles, et conduisent à percevoir l'aspect tout à fait particulier de la coopération civilo-militaire française, conçue comme le résultat d'une construction de réseaux militaro-humanitaires plus que le résultat d'une transaction entre les institutions civiles et militaires.

Pour autant ce mode relationnel particulier ne tend pas à nier au couple humanitaire-militaire cette dimension géopolitique particulière liées au contrôle des territoires et des populations. La question du rapport entre l'aide humanitaire et la conduite d'actions militaires nous permet, à travers une analyse fonctionnelle, de saisir l'importance des convergences stratégiques entre les acteurs, et les facteurs de ces convergences au-delà du simple aspect des modalités de la coopération civilo-militaire. Ainsi le couple humanitaire-militaire, à travers des rapports institués, des relations de réseaux ou via la convergence diffuse de stratégies particulières aboutit à mettre en place des outils de gestion des territoires et des populations. Dans cette optique les rapports de forces entre les différentes composantes de communauté internationale et les populations nous apparaissent extrêmement importants car ils font évoluer la portée des relations civilo-militaires et fournissent une lecture de l'action internationale dans les contextes d'opération de maintien de la paix. De la sorte, l'étude des relations Armées-ONG ne peut s'abstraire de rapports de force à géométrie variable, montrant la richesse des phénomènes à l'œuvre et la complexité de ce qui est trop souvent rapporté en fonction de prismes manichéens et simplificateurs.

S'agissant alors d'organisations particulières et différentes en bien des points, l'analyse des relations entre les armées et les ONG, et notamment la question des relations inter-personnelles, nous conduit à nous poser la question des transactions culturelles et socio-politiques qui conditionnent pour partie les relations entre les individus. Les ethos sont différents, les représentations également, comme nous avons pu le percevoir dans les développements précédents. Il semble donc nécessaire de porter notre regard sur la question des représentations croisées afin d'enrichir notre réflexion et de percevoir plus avant les enjeux de cette problématique. En effet, si, au niveau du terrain, les

relations semblent s'établir, les rapports entre les ONG et les armées dans l'espace public français semblent traduire un conflit que l'on ne retrouve pas forcément dans les observations in-situ. De fait les rapports Armées-ONG recouvrent également des enjeux pour les acteurs, en dehors des enjeux de terrain que nous avons pu examiner.

CHAPITRE 3 :

LES ENJEUX DE LA COOPERATION CIVILO-MILITAIRE : LES RELATIONS ARMEES - ONG EN QUESTION

Les activités de secours accordées aux populations ne peuvent être envisagées sous le seul prisme de la philanthropie. Les activités d'assistance étatiques, internationales ou non-gouvernementales sont de ce point de vue liées à des logiques différentes qui, mises côte à côte, peuvent se compléter ou se concurrencer afin d'établir une stratégie au niveau international. Dans les étapes de notre réflexion, les constats et explications développées plus avant constituent autant de marques d'une absence de coïncidence dans la menée des relations Armées-ONG, de sorte que ces relations ne sortent pas d'un vide politique ou institutionnel, mais sont liées à des évolutions dans la désignation des outils d'application des politiques publiques internationales.

De ce point de vue, l'analyse des rapports entre les armées et les ONG ne peut écarter une perspective dynamique. Effectivement, il convient de percevoir que les relations se construisent et ne correspondent nullement à une donnée établie une fois pour toutes. Si l'on se situe dans l'optique d'une interaction des deux types d'acteurs, et que, comme nous avons pu le voir, ces interactions évoluent, il est pertinent pour nous d'envisager ces interactions dans le temps, et la manière dont les relations Armées-ONG font aujourd'hui l'objet d'une codification, d'une institutionnalisation progressive. De la même manière, analyser ce processus historique n'aurait pas de sens si l'on omettait la signification que possède ce processus pour les acteurs eux-mêmes. Certes cette perspective a déjà été envisagée, notamment à travers l'analyse du mode de construction français de coopération civilo-militaire, mais également à travers les références aux représentations que se forgent les acteurs de leurs propres rôles, de celui des autres, de leur partenaire dans l'interaction. Il nous reste cependant à systématiser ces représentations et à les relier aux différents aspects des stratégies d'acteurs, de sorte que l'on puisse à travers ces développements percevoir les enjeux de la coopération civilo-militaire.

I. Les critères de l'institutionnalisation des rapports Armées-ONG et la tendance à l'accroissement de la cohérence entre politique et humanitarisme

On ne peut abstraire les analyses que nous avons menées à propos du contexte kosovar et sur la création d'outils de gestion des crises, du contexte international et des tendances actuelles dans le mode de délivrance d'aide humanitaire ou d'aide au développement. La première de ces tendances reste l'accroissement du volume d'aide humanitaire vis-à-vis des volumes d'aide publique consacrés au développement¹. Ainsi, on constate que l'on attribue aux ONG la majeure partie des fonds alloués au titre de l'aide humanitaire. Parallèlement, l'aide internationale au développement subi une restructuration des circuits de mise en oeuvre accentuant l'«*ONGisation*»² des circuits de distribution, ce qui n'est pas sans susciter des questions sur les répercussions de cette accroissement du rôle des instances non-étatiques, sur la sociologie de la scène internationale mais aussi sur la structuration socio-politique des pays dans lesquels les ONG opèrent.

Ensuite, le renforcement d'un secteur important d'aide humanitaire non-gouvernementale se conjugue avec l'arrivée dans ce secteur de «nouveaux» acteurs : les entreprises privées et l'Etat³ notamment. Ils interviennent de manière directe, par des actions⁴, ou de manière indirecte par des mécanismes de financement des activités humanitaires d'ONG. Ce décloisonnement de la sphère humanitaire et l'appropriation du marché humanitaire⁵ par des groupes

¹Voir Joanna Macrae, *The new humanitarianism*, op. cit., page 11.

²Nadège Ragaru, *Les avatars de l'aide internationale dans les Balkans*, in *La revue internationale et stratégique* n°40, hiver 2000-2001, PUF, page 51. Dans cet article, l'auteur s'inquiète des répercussions socio-politiques de l'attribution des aides publiques à destination des Balkans via des ONG. Il s'agit notamment de percevoir quelles seront les conséquences de cette *ONGisation* sur la formulation du pacte politique post-communiste dans les sociétés de transition de l'aire balkanique, en particulier «*la restructuration des Etats postcommunistes*» et «*la nature de la relation politique entre nouvelles élites décisionnelles et citoyens ordinaires*». De fait les observations menées par l'auteur conduisent à examiner les stratégies de contournement de l'Etat effectuées à travers le recours à la *société civile*, et à envisager l'émergence de nouvelles élites ainsi que leur mode de légitimation en comparaison avec celles issues des cercles étatiques. Voir aussi Béatrice Pouligny, *L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre: évolutions et enjeux*, CERI, 25 février 2001.

³Sylvie Brunel, *L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales*, op. cit. Voir aussi Katarina West, *Humanitarian action in a new security environment*, ISS WEU, Occasional Paper n°5, avril 1998.

⁴Les activités humanitaires des armées, de la Sécurité Civile, le développement d'actions humanitaires au sein même des groupes commerciaux, comme la construction de camps de réfugiés par le groupe américain Bechtel.

⁵On ne prendra pas le terme «marché» dans une optique marchande pure, ou monétaire, quoique ce pourrait être le cas pour certaines opérations d'entreprises spécialisées dans la reconstruction, mais dans une optique de rétribution de l'action, que cette rétribution prenne la forme d'un soutien de opinion publique à une opération militaire comportant une phase

sociaux dont ce n'est pas la vocation première¹, suscite des interrogations et des inquiétudes dans le secteur humanitaire non-gouvernemental, qui voyait dans la reconnaissance publique de son rôle socio-politique l'avènement d'une ère nouvelle². D'aucun y voient la volonté sombre de la *realpolitik* reprendre d'une main ce qu'elle avait donné de l'autre, et surtout la possibilité pour ces nouveaux acteurs de venir concurrencer directement les ONG sur leur champ d'activité spécifique entraînant la fin de leur exclusivité humanitaire.

Ce court et peu exhaustif rappel du contexte de l'existence des ONG sur la scène internationale est utile dans la mesure où il réitère le constat d'une relation conflictuelle du rapport Etat-ONG, produit de la volonté exprimée par bien des organisations d'être reconnues et soutenues institutionnellement et de la tendance de ce même Etat à vouloir bénéficier de l'efficacité communicationnelle du secteur humanitaire³. Il nous paraissait cependant inévitable de devoir examiner en détail l'environnement des relations entre les ONG et plus spécifiquement la sphère militaire, dans le contexte de résolution des crises. Cette relation est aujourd'hui l'objet d'une codification précise, et d'une évolution que l'on se doit d'examiner à partir des données disponibles dans la littérature actuelle. D'une certaine manière, donc, les relations entre les

médiatisée d'aide humanitaire, ou celle d'une rétribution «publicitaire», conformément à la proposition du CICR d'établir des partenariats avec des entreprises multinationales s'engageant à promouvoir les principes humanitaires dans leurs zones d'implantation. Voir Paul Grossrieder, *humanitaire et monde des affaires: quel dialogue pour quels objectifs?*, in *Géoéconomie* n°14, été 2000, pp 41-48. Voir l'exemple de la firme *Uncle Ben's* lors de l'opération *Du riz pour la Somalie* cité par Alain Destexhe, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Armand Colin, Paris 1993, page 135.

¹Un exemple d'appropriation du thème humanitaire a été soigneusement étudié par une équipe de recherche en sociologie, concernant la revitalisation du militantisme syndical à travers la mise en place d'activités humanitaires internationales. Là encore le terme humanitaire pourrait être sujet à caution, dans la mesure où les techniques de gestion de l'aide humanitaire ou encore d'identification des bénéficiaires ne sont pas conformes aux techniques développées par les grandes ONG spécialisées. L'étude envisage l'exercice d'une activité d'aide internationale dans la perspective d'une re-motivation du militantisme, d'une revalorisation de la carrière syndicale, de telle sorte que l'humanitaire devient plus un objet d'attraction pour les militants qu'une fin en soi du militantisme. Voir Annie Collowald (dir), *L'humanitaire ou le management des dévouements*, PUR, Rennes, 2002.

²La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont ainsi été témoins d'une reconnaissance politique et institutionnelle des ONG et des impératifs humanitaires. Citons pêle-mêle le rôle de Bernard Kouchner auprès de François Mitterrand dans les résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies n°43/131 et 45/100 de 1988 et 1990, consacrant le principe de l'accès aux populations en difficulté ou la capacité des ONG, depuis 1984 mais plus encore depuis la Conférence de Vienne à agir en tant que représentants de la *société civile* au sein des instances consultatives du Conseil Economique et Social des Nations Unies, ou encore les efforts constants du HCCI en France pour mettre en place une structure interministérielle ouverte aux ONG.

³Voir entre autres Marie-Christine Kessler, *la politique étrangère de la France, Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, Paris 1999, ainsi que l'approche «médiologique» de Régis Debray dans *L'Etat séducteur*, Gallimard, Paris 1993.

armées et les ONG subissent un mouvement d'institutionnalisation, ancré dans une dynamique plus large de contrôle des acteurs humanitaires, qui renforce le constat d'une tendance de l'évolution des rapports entre l'Etat et les ONG, plus largement entre le politique et l'humanitarisme.

A. L'institutionnalisation croissante des relations Armées-ONG

L'émergence d'un modèle de relations civilo-militaire, caractérisé par la création de structures CIMIC au sein des armées de différents pays du monde¹, nous conduit à envisager leur mise en place d'une manière globale. De ce point de vue, l'institutionnalisation des rapports entre les armées et les ONG passe par plusieurs aspects que nous allons brièvement décrire.

1. L'existence d'un débat international

Les relations Armées-ONG font l'objet de nombreux débats à travers le monde, et plus particulièrement au sein des pays «développés» ou ceux appartenant à l'OTAN. Sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons articuler les termes de ce débat international en fonction de deux axes de réflexion. Le premier axe s'attache à décrire les relations Armées-ONG selon les termes de l'efficacité et vise donc à définir plusieurs types de paramètres susceptibles de rendre compte des avantages comparatifs de l'un ou l'autre des acteurs, des points de vue financiers et matériels, politiques ou humains. Aussi le choix de mettre en oeuvre des moyens militaires dans le but de réaliser une opération humanitaire est-il régulièrement critiqué par une conception économiste des actions internationales. Les moyens militaires, par rapports à ceux développés par les ONG, sont bien plus coûteux, et ne satisfont pas à la règle de la comptabilité humanitaire². Pour autant, la conception «économiste» ne néglige pas les avantages comparatifs des armées, notamment en terme d'accès aux populations dans des contextes dangereux ou de rapidité de mobilisation de ressources matérielles et humaines³. Ils permettent d'ailleurs de justifier l'intervention des forces armées en vue de réaliser une opération

¹Le modèle CIMIC connaît actuellement un succès dans les armées de Tunisie, celles des pays Europe de l'Est, amorçant la généralisation du schéma de fonctionnement civilo-militaire, du moins la mise en place au sein d'armées très diverses d'unités chargées de faire l'interface entre les organisations civiles et militaires.

²Voir OCDE, *Analyse comparée des moyens civils et militaires pour l'acheminement et le soutien de l'aide humanitaire durant un conflit*, op. cit., ainsi que Larry Minear et Philippe Guillot, *Soldiers to the rescue, humanitarian lessons from Rwanda*, OCDE, Paris 1996.

³Voit Tim Cross, op. cit., Minear, van Baarda et Sommers, op. cit.

humanitaire, l'insoutenable pression médiatique, la vision de souffrance nécessitant une réponse immédiate¹ que parfois seules les armées sont en position de pouvoir délivrer. L'impératif reste donc l'efficacité, le but étant d'atteindre les populations pour les ravitailler, sans forcément regarder les moyens qui sont employés pour ce faire.

Le second terme de ce débat réside justement dans l'opportunité de l'utilisation des moyens militaires et la critique de la «militarisation» des actions humanitaires. De fait les armées ne sont ni perçues ni envisagées comme des acteurs humanitaires communs, au même titre que les agences des Nations Unies ou les ONG. Le reproche principal qui leur est fait au sujet de leur participation dans les opérations humanitaires concerne leur nature spécifique, à savoir d'être des organisations armées agissant en vue de buts politiques définis. Or l'aspect profondément politique de l'action militaire serait en contradiction avec les activités humanitaires², que l'on définit dans les débats comme neutres et impartiales, et dans cette optique apolitiques. Partant de ce constat, les craintes de voir se politiser l'aide humanitaire au contact des armées sont largement partagées. Mais la nature militaire est aussi soumise à des interrogations quant à sa possible coopération avec des milieux civils. Les études menées sur les relations Armées-ONG soulèvent la question des différences culturelles entre les organisations humanitaires civiles et les armées, les chaînes de commandement, du *command and control*, étant souvent perçues comme divergeant radicalement de la flexibilité nécessaire des acteurs humanitaires.

¹Selon Luc Boltanski, la vision de la souffrance par l'intermédiaire télévisuel appelle nécessairement des positionnements orientés vers la dénonciation, un sentimentalisme charitable, ou vers la sublimation de la souffrance. Ces «*topiques de la souffrance*» nécessitent l'orientation de l'émotion vers l'action. Luc Boltanski, *La souffrance à distance*, Métailié, Paris 1993. L'argumentaire de *l'insoutenable* est repris de manière régulière, par des acteurs humanitaires tel que Bernard Kouchner sur lequel il a fondé sa célèbre loi du tapage médiatique, voir *Le malheur des autres*, Odile Jacob, Paris 1991. Il est aussi à la base de la justification des opérations de «largage humanitaire» ou de participation directe des acteurs militaires à des opérations humanitaires effectuées par les administrations de la Défense (entretiens avec les responsables ACM du CPCO à Paris, 2001 et 2002). Voir Jennifer M. Taw, *The US military and humanitarian assistance*, intervention lors de l'IUS AF&S, Kingston (Canada), Octobre 2001.

²Voir par exemple les analyses et points de vue de Jane Barry & Anna Jefferys, *A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response*, HPN paper, ODI janvier 2002, Larry Minear et Philippes Guillot, op. cit., Larry Minear, Ted van Baarda et Mark Sommers, op. cit., Joanna Macrae, *the new humanitarianism*, op. cit., Geoffroy & Gallien, op. cit., Véronique de Geoffroy, *Militaro-humanitaire ou civilo-militaire*, et Bernard Jacquemart, *Chacun son camp*, in *Mouvements* n° 13, janvier-février 2001.

2. Spécialisation et codification

La liste non exhaustive des questions liées à l'interpénétration croissante des activités humanitaires et militaires nous permet d'introduire les deux critères d'institutionnalisation que nous avons isolés. Nous définissons l'institutionnalisation des rapports entre les armées et les ONG par deux éléments: d'une part, l'existence de forums de rencontres, de plate-formes mettant en place cette coopération et figeant dans le temps un certain modèle d'interactions, et d'autre part l'existence de règles et de normes présidant à ces relations.

Ainsi un vaste mouvement de création de structures de coopération civilo-militaire est à l'œuvre dans les pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest, sur les continents américain, africain, asiatique et océanien, même si elles se réalisent de manières très différentes de pays à pays. Les Etats Unis et la Grande Bretagne ont été les premiers à manifester leur intérêt pour ce type de structures et les matérialisent à travers une doctrine, parfois une unité, comme les *Civils Affairs* de l'*US Army Civil Affairs and Psychological Operations Command*, ou à l'instar des français qui ont matérialisé leur intérêt à travers la création du GIACM. Les réflexions menées dans ces armées au sujet des plate-formes de management civilo-militaire, les CMOC, visent à ancrer dans les pratiques militaires, mais aussi civiles, plusieurs réflexes. D'une part, il s'agit de la nécessité de coopérer, l'habitude de se rencontrer et de travailler ensemble. Les rencontres régulières entre les acteurs humanitaires et les armées, lors de colloques, d'exercices communs, mais aussi sur les terrains d'intervention visent à créer ces habitudes. D'autre part, le CMOC doit s'inscrire dans une pratique qui est d'abord celle du partage de l'information, sans que cette structure ne soit une structure de commandement, mais bien plutôt une enceinte à l'intérieur de laquelle chaque participant amène sa particularité pour enrichir un fond commun, la coopération civilo-militaire pouvant s'apparenter au *modèle de puissance de la double contingence* développé par Christopher Ankersen et qui analyse la coopération comme l'accumulation de pratiques spécifiques en vue d'un but commun, cette relation étant conçue comme une relation de pouvoir. Enfin, les actions conjointes sont possibles par la satisfaction de la condition de non-intrusion des uns et des autres dans le champ d'action spécifique de chacun, comme nous avons pu l'envisager dans le second chapitre.

Tout comme nous l'avons vu dans la conduite des activités de gestion de la crise des réfugiés ou lors de la conduite du processus des retours, la constitution d'un CMOC doit être opérée autour d'un ensemble d'acteurs civils et militaires, relayé aux niveaux nationaux, locaux et internationaux. Elle suppose donc la pluralité des acteurs ainsi que leur volontarisme, une

permanence du système, même informel, et de son fonctionnement dans le temps et la codification des rôles de chacun. Cette permanence des structures ou des modes de fonctionnement est établie au niveau international par l'UN OCHA qui reste le premier élément de centralisation des informations depuis le Kosovo, avec un système de partage de l'information, au travers des crises en Afghanistan et en Irak. Elle est établie ensuite aux niveaux nationaux dans les dispositifs interministériels que nous avons pu évoquer dans le second chapitre.

Modèle de puissance de la double contingence: in Christopher Ankersen, *Coordination, cooperation, or something else: A framework for assessing power relations in the discourse of civil-military cooperation in peace support*, IUS AFS, Kingston Canada, Octobre 2002. Ce modèle constitue une grille de lecture à la mise en place de la coopération entre des entités défendant des objectifs différents mais parallèles, et entraînant l'utilisation de ressources spécifiques à chaque type d'acteur. Il permet de fait d'expliquer l'évolution des relations de pouvoir entre des entités différentes sans pour autant avoir recours aux modèles traditionnels de domination et de prendre en considération les particularités de chaque acteur dans l'expression du contrôle d'une situation en rendant aussi compte des frictions internes au système.

The Double Contingency Model of Power

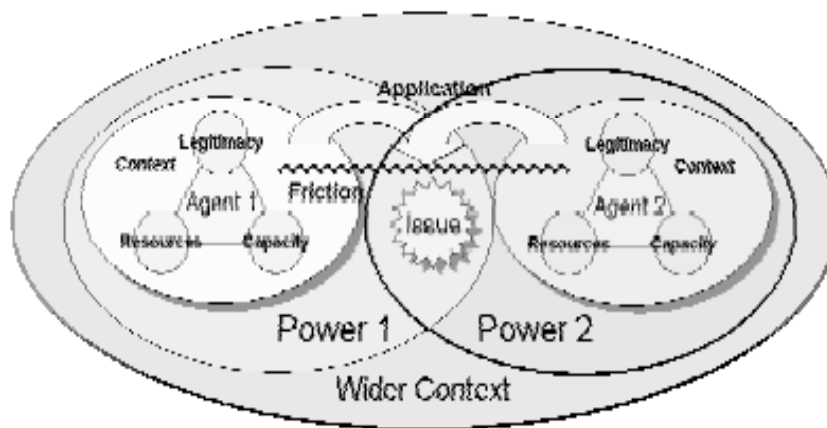


Figure 3

Cette construction progressive des CMOC, ou plus largement des modèles de coopération civilo-militaire a été enrichie par une codification du contenu des interactions entre les ONG et les armées. Au niveau des armées, ce sont d'abord les doctrines qui permettent d'établir des principes de collaboration fixes, aux niveaux nationaux et internationaux. Aussi l'Union Européenne et l'OTAN se sont-ils dotés d'une doctrine de coopération civilo-militaire, ou tout au moins d'un concept d'emploi, à l'instar du *CIMIC Concept for EU-led crisis management operations*. Une réflexion stratégique a ensuite été menée au sein des organisations internationales humanitaires afin d'aboutir à des principes de coopération avec les armées. Il s'agit tout d'abord du Département pour les Affaires Humanitaires des Nations Unies, qui a publié dès mai 1994 ses *Guidelines on the use of military and civil defense assets in disaster relief*, plus connus sous le nom d'*Oslo Guidelines*. A la suite de cette publication faisant autorité, le DHA a créé la *Military and Civil Defense Unit* chargée de coordonner au niveau des Nations Unies les opérations internationales de secours en temps de paix. En janvier 1995, ce fut au tour de l'UNHCR de publier ses *Working with the military*, et *A UNHCR Handbook for the military on humanitarian operations*. Enfin, pivot doctrinal de la coopération civilo-militaire dans l'optique des Nations Unies, l'UN OCHA a adopté en mars 2003 ses *Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies*. Les concepts clés de ces réglementations restent le principe de contrôle civil des activités humanitaires des armées, le principe de division du travail et de distinction des rôles et le principe de nécessité (on ne doit faire appel aux armées que si elles seules sont susceptibles d'être efficaces).

B. Politique et humanitarisme, vers un accroissement du principe de cohérence?

L'institutionnalisation croissante des relations entre les armées et les ONG doit être envisagée dans leurs contextes d'application, c'est-à-dire dans l'optique de la gestion de crise, et de la définition d'instruments nationaux et internationaux de sortie des conflits armés. Ainsi la pratique des opérations militaires et humanitaires conjointes, si elle s'institutionnalise, offre une vision de l'humanitaire qui justement fait débat, tout comme la conception des modes de coopération civilo-militaire continue à soulever des interrogations¹.

Plusieurs tendances semblent se dessiner actuellement, au sujet de la place des armées et des ONG, et de leurs interactions, dans les processus internationaux de gestion des sorties de crise. Il est nécessaire de saisir d'emblée que ces

¹ Voir le Premier Chapitre et les développements sur l'émergence des ACM françaises.

tendances révèlent un certain nombre de débats au sujet de l'humanitaire et de la place des ONG dans le jeu international, de sorte que dans les contextes d'intervention multilatéraux comme bilatéraux, l'autonomie des ONG est remise en cause de bien des points de vue.

1. Une politisation de l'humanitaire?

Si le volume de financement accordé aux ONG est en hausse constante depuis le début des années 1990, cet « élan de générosité » envers les organisations humanitaires ne s'est pas fait sans contrepartie. Les bailleurs de fonds institutionnels, et en premier lieu ECHO et USAID, ont progressivement accentué leur contrôle financier sur les organismes auxquels ils fournissaient des fonds¹. ECHO de ce point de vue possède la double caractéristique d'être le récipiendaire des aides financières des Etats européens et le bailleur des activités humanitaires, dont plus de 50% des fonds sont alloués à l'aide humanitaire en ex-Yougoslavie, et 67% via les ONG humanitaires de l'Union Européenne². Le contrôle comptable sur les organisations financées se double d'un autre phénomène, celui de la progressive allocation des budgets à des activités spécifiques (le *earmarking*) lorsque les Etats financent des organisations multilatérales comme les Nations Unies ou le CICR. On assiste donc aujourd'hui à une progressive bilatéralisation de l'aide, dont les prémisses avaient déjà été perçus lors de la crise du Kosovo, les membres de l'OTAN ayant tendance à allouer les budgets humanitaires soit directement à travers la contractualisation des ONG sur leur zone, soit indirectement à travers le financement ciblé des organisations humanitaires internationales sur des actions spécifiques³. La bilatéralisation se conjugue alors avec une certaine nationalisation des ONG, les Etats ayant tendance à financer les organisations venant de leurs pays⁴, tout comme la Commission Européenne finance de manière majoritaire les ONG européennes.

¹Voir Jacky Mamou, *Le projet SPHERE: une désresponsabilisation des Etats?*, in *Humanitaire* n°1, novembre 2000 et François Grünewald, *L'argent, l'urgence et la reconstruction*, in *Mouvements* n°12, novembre-décembre 2000 ainsi que Judith Randel et Tony German, *Trends in the financing of humanitarian assistance*, in *The new humanitarianism*, op. cit.

²Judith Randel et Tony German, *Trends in the financing of humanitarian assistance*, in *The new humanitarianism*, op. cit.

³Voir Véronique de Geoffroy et Pierre Gallien, op. cit., Minear, van Baarda et Sommers, op. cit., ainsi que Jean-Christophe Rufin, *Les humanitaires et la guerre du Kosovo: échec ou espoir?*, in Jonathan Moore, *Des choix difficiles, les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Gallimard, Paris 1999, pp 389-424

⁴A cet égard, il convient de noter que les travaux du HCCI en France visent à appuyer l'action des ONG françaises et à améliorer leur position dans un contexte international décrit comme hautement concurrentiel. Voir HCCI, Avis remis au 1^{er} Ministre « *Crises, coopération et développement* », 23/11/2000 et MAE DGCID, *Rencontres Françaises de la coopération multilatérale*, 4 avril 2001. Voir aussi Judith Randel et Tony German, *Trends in the financing of humanitarian assistance*, in *The new humanitarianism*, op. cit.

La bilatéralisation des aides humanitaires est une des facettes de la politisation de l'humanitaire qui reste un des points de discussion les plus polémiques du débat sur le sens de l'action humanitaire. Il reste à préciser que l'expression politisation de l'humanitaire revêt plusieurs significations qui sont soumises à des enjeux de pouvoir relativement importants. La politisation est en effet un «repoussoir» pour les acteurs humanitaires, d'une part, parce qu'elle est rejetée par les statuts de certains bailleurs de fonds, et notamment ECHO¹, et dans les statuts de l'aide humanitaire accordée par les Nations Unies²; et d'autre part, parce que la conception humanitaire de l'impartialité et de la neutralité affirmée dans les codes de conduites et dans les chartes de la plupart des ONG les conduit à rejeter dans leurs processus normatifs l'utilisation de l'humanitaire à des fins politiques. La définition de la politisation obéit donc pour partie à une logique d'identification par antagonisme; elle est conçue comme l'antithèse de l'impartialité et de la neutralité. Dans cette optique, le contenu de l'expression «politisation» recouvre une dimension polémique à caractère hautement volatile et sa définition le place au centre d'enjeux politiques. La politisation est de ce point de vue envisagée à travers plusieurs prismes. Elle peut être définie comme l'accroissement de la bilatéralisation de l'aide, dans l'optique de certaines publications³ qui considèrent les Nations Unies et le multilatéralisme comme la garantie de l'impartialité, contre la bilatéralisation qui soumet les financements humanitaires, et donc les activités des ONG, aux logiques stratégiques et géopolitiques des Etats ou groupements d'Etats tels l'Union Européenne. Une autre conception de la politisation se situe dans la manière dont l'action des ONG peut être couplée sur le terrain avec des activités militaires, en travaillant par exemple dans des zones sécurisées par des armées occidentales⁴, ou en s'affichant aux côtés d'organisations armées⁵, que ces

¹Voir l'impératif d'impartialité affirmé dans l'article 7 du règlement d'aide humanitaire d'ECHO, règlement du Conseil 1605/2002 du 25 juin 2002 mais aussi *COUNCIL REGULATION (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid*.

²Voir UNOCHA, *Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies*, avril 2003.

³Joanna Macrae, op. cit. et Minear, van Baarda et Sommers, op. cit.

⁴Comme lors de la crise du Rwanda avec la Zone Humanitaire Sûre dans le Sud-ouest du pays, cette zone de protection des civils empêchant par ailleurs l'avancée du Front Patriotique Rwandais, voir Minear et Guillot, op. cit., pp 95-105 et François-Xavier Verschave, *Complicité de Génocide? la politique de la France au Rwanda*, La Découverte, Paris 1994 ainsi que *Enquête sur la tragédie rwandaise*, Mission d'information sur le Rwanda, Assemblée Nationale, Paris 1998.

⁵Voir Meinrad Studer, *The ICRC and civil-military relations in armed conflict*, Revue Internationale de la Croix Rouge n°842, juin 1983, pp 357-391, l'intervention de Thierry Germond lors du petit-déjeuner stratégique du CERI du 4 février 2003 intitulé *La coopération entre l'armée et les organisations humanitaires dans les opérations de maintien de la paix*. Voir aussi International Alert, *The politisation of humanitarian action and staff security*, résumé de l'atelier international du 23-24 avril 2001, Boston.

actions soient financées ou non à travers une opération des Nations Unies. Les angles de réflexion visant à établir les paramètres de la politisation sont donc diversifiés entre les logiques de terrain, les logiques financières ou les logiques sociologiques. Effectivement la lecture des activités humanitaires par la sociologie politique, selon le prisme de la participation à la conduite de fragments de politiques publiques¹, conduit nécessairement à envisager une troisième interprétation de la politisation, beaucoup plus large puisqu'elle concerne l'ensemble des dispositifs d'action humanitaire financés et appuyés par les institutions. Elle concerne aussi la logique de contractualisation, qui permet aux Etats récipiendaires d'établir des partenariats avec les ONG présentes sur leur territoire en vue de se décharger de la conduite de missions spécifiques au profit de ces organisations².

Si la définition de la politisation de l'humanitaire est très variable, ses enjeux sont essentiels à la survie d'un certain modèle d'action humanitaire. D'une part la politisation, et surtout la perception médiatique d'une activité humanitaire politisée déplace le rapport victime-sauveteur³, établi dans la « doctrine humanitaire »⁴ comme une simplification d'une situation politique, sociale et/ou économique, vers une notion plus « réaliste » et une image des victimes qui « s'affirment, au moins partiellement, comme des acteurs authentiques et continuent à faire des choix politiques, à prendre des engagements, à s'organiser »⁵. Dès lors l'aide devient prise de parti, et les ONG « neutres » et « impartiales » n'apparaissent plus, de manière

¹L'objectif de Johanna Siméant et de Pascal Dauvin était justement d'établir une liaison entre les logiques de militantisme et les logiques de conduite de politiques publiques, concrétisant par leur analyse le rapprochement de l'« éthique de responsabilité » et de l'« éthique de conviction ». Voir Johanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit., ainsi que Guy Hermet, *Triomphe ou déclin de l'humanitaire*, in Cultures et conflits n°11, op. cit.

²Voir Johanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit., Deler, Fauré, Piveteau et Roca, *ONG et développement*, op. cit. et Nadège Ragaru, op. cit.

³Le rapport médiatisé simpliste de la victime et de son sauveteur est particulièrement utilisée par le média télévisuel, et se traduit en partie par ce que l'on a appelé les « loi de spectacularité » et « lois de positionnement idéologiques ». « Le visage de l'Autre montré comme visage « souffrant » peut devenir support d'identification et se convertir en visage du Même, car il appelle, par image interposée, au partage d'une « compassion ». Charaudeau, Lochard et Soulages, *La construction thématique du conflit en ex-Yougoslavie par les journaux télévisés français (1990-1994)*, in Mots n°47, juin 1996, pp103-104. Cette même compassion dont Boltanski rappelle qu'elle nécessite l'action auprès de ce « visage souffrant » indistinct, sans histoire ni réalité individuelle, et qui correspond à une construction idéologique remontant aux origines de l'humanitaire actuel, en opposition avec le développementalisme. Voir Bernard Hours, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, op. cit.

⁴Nous envisageons ici une certaine unité des normes des différentes ONG humanitaires qui ne correspond peut-être pas à la réalité très hétérogène des domaines normatifs humanitaires. Nous considérons donc cette expression, « doctrine humanitaire » dans son sens le plus minimaliste, basé d'abord et avant sur une « loi organisationnelle » tendant à imprimer à chaque entité une volonté d'indépendance vis-à-vis de l'environnement qui l'entoure.

⁵Béatrice Poulligny, *L'humanitaire non-gouvernemental face à la guerre*, op. cit., page 6.

aussi flagrante, se situer dans un solipsisme du couple victime-sauveteur. Les campagnes d'appel aux fonds seraient rendues bien plus complexes, les campagnes de lobbying et de communication également¹, dans la mesure où la simplification médiatique entraîne un manichéisme commode.

Un autre enjeu de la politisation est étroitement corrélé à la volonté de «dépolitiser» l'aide humanitaire par l'affirmation des principes de neutralité et d'impartialité. Ces principes sont en effet philosophiquement aux fondements de l'humanitaire actuel, lié à la création du mouvement de la Croix Rouge par Henry Dunant, et se révèlent être des critères de sélection des organisations auprès des bailleurs de fonds internationaux. Les principes de neutralité et d'impartialité correspondent aussi à des nécessités opérationnelles. Les organisations humanitaires doivent pouvoir se rendre sur tous les territoires pour soigner la «Victime», et en appeler à ces principes légitimant leurs pratiques via la notion d'un bien universel et commun². La perception de leur orientation politique constituerait pour elles un danger dans la mesure où elles seraient alors, dans des zones de conflit, susceptibles d'être prises pour cibles, en tant que mouvements partisans, ou bien d'être interdites de séjour dans certains États.

2. L'humanitaire instrument de la politique internationale dans une optique multilatérale?

Si la bilatéralisation est conçue comme un facteur important de politisation de l'humanitaire, l'utilisation multilatérale de moyens humanitaires neutralise-t-elle l'aspect politique de l'aide? Il semble relativement clair que la logique d'action des Nations Unies reste, elle aussi, une logique politique, issue en grande partie de conflits de pouvoir à l'intérieur de cette organisation³ et de jeux internes d'alliance, tant au niveau du Conseil de Sécurité qu'au niveau de l'Assemblée Générale ou du Conseil Economique et Social⁴. Qui plus est, la logique de contrôle comptable et de marquage des aides financières destinées à l'humanitaire accroissent cet aspect profondément politique de l'aide humanitaire des Nations Unies. Enfin, la tendance de quelques ONG à devenir des prestataires de service des bailleurs de fonds internationaux, suivant une

¹Voir par exemple la campagne de communication de Médecins du Monde sur les camps de prisonniers lors de la guerre de Bosnie et la référence à la Shoah. Eric Pedon et Jacques Walter, *Les variations du regard sur les «camps de concentration» en Bosnie. Analyse des usages de la photographie dans un échantillon de journaux français*, in *Mots* n°47, op. cit., pp 23-45.

²Sur la notion de bien commun, voir Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde*, Presses de Sciences Po, Paris 1999.

³Voir Thierry Tardy, op. cit.

⁴Voir Sara Guillet, *Nous, peuples des Nations Unies. L'action des ONG au sein du système de protection international des Droits de l'Homme*, CEDIN Paris 1, Monchrestien, Paris 1995.

logique de positionnement territorial par projet, diminue leur marge de manœuvre vis-à-vis des bailleurs de fonds et les place dans la position d'acteurs contribuant à réaliser des fragments de politiques publiques.

Dans l'optique d'opérations de maintien de la paix, voire d'imposition de la paix, la position des ONG n'est pas très confortable au regard des principes de neutralité et d'indépendance, si ceux-ci sont synonymes de dépolitisation de l'action humanitaire. La volonté exprimée par le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, dit Rapport Brahimi, publié en août 2000, est effectivement relativement claire sur le statut de l'aide humanitaire. Elle constitue l'un des éléments parmi d'autres permettant la stabilisation de l'environnement civil de l'opération de maintien de la paix, et, à ce titre, est soumise aux mêmes orientations politiques que ces autres éléments¹. L'UNHCR a aussi pour partie adopté cette conception de l'humanitaire dans sa mission de protection des réfugiés et des personnes déplacées. Bien avant l'arrivée des flux de réfugiés kosovars en Macédoine et en Albanie, Sadako Ogata s'interrogeait sur l'impact des flux de réfugiés sur la sécurité internationale², et la pratique de l'humanitaire d'endiguement précédemment évoquée à propos de la crise du Kosovo nous confirme l'utilisation quasiment tactique de l'aide humanitaire en vue de la stabilisation politique et économique des régions concernées par les opérations de paix.

Cette conception globalisante de la gestion des crises, impliquant la coordination des moyens politiques, militaires, économiques et humanitaires autour de l'enjeu de la stabilisation d'un territoire s'oppose à la notion d'humanitaire apolitique, défendue notamment par les statuts de la régulation 1257 sur l'aide humanitaire adoptée en 1996 par la Commission Européenne qui stipule que l'aide humanitaire ne peut servir d'instrument pour la gestion des crises, alors qu'ECHO reste l'un des plus importants bailleur de fonds humanitaires.

3. Humanitaire et jeux de pouvoirs

Les ONG d'aide humanitaire sont donc progressivement mises en contradiction avec les principes dont elles se réclament. L'extension de la conception globalisante de la gestion des crises donne l'impression d'une récupération progressive par le politique d'acteurs qui semblaient justement vouloir s'en extraire. Notre exposé, s'il permet de saisir quelques enjeux du rapport au politique, notamment dans ses dimensions économiques et

¹Les administrations, les armées, les acteurs économiques privés comme les entreprises.

²Sadako Ogata, *International Security and refugee problems after the Cold-War*, 8th Olof Palme Memorial Lecture, Stockholm, 14 juin 1995.

philosophiques, n'est pour autant pas exhaustif de toute l'ambiguïté que les ONG entretiennent avec le politique. Les plus militantes d'entre-elles le rejettent comme le signe de la *realpolitik* qui joue sur les populations, mais y font appel lors des opérations de communication et de témoignage, de telle manière que l'on peut dire que «*l'humanitaire n'est pas un pacifisme*»¹. Elles en appellent à plus de financement et de soutien par l'Etat, mais, dans le même temps, dénoncent ses volontés de contrôle.

A l'intérieur même des ONG les rapports ne sont pas simples, et la progressive professionnalisation des personnels constitue une tendance renforçant la salarisation des employés, les exigences de contrôle comptable des bailleurs de fonds de même que l'affaiblissement de la dimension militante de l'humanitaire². Présentées de cette manière, les relations entre les bailleurs de fonds et les ONG paraissent nettement asymétriques au profit des bailleurs. Rien n'est moins sûr, et le pouvoir des ONG, outre la diversification des financements³, reste lié à leur présence sur le terrain⁴. Le centre de ce «pouvoir» réside pour partie dans leur capacité à proposer au bailleur une action qu'elles auront identifiée à partir de leurs missions sur le terrain, notamment en situation de crise. C'est ensuite leur capacité à mettre sur pied un plan d'action spécifique qui permettra d'allouer des activités à des fonds, selon les priorités qu'elles auront déterminées. Leur maîtrise du terrain leur fournit par conséquent un certain contrôle sur des informations, disponibles auprès du bailleur et mobilisables par ce dernier dans la définition des stratégies de financement.

Cette remarque nous permet d'évoquer justement le déroulement des opérations militaires en Afghanistan et l'évolution des circuits d'information depuis le Kosovo jusqu'à l'Irak. La crainte de certaines ONG⁵ est qu'effectivement une tendance se dessine auprès des grands bailleurs de fonds que sont ECHO ou encore USAID à la mise en place de circuits d'information propres sur les situations humanitaires de crise. L'émergence d'une telle

¹Bernard Kouchner, *Le malheur des autres*, op. cit., page 37.

²«*Le monde de l'humanitaire médical français est aujourd'hui en pleine phase de "professionnalisation" (si l'on entend par ce terme un triple processus de concentration de l'expertise, de revendication accrue d'une spécificité et d'une codification qui en découle, et de développement de modèles de compétence passant par la salarisation). Cette mutation renvoie à la fois aux rapports de forces internes aux organisations, aux changements de leur composition, et en même temps au poids croissant des bailleurs de fonds.*» Pour une présentation des négociations organiques et fonctionnelles internes aux associations entre le militantisme et la professionnalisation, de même qu'une description riche des rapports entre ONG et bailleurs de fonds, voir Johanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit., pp 131-132.

³Sylvie Brunel, op. cit.

⁴Johanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit.

⁵Entretien avec un responsable de recherche au sein d'une ONG française.

fonction, liée au contexte plus général de mise en place des procédures de contrôle comptables et opérationnels et d'accroissement du modèle d'ONG «prestataires de service», tendrait à réduire les marges de manœuvre des associations en les privant de leurs capacités d'influence par l'information.

Les interventions en Irak et en Afghanistan ont donné quelque crédit à ces craintes, les *Civil Affairs* devenant les premières sources d'information sur la situation humanitaire en Afghanistan par l'établissement des *Provincial Reconstruction Team*. Ces équipes visent en effet à établir des CMOC au niveau provincial, bénéficiant des réseaux d'information militaires et civils, les *Civil Affairs* étant chargées de mettre en oeuvre avec les bailleurs de fonds les agendas humanitaires de Province. En Irak, la perspective d'un contrôle des forces de la coalition anglo-américaine opéré sur la délivrance de l'aide humanitaire représente aussi une crainte des organismes humanitaires qui verraient alors leurs possibilités d'intervenir étroitement circonscrites par les impératifs politiques et tactiques déterminés par le Pentagone et la Maison Blanche¹.

L'institutionnalisation des relations entre les armées et les ONG s'ajoute donc à un ensemble de tendances plus lourdes d'évolution du monde humanitaire non-gouvernemental. La politisation de l'aide humanitaire, dans ses différentes acceptions, est accrue, si tant est qu'elle fut un jour dénuée de sens politique. S'ajoutant à des relations de pouvoir déjà importantes entre les puissances financières et les organisations humanitaires, la relation au militaire est conçue comme un facteur supplémentaire d'affaiblissement de l'autonomie des ONG.

¹ Voir le Premier Chapitre, partie sur le dispositif américain de gestion des crises.

II. La coopération entre les armées et les ONG, quelles représentations croisées ?

Les ONG sont ainsi particulièrement attentives à l'évolution de leurs rapports avec les organismes militaires, et avec les institutions de manière générale. Or le monde de l'humanitaire est un monde qui se pense beaucoup, qui réfléchit sur lui-même et débat en permanence des enjeux de son action, de ses modalités ou encore des évolutions des contextes d'intervention.

Les ONG sont, de ce fait, au centre de réflexions publiques, de colloques, de débats plus ou moins médiatisés, qu'il faut bien souvent savoir décrypter et analyser selon plusieurs degrés d'interprétation. La virulence des prises de position cache parfois les amendements pratiques ou les aménagements fonctionnels qui sont organisés par les associations, et fournissent ainsi l'illusion d'une communauté associative soudée et homogène. Cette ambivalence de la communauté humanitaire est difficile à appréhender du point de vue des acteurs militaires qui vivent des instants de coopération pratique relayés par des moments de confrontation médiatique. La coopération civilo-militaire est par conséquent l'objet de réévaluations discursives mais aussi fonctionnelles qui mettent souvent mal à l'aise un monde militaire lui-même en proie à une crise de légitimité, particulièrement dans le domaine des ACM.

Ayant à l'esprit les enjeux que peuvent constituer les relations des ONG aux armées, il nous a donc semblé pertinent de tenter de dépasser des discours parfois formatés, notamment en raison de leur portée dans un contexte d'enjeux de pouvoirs. Ainsi l'analyse des représentations apparaissait comme nécessaire, quand bien même elle ne présentait forcément pas la richesse et la complexité des positions exprimées, sachant que la recherche de l'exhaustivité en cette matière reste une entreprise difficile. De la même manière, les représentations des militaires envers les ONG, en opération ou en France nous semblaient tout aussi intéressantes à envisager. Ces analyses des discours entendus sur le théâtre d'opération, au Kosovo, ou en France mettront en exergue un certain nombre de stratégies, de relations de pouvoir et fourniront par ailleurs une lecture des positions de chaque type d'acteur en décalage avec ce qui pourrait être envisagé dans le sens commun.

A. Le monde hétérogène des ONG face aux militaires

Les relations entre les armées et les ONG, et plus largement la proximité qu'induit leur participation à des opérations internationales de gestion des

crises, n'ont pas été sans susciter des débats passionnés. Or ces débats ne rendent que très partiellement compte des représentations qui se forment chez les acteurs humanitaires à propos des militaires. L'illusion d'une communauté de valeur forte sur la question du rapport au militaire ne résiste ainsi pas à l'analyse plus approfondie des discours. Plus encore, elle révèle que les distinctions dans les représentations apparaissent liées aux contextes dans lesquels elles prennent corps, et dans lesquels elles sont mobilisées, rendant leur analyse essentielle à la lecture des stratégies d'acteurs. Ainsi, nous avons divisé l'analyse des représentations selon les contextes dans lesquelles elles apparaissent : l'espace public, les sièges d'ONG ou le terrain.

1. L'espace public humanitaire, la guerre et les armées

Le sujet du rapport de l'humanitaire à la guerre est très fécond dans la littérature de sciences sociales et humaines, c'est pourquoi nous avons choisi de ne développer, succinctement, qu'un aspect de ce rapport, dans la mesure où il influe sur la perception que se font les acteurs militaires du positionnement des ONG. La relation de l'humanitaire non-gouvernemental à la guerre est marquée par l'ambiguïté de la fonction de témoignage qui reste la caractéristique discriminante des organisations se revendiquant de l'humanitaire militant¹. Marquée par l'affirmation d'un devoir d'ingérence, une notion juridique et philosophique âprement débattue², la sphère des ONG françaises *sans-frontiéristes* s'est parfois positionnée en faveur d'interventions armées, «*interpellant*

¹Johanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit.

²Les termes du débat juridique et philosophique sur le devoir ou le droit d'ingérence restent étroitement liés à l'évolution de la codification du droit international, oscillant entre respect de la souveraineté et pratique de l'ingérence à l'intérieur des Etats. Certains juristes, dont Mario Bettati, contestent en effet la pertinence des règles de droit reconnues par les Nations Unies, qui ne permettraient pas l'établissement d'une pratique de l'ingérence visant à protéger les populations de leur propre Etat. D'autres juristes, Olivier Corten et Pierre Klein, contestent cette lecture en rappelant l'existence de règles internationales permettant de contourner la souveraineté étatique au motif de l'atteinte à la sécurité internationale. Enfin, la question se pose, pour l'établissement d'un tel droit, des capacités pour les petites puissances, d'utiliser la règle de droit contre les intérêts des grandes puissances, et donc la gestion des équilibres internationaux via le Droit International Public. Pour une présentation de ces débats et enjeux, et l'actualité du droit d'ingérence après la crise du Kosovo, voir entre autres Mario Bettati, *Droit humanitaire*, Point, Paris 2000; *Un droit d'ingérence*, in RGDI, 1991 pp 639-669; *Le Droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris 1996; Bernard Kouchner, op. cit.; Charles Zorgbibe, *Le Droit d'ingérence*, PUF 1994; Olivier Corten et Pierre Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruylant, Bruxelles 1992; Philippe Moreau Defarges, *Un monde d'ingérence*, Presses de Sciences Po, Paris 2000; Thierry Tardy, *Ingérence humanitaire et logique de puissance*, in *Géoéconomie* n°14, été 2000; le dossier consacré par la revue *Géopolitique* au *Droit d'ingérence*, n°68, janvier 2000; ou encore Michael Glenon et Chris Hedges, *The new interventionism. The search for a just international law*, in *Foreign Affairs* n°3, mai 1999.

*les gouvernements et les rappelant à leurs responsabilités*¹, y compris celle d'intervenir militairement pour protéger des populations. De ce point de vue, les positionnements de certaines ONG françaises en faveur d'interventions militaires a posé la question de leur instrumentalisation, et en particulier de l'instrumentalisation de leur expertise sur les mauvais traitements infligés à une population. Ces ONG, de par les dénonciations de violation des Droits de l'Homme qu'elles font connaître dans l'opinion française et mondiale, permettraient ainsi aux gouvernements de trouver des arguments favorables à une intervention militaire², voire de justifier une intervention par cet argument humanitaire.

Cette perspective pose alors la question du label humanitaire, et la possibilité qu'une guerre soit motivée par des impératifs humanitaires. L'idée est en soi séduisante dans la mesure où elle donne à voir une motivation de la guerre moralement acceptable³, et correspondant à une structuration de l'information dans l'espace public qui, justement, peut être fortement influencée par des leaders d'opinions humanitaires⁴. Pour autant la *labelisation* d'une intervention militaire par l'adjectif humanitaire - de sorte que l'on aboutit à qualifier les opérations militaires de l'OTAN au Kosovo comme une intervention humanitaire - est fortement combattue dans les rangs des humanitaires⁵.

Le même point de vue est défendu au sujet des activités humanitaires des armées, les distributions directes ou la construction de camps de réfugiés. De fait les opérations humanitaires menées par les armées occidentales sur leurs terrains d'interventions sont dénoncées comme étant, au mieux des opérations de marketing politique⁶, au pire des paravents aux actions militaires

¹Intervention de Jacky Mamou, Président de MDM lors du Colloque Crises Durables, Crises oubliées, Paris, 15 et 16 décembre 2000.

²C'est l'analyse qu'a effectué Jean-Christophe Rufin de la «*gâchette humanitaire*» au sujet du conflit du Kosovo, les témoignages d'exactions serbes au Kosovo, et notamment la médiatisation du massacre de Racak, auraient contribué à justifier l'intervention militaire de l'OTAN. Jean-Christophe Rufin, op. cit.

³Voir Samy Cohen (dir.), *opinion, l'humanitaire et la guerre*, op. cit., page 11.

⁴Voir la campagne d'affichage de MDM à propos des camps de prisonniers serbes lors de la guerre de Bosnie, ou les témoignages humanitaires sur l'arrivée des milices serbes d'Arkan, les célèbres Tigres au Kosovo, qui ont permis d'établir une correspondance entre les événements passés en Bosnie et le potentiel conflictuel du Kosovo. Jean-Christophe Rufin, op. cit. et le dossier consacré par la revue *Mots* sur *Les médias dans le conflit yougoslave*, n°47, juin 1996.

⁵Voir Jane Berry et Anna Jefferys, op. cit., page 9, Jean-Hervé Bradol, *Le label humanitaire*, in *Mouvements* n°12, op. cit., et plus largement tout le dossier consacré par cette revue dans le numéro intitulé *Humanitaire, La politique du moindre pire?*, voir aussi Nicholas Leader et Joanna Macrae, op. cit.

⁶Interview avec un responsable de programme d'une ONG française à Paris, 2002.

souterraines¹, à l'instar des opérations de renforcement des maquis de l'UCK dans le nord de l'Albanie par les armées américaines, fortement facilitées par l'opération Abri Allié². Régulièrement, à l'occasion des opérations militaires occidentales, du Kosovo à l'Irak en passant par l'Afghanistan, la presse quotidienne française se fait l'écho des inquiétudes exprimées par les ONG françaises sur la confusion entre les militaires et les humanitaires³. Loin d'être circonscrite à la France, la méfiance des organismes humanitaires à l'égard des possibles déploiements militaires dans des activités humanitaires a suscité, en Afghanistan mais aussi en Irak l'émoi de plusieurs grandes organisations américaines⁴.

On pourra noter par conséquent à l'égard de la situation du Kosovo qu'un certain nombre d'éléments tendent à accréditer l'idée selon laquelle l'appellation humanitaire est utilisée pour justifier des activités qui n'en relèvent pas nécessairement. D'une part bien sûr, le recours au vocable « d'intervention humanitaire » pour désigner des opérations militaires reste sujette à caution. Il semble qu'elle ait surtout servi à légitimer les opérations militaires en en maquillant l'appellation. D'autre part, la proportion des opérations d'aide aux populations effectuées par les militaires et sa forte médiatisation ont contribué à

¹L'utilisation du label humanitaire pour camoufler l'activité de services de renseignement est en effet de plus en plus citée comme l'une des activités les plus sujettes à caution pour les humanitaires. Voir Jean Hervé Bradol, op. cit.; *Les ONG outil d'influence et de renseignement*, in *Le Monde du renseignement* n°373, 6 janvier 2000. Pour une approche sociologique concernant la porosité socioculturelle aux Etats-Unis entre les ONG et les administrations de sécurité, voir le n°121-122 des *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, intitulé *Les ruses de la raison impérialiste*, mars 1998, notamment l'article de Yves Dezalay et Bryant Garth, *Droits de l'homme et philanthropie hégémonique*.

²Interview de responsables humanitaires, Lyon et Paris 2003. Le même type de suspicion a été évoquée pour opération Turquoise au Rwanda, les camps de réfugiés de Goma et du Bukavu ayant servi à former des maquis liés à l'ancien *Hutu Power*, et auraient, dans le même temps, freiné l'avancée du Front Patriotique Rwandais. Voir Jean-Pierre Raison, article *Rwanda* in Yves Lacoste (dir), *Dictionnaire de Géopolitique*, Flammarion, Paris 1995, page 1341

³Libération, 20 septembre 1999, article de Véronique de Geoffroy et François Grünwald intitulé *Kosovo, confusions humanitaires*; *Le monde*, 20 mars 1999, article de Jean Christophe Rufin intitulé *l'OTAN, les humanitaires et la mort*; *Le Monde* 15 avril 1999, article de Claire Tréan intitulé *Une épreuve de vérité pour les grandes organisations humanitaires*; Libération, 9 octobre 2001, article intitulé *Les humanitaires dénoncent la confusion des rôles* à propos des largages d'aide alimentaire qualifiés d'humanitaires par l'USAF; Communiqué de presse commun à 12 ONG françaises sur la mise en place des PRT en Afghanistan repris par l'AFP intitulé *Les ONG françaises disent halte à la confusion entre militaires et humanitaires*; Libération du 4 mars 2003, article intitulé *Irak, humanitaires contre militaires*.

⁴Voir *Oxfam briefings on military-humanitarian relations and the obligations to protect Iraq's civilians*, Avril 2003; *The Washington Times*, 5 juin 2002, *NGO-military tension hampers Afghan aid*; ACBAR Policy Brief, décembre 2002: «*The military should not engage in assistance work except in those rare circumstances where emergency needs exist and civilian assistance workers are unable to meet those needs due to lack of logistical capacity or levels of insecurity on the ground*».

renforcer l'impression d'une « humanitarisation » des armées, de sorte les humanitaires y ont vu une confusion propre à restreindre leur champ d'activité et leur particularité. Enfin, le fait de nommer à un poste éminemment politique une personnalité comme celle de Bernard Kouchner, mondialement connu comme acteur humanitaire, à l'origine du « sans-frontiérisme » et fondateur avec d'autres de MSF et de MDM, est resté comme le signe de la présentation profondément humanitaire des processus politiques à l'œuvre dans la Province du Kosovo. A bien des égards justement, l'intervention au Kosovo peut être envisagée comme le point de départ de pratiques systématisées dans lesquelles l'humanitaire perd sa spécificité philosophique au regard du politique, entraînant un malaise chez les ONG et des positionnements fermes. Or, dans le contexte actuel que nous avons décrit comme tendant à réduire l'autonomie des organisations humanitaires, l'affirmation d'un humanitaire particulier, sa définition précise comme objet a-politique et son appropriation par les seules ONG devient un enjeu de pouvoir entre ces organisations. La notion d'un concept humanitaire unifié entre les acteurs et défini comme non-gouvernemental serait dans ce cadre susceptible de renforcer la position des ONG par rapport aux bailleurs de fonds, ou plus largement des Etats.

Les prises de parti de plus en plus nombreuses que l'on peut observer donnent cependant une illusion trompeuse d'unité du monde humanitaire non-gouvernemental qui s'opposerait aux activités des armées, constituant un nouveau « pacifisme ». Les militaires français sont d'ailleurs très sensibles à cette tendance qu'ils perçoivent et qui forme une représentation de l'humanitaire comme étant un mouvement antimilitariste. Plusieurs interviews au Kosovo ont effectivement montré cette crainte exprimée de la part de militaires qui voyaient dans les humanitaires des héritiers directs d'une tradition soixante-huitarde fortement marquée par l'antimilitarisme. Si certains personnels sont effectivement antimilitaristes, le principe général des réflexions concernant la sphère humanitaire non-gouvernementale en France doit être la prise en considération d'une importante hétérogénéité dont nous allons esquisser la présentation.

2. Représentations et principes humanitaires dans les sièges d'ONG

Nous avons choisi de présenter quelques représentations et attitudes des ONG en fonction de leur contexte géographique, en insistant sur la divergence des attitudes et représentations de sièges et celles du terrain¹. Si *«le caractère international de l'action humanitaire ne lui confère aucune extra territorialité théorique par*

¹Ce mode d'analyse géographiquement contextualisé s'est imposé lors de l'analyse des entretiens, en constatant les différences entre les représentations de siège et celles du terrain.

*rapport à l'analyse de l'action publique et de ses mutations*¹, notre lecture des relations Armées-ONG ne pouvait envisager les rapports en dehors de leur contexte territorial. Il nous semblait aussi intéressant de pouvoir donner quelques réalités opérationnelles à des concepts souvent mobilisés mais rarement explicités.

Les effets d'entraînement dans la représentation des armées

Les entretiens qui ont été menés au cours de l'étude au sein des sièges d'ONG à Paris ou à Lyon ont mis à jour une caractéristique des représentations des travailleurs humanitaires au sujet des armées. Il semble, à travers ces entretiens mais également dans les différentes prises de position publiques des ONG, que les acteurs militaires ne sont pas envisagés dans une division des tâches comme elle peut se traduire sur le terrain entre les personnels ACM et les autres personnels (combattants, génie). Aussi a-t-on pu relever lors des entretiens une absence de distinction entre les militaires chargés des ACM et les autres militaires des armées françaises. Les réflexions tournent en effet autour *du militaire*, entendu comme globalité, dans sa nécessité fonctionnelle de combattre ou de tuer, de faire la guerre pour le compte du politique. De ce point de vue, les travailleurs de siège rencontrés évoquent souvent les opérations effectuées par les armées américaines, pour illustrer la question plus générale des relations Armées-ONG. Ainsi les déclarations des ONG à la presse française appellent à la fin de la *confusion entre militaires et humanitaires*, au sujet de l'organisation des *Provincial Reconstruction Team* par les *Civil Affairs* en Afghanistan².

Les discours de siège sur les relations Armées-ONG ont effectivement été très nettement influencés par le contexte politique international dans lequel ces entretiens se déroulaient. Les préparatifs de la guerre en Irak, et la conduite des opérations militaires en Afghanistan ont justement polarisé les échanges. Cela aurait pu constituer un problème d'interprétation des résultats dans la mesure où les observations de terrain se sont déroulées au Kosovo, dans un contexte bien différent, tant du point de vue géopolitique que du point de vue temporel (les phases d'activité des ONG ne sont effectivement pas les mêmes, entre l'urgence, la reconstruction et le développement). Mais cette connexion entre les différents contextes d'opération nous est apparue intéressante dans la mesure où elle permettait d'envisager une certaine contagion des contextes géopolitiques différents sur une réflexion globale opérée par les ONG au sujet de leurs rapports avec les armées. Ce qui nous intéresse ici n'est donc pas tant les orientations des organisations sur des contextes précis de coopération que la

¹Johanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit., page 373.

² Communiqué de presse commun à 12 ONG françaises sur la mise en place des PRT en Afghanistan repris par l'AFP intitulé *Les ONG françaises disent halte à la confusion entre militaires et humanitaires*.

manière dont cette coopération est envisagée au fur et à mesure de ses évolutions, de contextes en contextes.

On peut dès lors légitimement supposer qu'il existe un certain effet d'entraînement dans la vision que se font les humanitaires des acteurs militaires entre les pratiques qu'ils condamnent, et qui sont souvent liées à ce que font les armées américaines ou anglaises en Irak ou en Afghanistan. Les humanitaires invoquent aussi l'histoire au sujet de leurs relations avec les militaires, et la méfiance dont ils doivent se parer dans ces rapports. La mobilisation des récits du conflit rwandais, des multiples interprétations qui en ont été faites, mais aussi des événements plus récents sur la mobilisation des moyens militaires en vue de réguler les flux de réfugiés en Albanie, agit comme une construction, de sorte que l'on accumule des exemples de proximité avec les militaires en vue de former une représentation mobilisable. Tous ces éléments fonctionnent comme des outils d'affirmation de l'autonomie de l'association vis-à-vis des armées. L'affirmation se veut ainsi souvent préventive, de telle manière que les ONG présentent, dans un contexte français, ce qui est effectué par les armées américaines, comme si elles voulaient montrer ce qu'elles ne veulent pas que les militaires français fassent, comme si l'amalgame qu'elles dénoncent leur permettait de prendre préventivement position sur l'évolution des ACM, en réfléchissant sur les militaires en général, plus que sur les ACM en particulier¹.

Or, pour les ONG, « *Un militaire c'est fait pourquoi? C'est fait pour assurer la sécurité et ... tuer s'il le faut... d'autres combattants qui sont impliqués dans un conflit...* »². Cette mission comporte pour les humanitaires un certain nombre d'aspects, dont la récolte de renseignements ou la démonstration de force. Finalement pour certaines d'entre elles « *ce n'est pas gênant que les militaires veuillent avoir des informations... c'est normal* »³. Leur mission est effectivement d'assurer la sécurité, et nous n'avons jamais rencontré d'ONG qui conteste ce rôle des armées dans les interventions extérieures. La spécificité militaire est donc visiblement un thème compris au sein des ONG, même les plus militantes. « *Let me remind you that far from being anti-militarist and pacifist, MSF already asked publicly for the use of force in situations where a population was victim of massive violations of human rights and humanitarian law. In this kind of contexts, the role and responsibility given by the political authorities to the Armies are certainly not to answer to war crimes and crimes against humanity, by distributing sandwiches and medicines* »⁴. Le corollaire de la reconnaissance

¹Les positions exprimées les personnels humanitaires lors *Regional Nato strategic/operational CIMIC course*, réuni à Lyon le 4 décembre 2002 ou lors du Petit Déjeuner Stratégique du CERI (position d'un militant de MSF) accréditent cette vision.

²Entretien avec un responsable des opérations d'une ONG française, Paris 2002.

³Entretien avec un responsable des opérations Balkans d'une ONG française, Lyon 2002.

⁴Intervention de Fabien Dubuet, Fondation MSF lors du *Regional Nato strategic/operational CIMIC course*, Lyon 4 décembre 2002.

de cette spécificité militaire est d'ailleurs l'étroite corrélation qu'ils reconnaissent entre action militaire et décision politique. Le politique est responsable du militaire dans l'esprit des humanitaires, il en est l'instrument, et c'est donc vers le politique que se tournent les responsables d'ONG lorsqu'ils évoquent les problèmes liés à une utilisation du label humanitaire lors d'opérations militaires. Le politique est dans cette optique l'acteur par rapport auquel ils vont définir une relation, voire une opposition, à partir des critères de d'identification de la nature humanitaire¹.

Neutralité et impartialité versus armées et politique ?

Le concept d'humanitaire est l'objet de processus de définition et d'interprétation opérés par des organismes qui ont pour but de s'approprier le concept, articulé autour des notions de neutralité et d'impartialité, notions opératoires de l'action humanitaire non-gouvernementale, et, à ce titre, facteurs éventuels d'opposition à la coopération avec les armées. On peut ainsi relever plusieurs contenus de ces concepts identifiés lors de la mobilisation des représentations de neutralité et d'impartialité dans les discours d'ONG lorsque l'on évoque la question de la coopération avec les armées.

La neutralité et l'impartialité sont, d'abord et avant tout, des notions philosophiques datant de la «préhistoire» de l'humanitaire, articulées autour de l'action de solidarité qui constitue le ciment de l'humanitaire non gouvernemental². Toute personne souffrante a droit à des soins, quelles que soient ses origines, sa religion ou ses positions politiques. Dans le contexte d'un conflit armé, cette neutralité doit s'exprimer à travers la non-discrimination du traitement des victimes de la guerre, dans la tradition de Henry Dunant³. Cependant, du point de vue de la coopération civilo-militaire, le simple fait de s'afficher aux côtés des armées peut constituer une atteinte à la neutralité des ONG. Effectivement, «*la neutralité au niveau de l'armée est très difficile à percevoir, puisqu'il y a des enjeux d'intervention, même dans le cadre des Nations Unies. L'humanitaire se veut complètement apolitique ... et dans la démarche, une victime est une victime... qu'elle soit blanche ou noire peu importe... l'action se légitime par rapport à cette position de victime...*»⁴. De la même manière, l'impartialité des activités humanitaires nécessite que toutes les populations puissent être soignées, ce qui implique une absence de «politisation» de l'aide, et le fait que les ONG aident toutes les populations. Or c'est bien sur ce point que les relations avec les

¹Entretien avec un responsable des opérations d'une ONG française, Paris 2002.

²Philippe Ryfman, *Urgence et développement: spécificité française et préfiguration d'une communauté d'ONG*, in *ONG et développement*, op. cit.

³Alain Destexhe, op. cit.

⁴Entretien avec un responsable des opérations d'une ONG française, Paris 2002.

armées se tendent, puisque certaines ONG dans le contexte afghan «*craignent que le ciblage de l'aide dispensée par les PRT [ne] soit politiquement biaisée en faveur des régions dont le pouvoir local est favorable à la Coalition*»¹.

Ces notions ne correspondent cependant pas seulement à des positions exprimées en termes philosophiques, elles sont surtout des concepts opératoires ayant des applications techniques et traduisant des conditions opérationnelles.

Dans le cadre d'une opposition à la politisation de l'aide humanitaire, par exemple, certaines ONG prêtent une attention particulière à la sélection de leurs bailleurs de fonds en fonction des zones géographiques dans lesquelles elles opèrent. Aussi, une ONG très critique sur le rôle des armées américaines et britanniques en Afghanistan s'est-elle positionnée de manière relativement claire sur ses sources de financement. Pour elle, il n'était pas cohérent de bénéficier de financements américains en Afghanistan, dans la mesure où les fonds du USAID sont politiquement très orientés², et que ces financements l'auraient mise en porte-à-faux vis-à-vis d'une position très stricte adoptée au sujet des activités humanitaires des armées. Une autre ONG sur la même question a pu réagir de manière différente, envisageant la politisation des financements dans l'optique de leur visibilité, même si ses positions publiques critiquaient les mandats humanitaires des armées en Afghanistan. Pour elle, l'enjeu n'était pas tant la politisation de l'aide que la perception de cette politisation qui pouvait apparaître au sein des populations locales. «*On travaille [en Afghanistan] beaucoup avec des co-financements [américains], ça ne nous pose pas encore de problème majeur...les gens ne font pas encore le lien entre l'aide humanitaire et l'intervention militaire...pour l'instant ça n'a pas posé de problèmes majeurs...Oui... bon... c'est quelque chose qui... oui... certainement par rapport à ça...ça pourrait poser des problèmes, mais pas là où on travaille...*»³. Cette représentation de l'action humanitaire conçoit donc pour partie la neutralité comme une notion d'affichage, et non un principe irréductible de l'action humanitaire. Plus globalement la notion de neutralité, de non-politisation, obéit à différentes

¹Communiqué de presse commun à 12 ONG françaises sur la mise en place des PRT en Afghanistan repris par l'AFP intitulé *Les ONG françaises disent halte à la confusion entre militaires et humanitaires*.

²Entretien avec un responsable des opérations d'une ONG française, Paris 2002. Au cours de cet entretien, les échanges ont porté sur les modes d'action de l'organisation. Visiblement l'organisation travaille avec des bailleurs de fonds institutionnels sur des zones dans lesquels les intérêts stratégiques de l'Etat bailleur ne sont pas jugés déterminants. Pour l'interviewé, il n'était pas possible de travailler sereinement avec des fonds français en RDC, ou américains en Afghanistan. La sélection des bailleurs doit donc être opérée à partir de la perception de ses intérêts stratégiques dans la zone d'activité de l'ONG.

³Entretien avec un responsable de programmes Afghanistan, ONG française Paris 2002.

stratégies, selon qu'elle soit considérée comme une partie inhérente de la structuration normative propre à l'organisation¹, soit comme une condition d'exercice des activités de l'ONG sur le terrain.

Il convient donc de prêter attention à la manière dont les populations locales peuvent interpréter les activités communes des ONG et des armées. L'assimilation des entités fait, dans cette optique, courir un risque aux ONG dans la mesure où elles peuvent être perçues comme les assistants des forces armées. Or dans un contexte de guerre engageant des armées occidentales, les belligérants pourraient assimiler les humanitaires aux militaires et les considérer comme des cibles. «*Un Afghan qui voit... qui entend parler d'humanitaire militaire et qui a le sentiment que... bon ben un jour on peut être en kaki avec une mitrailleuse à la main et larguer des bombes et l'autre jour on peut être dans une voiture blanche avec des stocks de farines avariées et distribuer de la nourriture... si ces deux acteurs sont assimilés comme étant à bord d'une opération, là il y a effectivement des problèmes qui se posent le jour où le gars qui est dans son 4/4 blanc n'a effectivement plus les moyens de se défendre*»², lorsque l'humanitaire est assimilé au militaire et est perçu comme une partie intégrante des forces engagées dans le conflit.

L'inquiétude des humanitaires concerne aussi un certain effet d'entraînement dans les mécanismes de perception de l'humanitaire. Une ONG collaborant avec les forces armées de manière visible peut entraîner toute la communauté humanitaire derrière elle, et devenir synonyme de danger pour toutes les autres. Il n'est pas certain que les populations puissent faire la différence entre ICRC (International Committee of Red Cross) et IRC (ONG américaine). Des acronymes parfois proches, une proximité linguistique, culturelle ou des apparences physiques semblables peuvent induire un amalgame au sein des populations locales. Si une ONG est assimilée à l'armée, donc, et qu'elle se trouve en territoire «hostile», c'est par extension tous les autres acteurs humanitaires qui sont potentiellement en danger, même si leur réseau de connaissances locales leur permet généralement d'être identifiés.

La notion d'impartialité est sujet au même type de traduction technique que la neutralité à travers la définition de protocoles de désignation des bénéficiaires et de déroulement d'une phase d'aide à la population. Certaines ONG envisagent dès lors d'une manière très négative les activités humanitaires des armées dans la mesure où ces dernières ne connaissent pas ces protocoles et ne possèdent pas la culture de travail des humanitaires. Les personnels de siège ont souvent derrière eux une pratique de terrain importante, dans laquelle ils ont été

¹Sur les processus de normativité internes aux ONG, voir Joanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit.

²Entretien avec un responsable des opérations d'une ONG française, Paris 2002.

confrontés à des situations de crise, apprenant avec les anciens expatriés le métier humanitaire et la gestion d'un programme d'aide. Ce travail suppose un ensemble de connaissances et de relais au sein de la population locale pour que l'assistance ne soit pas détournée, ne profite pas à une catégorie de population qui pourrait par ce biais affirmer sa domination sur d'autres. Cela suppose tout simplement d'avoir conscience que le travail humanitaire s'insère dans un réseau social défini, historiquement, anthropologiquement et géographiquement, que seule la pratique de terrain permet de cerner¹.

Dans cette optique, les humanitaires se sentent favorisés par rapport aux militaires de plusieurs points de vue. Ils vivent souvent au sein de la population, avec un réseau de connaissance étendu qui leur permet d'appréhender les jeux de pouvoir internes à la société dans laquelle ils interviennent. Pour eux, les militaires ne peuvent au contraire pas connaître ces ressorts socio-politiques et sont manipulables à merci. *«En ce qui concerne l'aide humanitaire, les militaires sont toujours très naïfs»* a-t-on pu nous dire à Paris, *«ils ne peuvent pas savoir à qui ils donnent, ils n'ont pas les relais nécessaires, et ne veulent pas le savoir»*². Un des exemples cités était celui des armées américaines en Afghanistan³: *«Vous avez des militaires qui viennent dans un village, ils vont réunir la population et demander qui veut un puits dans son jardin. Evidemment, c'est pas celui qui en a vraiment besoin qui va se lever, c'est le chef qui va le faire... et qu'est ce que ça va avoir comme conséquences sur le village? Ca ils ne veulent pas le savoir»*⁴. Il ne s'agit donc pas ici de compétences techniques, comme pour creuser un puits, mais bien de savoir-faire politique, que les humanitaires supposent maîtriser et qui ne le serait pas ou trop peu par les armées. Et c'est justement ce savoir-faire politique qui, accolé aux techniques d'identification des besoins et de désignation des bénéficiaires, donne le contenu opérationnel de l'impartialité. *«L'impartialité signifie tout d'abord une évaluation indépendante des besoins humanitaires, une décision autonome pour déterminer le type d'assistance à mettre en oeuvre, une assistance à ceux qui en ont besoin, ainsi que le droit/devoir d'évaluer si cette assistance a bien atteint les personnes les plus vulnérables. L'impartialité est ce qui définit l'action humanitaire. C'est elle qui confère sa véritable signification à l'adjectif "humanitaire". L'impartialité est ce qui fait que certaines organisations sont considérées comme des "agences humanitaires" et laisse aux autres le statut de simple fournisseur de services. Par conséquent, l'action humanitaire - l'acte de fournir une assistance humanitaire à ceux qui sont dans le*

¹Cette notion de connaissance du groupe social dans lequel l'action humanitaire s'insère, a été l'un des points de discussion du Groupe de lecture *Réfléchir sur l'humanitaire* réuni le 29 octobre 2002 à la Sorbonne, co-animé par Johanna Siméant, Philippe Ryfman à propos de l'ouvrage dirigé par Annie Collowald, *L'humanitaire ou le management des dévouements*, op. cit.

²Entretien avec un responsable des opérations d'une ONG française, Paris 2002.

³Pour plus d'éclairages sur l'importance politique de l'eau dans les sociétés rurales du Nord de l'Afghanistan, voir Barry, Michael, *Le royaume de l'insolence. L'Afghanistan 1504-2001*. Flammarion 2002.

⁴Entretien avec un responsable des opérations d'une ONG française, Paris 2002.

besoin - est un objectif en soi. Il ne sert aucun autre but que le soulagement de la souffrance et la restauration de la dignité humaine. Il ne peut donc jamais être un moyen servant à d'autres fins»¹.

On remarque par conséquent dans la définition des représentations une pertinence de la technique qui a permis de faire glisser un ensemble d'éléments relevant du militantisme - la neutralité et l'impartialité - vers un domaine plus technique, à l'instar du mouvement général de la professionnalisation et de technicisation du travail humanitaire. Les réflexions des sièges d'ONG sur leurs relations avec les armées sont de fait liées à un ensemble de critères techniques permettant de définir des principes d'activité et agissant comme des ressources enrichissant l'argumentaire des personnels humanitaires en faveur de l'indépendance de décision et d'action des ONG. Si nous avons pu rencontrer des positions très militantes, au cours du nombre limité d'entretiens qui ont été réalisés dans les sièges d'ONG, conjuguant méfiance vis-à-vis des acteurs militaires liée à l'historique controversé des armées françaises au Rwanda, et opposition face aux possibilités de travail communes qui s'offrent sur le terrain, ces positions sont très rares. Les interrogations portent plus fréquemment le sceau du pragmatisme sur l'opportunité des relations Armées-ONG et s'apparentent bien souvent à une analyse d'un rapport coût-efficacité. Nous n'avons pas développé ici les représentations encore plus pragmatiques des ONG qui s'auto-définissent comme des prestataires de service, dans la mesure où leur réflexion quant à leurs rapports à la sphère militaire est très limitée². On aurait tendance à dire qu'effectivement dans ces organisations, les concepts clés de l'humanitaire, l'impartialité, la solidarité ou la neutralité, ne sont pas traduits à travers une technique ou un standard de comportement, d'action.

Les espaces possibles de coopération

Globalement les informations que nous avons pu récolter au cours de ces entretiens conduisent à conclure à une certaine ouverture des ONG françaises sur leurs relations avec les armées. Effectivement, l'opposition aux opérations de secours menées par les armées ne se transmet pas lorsque, précisément, l'enquêteur oriente l'entretien sur le GIACM et les ACM françaises, dépassant les premières remarques sur les activités d'aides effectuées par l'*US Army* en Afghanistan. Les personnels d'organisations reconnaissent que *«c'est là où on voit effectivement les passerelles possibles entre le militaire et l'humanitaire. Sur le terrain d'opération, l'amalgame a été fait avec les Américains... au détriment des humanitaires...*

¹Tine Dusauchoit, Présidente de MSF Belgique, *Humanitaire-militaire: divergences fondamentales dans le mandat et les objectifs*, in *militaire-humanitaire, à chacun son rôle*, GRIP, Complexe, Bruxelles 2002, pp 274-275.

²Entretiens avec des chefs de programmes d'ONG françaises à Lyon 2002.

Mais entre les troupes françaises et les humanitaires, on n'a pas eu du tout ce problème là... sur ce terrain d'opération [l'Afghanistan]»¹. Les relations ne sont pas conçues comme des tentatives d'instrumentalisation, mais plutôt «des petits coups de main pour acheminer du matériel... mais ça se limite à ça... c'est un transport logistique... Il n'y a pas de relations de travail véritablement... »². La logistique est effectivement au centre de l'intérêt que portent les ONG aux ACM³, puisque les armées peuvent mettre à disposition des ONG une certaine capacité de transport vers les zones où les forces sont déployées, dans la mesure où les transports militaires peuvent assumer le volume de fret requis⁴.

Certains acteurs de l'humanitaire pensent d'ailleurs, conformément aux constats du rapport Brahimi, que l'aide humanitaire peut contribuer à stabiliser une zone⁵, et que finalement entre les Etats et les ONG, « la coopération est indispensable parce qu'aujourd'hui, le fantasme de l'élimination de l'autre est absurde. Les ONG n'élimineront pas l'humanitaire d'Etat et l'humanitaire d'Etat ne pourra se passer des ONG »⁶. Ils se disent donc convaincus « de l'importance dans les sorties de conflits d'une bonne coordination des acteurs, pour le renforcement du processus de paix (...) et le rétablissement de l'autorité de l'Etat »⁷. La position des sièges d'ONG rencontrés n'est donc pas hostile aux ACM par principe, elle adopte des positionnements apparaissant comme militants, reprenant de fait une grammaire humanitaire⁸ définie à l'échelle des organisations par une tradition dont les maîtres mots sont la solidarité, l'impartialité et la neutralité. Mais ces positionnements se déclinent selon des applications techniques qui définissent la particularité du travail humanitaire non-gouvernemental et ses bornes vis-à-vis d'autres acteurs dont les velléités mettraient en péril la validité des techniques. De ce point de vue les

¹Entretien avec un responsable des opérations d'une ONG française, Paris 2002.

²Entretien avec un responsable de programmes Afghanistan, ONG française Paris 2002.

³Entretien avec un responsable des opérations Balkans d'une ONG française, Lyon 2002, entretien avec le DRH d'une ONG française à Lyon, 2002.

⁴Entretien avec un responsable géographique d'ONG française, Paris 2002.

⁵Entretien avec un Directeur d'ONG française, Paris 2003, voir aussi la position de Jean-Christophe Rufin exprimée dans l'article *La coexistence est inévitable*, in *militaire-humanitaire, à chacun son rôle*, GRIP, Complexe, Bruxelles 2002. On rappellera à ce titre que J.C. Rufin a été désigné début 2003 comme Président d'ACF et qu'il fut Conseiller au Cabinet du Ministre de la Défense François Léotard, ce qui illustre la capacité de certains acteurs humanitaires à évoluer dans des contextes que l'on aurait a-priori opposé.

⁶Jean-Christophe Rufin, *La coexistence est inévitable*, in *militaire-humanitaire...*, op. cit., page 189.

⁷Entretien avec un Directeur d'ONG française, Paris 2003

⁸La notion de grammaire est utilisée dans le but d'expliquer la régulation des comportements individuels à l'intérieur des ONG issues de la tradition française sans-frontériste. Elle correspond à «un ensemble de règles à suivre pour agir de façon correcte aux yeux des partenaires de l'action, quels qu'ils soient. L'intérêt de cette notion est de mieux rendre compte, grâce à son idée sous-jacente de tolérance par rapport aux écarts, de modes de régulation des comportements qui ne relèvent pas d'une dynamique purement coercitive». Joanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit., page 350. Nous appliquons ici ce principe de régulation non-coercitive à l'échelle des organisations et non plus de l'individu.

activités d'aide des forces américaines engagées au titre de l'ISAF sont considérées comme un danger pour l'applicabilité des principes humanitaires définis par les ONG. En dehors de cette «menace», les acteurs institutionnels sont envisagés dans la continuité des rapports entre les institutions et les réseaux transnationaux, c'est-à-dire dans une logique de captation des ressources sur des plans nationaux et internationaux¹. Aussi le rapport aux armées, quand il n'est pas défini comme une menace ou une tentative de concurrence, est-il lié étroitement avec l'offre de service que l'institution met à disposition des sièges d'ONG, en termes de logistique, d'information ou de formation².

3. L'humanitaire non-gouvernemental de terrain face aux armées

Les conditions dans lesquelles se sont déroulées les enquêtes sur le terrain, c'est-à-dire au Kosovo en 2001 et 2002, nous ont permis de conduire les entretiens avec des ONG pour la plupart françaises, formées par des personnels français le plus souvent, plus rarement locaux (Serbes, Bosniaques et Albanais), majoritairement situées à Mitrovica. Il convient donc préalablement de définir quelques limitations à nos réflexions en définissant l'échantillon de travailleurs humanitaires qu'il nous a été donné de rencontrer.

Nous sommes dans cette étude en présence d'un humanitaire de post-urgence, c'est-à-dire d'organisations qui cumulent des capacités d'intervention en urgence, de distribution de nourriture, de soins, de médicaments et d'organisation des abris et des capacités d'interventions de reconstruction, de réhabilitation et de développement. Parallèlement l'action se situe à Mitrovica, au Kosovo, c'est-à-dire dans un contexte conflictuel mais qui ne se manifeste violemment que de manière rare, et surtout rarement contre les ONG elles-mêmes. Bien sûr des exemples d'incidents existent, même de graves incidents impliquant des ONG, des miliciens. De manière globale cependant, les conditions de sécurité sont stables. Les ONG n'ont dès lors pas à faire appel à de véritables milices privées comme ce peut être le cas sur certains terrains africains, et elles n'ont pas non plus à prêter attention à leur image « d'occidentaux », éventuellement impies comme en Afghanistan ou au Pakistan. Au final les personnels humanitaires européens se retrouvent en présence de populations très proches culturellement, y compris dans le cas des

¹Voir Ariel Colonomos (dir), *Sociologie des réseaux transnationaux*, L'Harmattan, Paris 1995.

²Nous restons là encore dans le cadre des organisations que nous avons pu observer, et dans l'optique d'un moindre aspect militant de l'ONG, ce qui n'est pas le cas d'organisations comme MSF ou le CICR.

Albanais, et de manière très encadrée, étant donnée l'importance du dispositif militaire de la KFOR et civil de la MINUK.

Ensuite en ce qui concerne les personnels interrogés, si parfois leur mission constitue leur première activité humanitaire, ils possèdent le plus souvent une expérience des conflits armés, au Libéria, en Sierra Léone, en Bosnie Herzégovine, en Afghanistan ou en Asie Centrale. Certains ont été témoins des émeutes de la faim en Afrique, d'autres de guérillas localisées, au Népal ou ailleurs, quand ce n'est pas le génocide rwandais qui a formé leur première expérience de l'humanitaire en 1994. Ils ont donc souvent subi cette première acculturation à la violence des conflits civils, intra-étatiques ou à la rudesse de conditions socio-économiques de survie dans les populations locales. On cumule par conséquent au Kosovo des caractéristiques de conflictualité faible, au regard de ce que peuvent avoir déjà subi les personnels humanitaires interrogés, et d'une phase de déploiement des organisations marquée par l'absence ou la faiblesse de présence des grandes «centrales» de l'humanitaire français (MDM, MSF, ACF ou HI) et dont la nature transitoire fait se cumuler des caractéristiques de travail en urgence/réhabilitation et en développement.

L'ambivalence du vécu interpersonnel entre humanitaires et militaires

L'examen des relations Armées-ONG fait souvent référence à une différence de culture qui opposerait les acteurs humanitaires et les acteurs militaires dans les phases d'urgence¹, du point de vue des cultures opérationnelles ou des valeurs de référence. Or, plutôt que de nous attacher à une notion de culture qu'il faudrait définir avec des paramètres dont nous ne disposons pas, nous préférons parler de représentations du vécu qui organisent la réflexion des acteurs rencontrés en fonction des interactions qu'ils auront pu vivre et réinterpréter selon leurs habitus propres. La notion de culture humanitaire nous paraît effectivement impropre dans la mesure où elle suppose l'unification des organisations autour de caractéristiques communes, dont l'examen n'est pas notre objet. Son utilisation nécessiterait un examen au cas par cas des organisations, en vue de déterminer leur pratiques culturelles particulières avant de les unifier en un commun multiple.

A la différence des personnels humanitaires de siège, les expatriés connaissent les militaires pour les fréquenter sur le terrain. Ils possèdent de ce point de vue une vision claire des divisions internes aux armées, entre ce qu'ils perçoivent comme la fonction du combattant, illustrée dans la position de garde des *check-points*, et la fonction ACM, comprise comme une spécificité. Si parfois les personnels ONG se demandent quelle est la fonction de cette unité ACM qu'ils

¹Voir Minear, van Baarda, Sommers, op. cit.; et Tim Cross, op. cit.

connaissent, ce questionnement est relativement rare dans les rangs des humanitaires de terrain. D'aucuns répondront qu'ils ne sont pas intéressés par la question posée sur l'utilité pour les armées de mettre en place une fonction ACM. D'autres perçoivent au contraire les ACM comme des éléments permettant de « positiver » l'image des armées auprès de la population, où alors constituant une possibilité d'affectation des personnels à une tâche¹.

Les représentations des acteurs humanitaires de terrain sont marquées par l'importance du mode relationnel informel qui caractérise la majeure partie de leurs échanges avec les armées. D'une certaine manière, cette caractéristique qui accentue les relations interpersonnelles, et permet un approfondissement des relations de travail via des contextes de rencontres amicaux et extra professionnels, tend à gommer les différences de nature qui préexistent entre humanitaires et militaires. Relativement fréquemment en effet, les humanitaires se reconnaissent une proximité avec les militaires, tant du point de vue du travail que des manières de vivre leur profession. « *Derrière l'uniforme, on fait le même travail* » nous confiera un expatrié², confirmant une impression partiellement partagée par les humanitaires selon laquelle « *beaucoup de militaires seraient séduits par l'humanitaire* »³, en raison de la proximité avec les populations, de la richesse du métier faite de contacts avec des gens que l'on aide, et d'une certaine dose d'aventurisme⁴. La sympathie qu'éprouvent souvent les personnels ONG à propos des militaires qu'ils connaissent leur permet de ce point de vue parfois de réévaluer leurs perceptions du militaire, à travers des exemples qui peuvent paraître en décalage avec la situation dans laquelle ils se trouvent: « *les ACM ? ... Ouais, ils sont sympas... avec le TST, on a fait des bonnes fêtes...* »⁵.

Cette notion relativement diffuse de proximité est d'autant mieux perçue qu'elle fonctionne en opposition avec les représentations très négatives qui sont véhiculées dans les cercles de personnels humanitaires à propos de l'administration intérimaire. Le rejet de la bureaucratie⁶, à la fois lié aux tentatives de contrôle des ONG, vécues comme des volontés d'instrumentalisation de l'aide humanitaire, et lié à la perception de personnels

¹« *Comme ils s'ennuient, ils sont aussi bien à faire quelque chose qui les occupe* ». Entretien avec un responsable des programmes interethnique d'une ONG française, Mitrovica 2002.

²Entretien avec un responsable de programme éducatif d'une ONG française, Mitrovica 2002.

³Responsable Kosovo d'une ONG française s'occupant de programmes psychosociaux, et sur des mineurs délinquants à Mitrovica, 2002.

⁴Voir les analyses de l'ethos humanitaire effectuées par Joanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit.

⁵Entretien avec le responsable des programmes de reconstruction d'habitat d'une ONG française, Vustri 2001.

⁶Voir Joanna Siméant, Pascal Dauvin et CAHIER, op. cit.

onusiens parvenus, affairistes qui ne descendent pas dans la rue et ne «voient» donc pas la réalité est un thème commun aux armées comme aux ONG. Or les personnels humanitaires rencontrent les soldats sur le terrain, dans des véhicules peu confortables, allant au contact des populations, dans les enclaves ou en pleine campagne. La disponibilité des ACM vis-à-vis des ONG, opposée à la « lourdeur » ou « l'inefficacité » perçue de la MINUK joue d'ailleurs dans le sens d'un crédit plus important accordé aux ACM sur des activités précises et délimitées comme la logistique.

La proximité peut de ce point de vue correspondre à une stratégie avouée, les relations de sympathie permettant d'avoir un accès aux ressources militaires disponibles pour les ONG. Une responsable d'ONG précisera ainsi que «*le relationnel avec la KFOR est très important... on ne sait jamais, on peut avoir besoin d'eux...*»¹. Une autre personne nous indique: «*On a de très bonnes relations avec les ACM... parce que c'est souvent eux qui peuvent nous dépanner... avec du fil barbelé... pour dépanner les camions...*»². On ne peut pas pour autant en conclure à l'exclusivité de l'un ou l'autre des aspect du vécu entre les ACM et les ONG pour le comprendre. Il apparaît bien plus que ces aspects sont entremêlés, entre des relations interpersonnelles importantes, dont chacun perçoit qu'elles ont tout intérêt à être bonnes, et la question des ressources militaires disponibles pour les ONG.

Aussi les travailleurs humanitaires de terrain ont-ils une perception très individualisée du rapport au militaire dans sa composante positive. Les travailleurs humanitaires ne s'expriment que peu à travers un langage d'abstraction sur les armées, ou en ayant recours au procédé discursif désignant l'institution, l'organisation comme partie prenante du politique. Il font généralement plus appel à leurs expériences propres et individuelles, parlant des hommes qu'ils rencontrent plus que de leurs perceptions de l'institution, offrant une vision très dépolitisée de leurs représentations. Les cas d'entretiens qui contiennent cette référence à l'institution présentent le caractère *humain* des soldats comme alternative à leur statut militaire, permettant de dépasser une vision de l'appartenance institutionnelle. Ainsi un personnel d'ONG américaine³ traduit cette rupture entre militarité et humanité: «*les militaires sont des hommes... quand ils voient qu'il faut dépasser les ordres, ils le font*». La transgression est par conséquent envisagée comme une façon de se distancer de l'appartenance institutionnelle. Ce caractère *humain* « autorise » les ONG à nouer des contacts interpersonnels ou à envisager une proximité avec les personnels militaires, la notion de militarité devenant un ajout à la personnalité de chaque individu

¹Entretien avec la responsable régional d'une ONG américaine de nationalité française, Mitrovica 2001.

²Entretiens avec une responsable de projet d'une ONG française, Pristina 2001.

³Entretien avec un personnel international d'une ONG américaine, Mitrovica 2002.

qu'ils rencontrent et apprécient. Nous définissons ici la militarité dans le sens d'une attribution de statut social/professionnel au personnel militaire. Elle permet de rendre compte de la distinction entre la représentation des rapports que les personnels humanitaires entretiennent avec les militaires dans le sens d'un rapport d'individu à individu, dans une conception presque a-statutaire, et les représentations de ces rapports lorsqu'ils renvoient au statut de militaire.

L'appartenance à l'institution est, de fait, envisagée d'une manière plus négative, à travers le vécu d'un ethos différent et source de contraintes. La sensation diffuse de la proximité se conjugue de ce point de vue avec le sentiment d'une altérité sociale : «*ils restent militaires tout de même*» précisera un responsable de programme¹, indiquant qu'il refuse de prendre des soldats dans son véhicule pour ne pas prêter à confusion. La militarité peut donc être vécue comme une atteinte à la neutralité de l'ONG, à l'instar de ce qui est affirmé dans les sièges d'ONG, mais la perception de cette atteinte varie considérablement. C'est surtout en période de crise ou pour se rendre dans des endroits supposés à risque que l'appel à la neutralité est mobilisé. Les personnels humanitaires d'une ONG victime d'une manifestation² continuaient en effet à entretenir de bonnes relations avec les militaires des ACM, mais à huis-clos, et reprirent plus visiblement leurs relations quelques semaines après la fin des troubles. Lors des périodes agitées effectivement, «*s'afficher avec les militaires, c'est dangereux en termes de neutralité*»³, d'autant plus que la KFOR française est perçue au travers de la communauté humanitaire et internationale à Mitrovica comme étant fortement liée aux Serbes. «*Le problème après pour nous, c'est la réputation... auprès du bailleur ou de la population locale..*»⁴ nous précise un responsable humanitaire.

La militarité⁵, c'est-à-dire l'ensemble des marqueurs d'identification spécifiques au monde militaire, est ensuite envisagée comme une contrainte dans la mesure où elle suppose des attitudes de soldats en contradiction avec les principes de comportement des humanitaires ou leurs représentations. Aussi l'armement des personnels ACM est-il vécu de manière difficile par les ONG, par exemple

¹Entretien avec un responsable de programme éducatif d'une ONG française, Mitrovica 2002.

²En janvier 2001, des manifestations albanaises se sont déroulées devant le local des ACM au sud de Mitrovica, occasionnant des troubles violents. Les véhicules d'une ONG garés à proximité ont été la cible d'un caillassage organisé. Mitrovica, 2001.

³Entretien avec un chef de programme agricole et de distribution de bois d'une ONG française, Mitrovica 2001.

⁴Entretien avec un chef de mission d'une ONG de soutien psychosocial et d'aide à la reconstruction, Mitrovica 2001.

⁵ La militarité correspond à «*l'ensemble des marqueurs (professionnels, juridiques, sociaux, idéologiques, culturels, corporels) attachés au statut militaire*», qui permettent justement de définir les manifestations extérieures de l'identité militaire comme différente des identités civiles ; Marie-Anne Paveau citée par Emmanuelle Prévot-Forni, *L'identité militaire à l'épreuve des opérations extérieures à finalité pacificatrice*, op. cit. p 38.

lorsque les soldats se rendent dans les locaux des ONG. Autre exemple, lors d'une réunion organisée avec des habitantes du quartier de la Petite Bosnie à Mitrovica au sujet d'un projet de réconciliation inter ethnique amorcé par les ACM, et devant être repris par une ONG¹, les soldats vinrent armés et nombreux. Cette attitude a été fermement réprouvée par la personne en charge du projet dans la mesure où elle considérait que les soldats n'avaient pas à être aussi nombreux, mais surtout qu'ils auraient dû se faire discrets et venir sans armes. « *On est en phase de post-conflit... certaines femmes sont très traumatisées par tout ce qu'elles ont vécu ces dernières années et qu'est ce qu'on voit arriver? Dix bonshommes armés dans un local très petit... avec quinze femmes...* »².

Autre question d'attitudes, la manière dont certains personnels ACM demandent des informations n'améliore pas les relations avec les ONG. Les militaires viennent en effet souvent dans les locaux d'ONG et demandent sur des tons parfois très impératifs des informations sur les programmes, ce qui fait dire aux personnels humanitaires que « *quand ils arrivent [les soldats] on doit être à leur disposition. Ils viennent régulièrement nous poser les mêmes questions et à chaque fois il faut leur consacrer une heure, une heure et demie! Ils sont gentils... mais ils ne se rendent pas compte qu'on bosse...* »³. « *Il y a des mecs qui arrivent quelques fois armés jusqu'au dents... des vrais cow-boys... et ils nous demandent des informations... sur un ton... alors moi, j'ai pas le temps, et en plus ils viennent là comme en terrain conquis... ben je les éjecte!* » nous indique un responsable de programmes⁴. Parfois même, les ONG ne se sentent pas bienvenues dans les locaux militaires: « *En règle générale avec les militaires, on est pris pour des petits cons... et aujourd'hui, quand on arrive au G9... on fait chier. Pour eux on est des babas-cool mais en fait ils ne connaissent pas les ONG* »⁵. Ce type de considération, peu répandue parmi les travailleurs humanitaires, constitue en quelques sortes le summum de l'incompréhension entre militaires et humanitaires. Elle fut exprimée par une personne socialisée au milieu militaire. Plus prosaïquement, ces commentaires traduisent des représentations du militaire, plus ou moins fréquentes, comme étant caractérisé par une certaine rigidité comportementale. Ce caractère ressenti devient problématique pour les ONG lorsqu'elles sentent que satisfaire aux besoins d'information des ACM toutes les trois semaines devient une obligation, une contrainte. La position de demandeur des militaires lorsqu'ils arrivent dans un local d'ONG, peut effectivement ne pas se traduire dans les mêmes termes que lorsqu'un civil le

¹Entretien avec une responsable de projet de réconciliation interethnique au sein d'un ONG française, Mitrovica 2002.

²Idem.

³Idem.

⁴Entretien avec un chef de programme agricole et de distribution de bois d'une ONG française, Mitrovica 2001.

⁵Responsable Kosovo d'une ONG française s'occupant de programmes psychosociaux, et sur des mineurs délinquants à Mitrovica, 2002.

fait. Effectivement, si des éléments divers peuvent ici avoir leur importance, il convient d'envisager que le statut militaire entraîne une plus grande sensibilité des humanitaires à l'encontre de ces éléments. Il s'agit donc d'une transaction de type jeu de l'offre et de la demande, entre ce que le militaire peut apporter et les éléments comportementaux – paralangage, formules de politesse, attitudes plus ou moins guerrières – qui contribuera à le rendre acceptable, fréquentable ou au contraire répulsif. Sachant que l'absence de coopération avec les armées peut devenir problématique pour une ONG, ces attitudes peuvent donc être acceptables tant que la présence militaire compense par un certain nombre d'avantages les contraintes qu'elle incarne.

Fonctionnement de l'institution militaire et techniques humanitaires

Du point de vue du fonctionnement de la structure militaire, les impressions des ONG sont, là aussi, très partagées. Le fait que les armées puissent venir sur le «terrain» des acteurs humanitaires, via les ACM, en reprenant des travaux d'ONG, en initiant des chantiers qu'elles reprennent ou en collaborant pour des activités communes accroît l'évaluation des activités militaires par les organismes humanitaires. Comme nous l'avons précédemment vu, aucun domaine n'est cloisonné ou soumis à l'exclusivité d'une interprétation sur un terrain aussi réduit que le Kosovo. Nous avons, au fur et à mesure de ce document, développé un certain nombre d'exemples traduisant les différences entre les armées et les ONG, tant en termes de capacités techniques propres des armées constituant un système de ressources pour les ONG, qu'en termes de conduite des flux d'informations ou de spécificités fonctionnelles permettant de placer une entité au sein d'une division du travail. Il convient donc ici d'analyser les domaines qui ont été évoqués dans les entretiens, et qui mettent à jour des représentations spécifiques des humanitaires à propos des militaires. Suivant ce schéma, l'analyse de la représentation de l'information, sa pertinence pour les acteurs humanitaires, ainsi que la reconnaissance des compétences militaires à agir dans ce champ amènent à des considérations sur l'institution elle-même et sur son mode d'organisation.

Premièrement on pourrait supposer que les rencontres quotidiennes entre les ACM et les ONG dans les briefings de sécurité induisent une crédibilité du contenu des *briefings*. Or on constate très souvent au travers des entretiens que les informations données par les armées sont largement remises en question par les acteurs humanitaires. Si les réunions organisées par le RepFrance étaient considérées comme très fiables, utiles dans la mesure où des renseignements parfois classifiés étaient délivrés pour fournir aux participants des éléments tangibles d'information, les réunions de sécurité de la Brigade n'ont pas le même crédit auprès des humanitaires. Tous les entretiens convergent vers une

seule tendance, celle d'un manque de pertinence des informations délivrées par les armées. Les ONG perçoivent en effet de manière négative la façon dont les ACM délivrent des informations au « compte-gouttes », dans la mesure où une règle de fonctionnement est relativement bien établie et partagée par les acteurs, celle du « donnant-donnant ». « *Sur la sécurité, pour moi la KFOR ne joue pas le jeu... on est tous les jours au briefing sécurité... et il n'y a pas d'intérêt à y être... pas d'éléments de mise en perspective ou d'analyse (...)* Les infos arrivent toujours en retard et elles sont rarement précises... »¹. « *Les informations vont toujours à sens unique... les relations de copinage permettent d'avoir des infos mais bon... ça ne va pas très loin...* »². Si les ONG donnent des informations sur les situations qu'elles sont amenées à rencontrer, leur perception de la réciprocité n'est pas à la hauteur de ce qu'elles considèrent être leur contribution au système de partage de l'information. De ce point de vue les acteurs humanitaires considèrent que les armées ne jouent pas le jeu et sont réticentes à donner des informations.

La perception d'un défaut de qualité dans la délivrance des renseignements est analysé différemment par les personnels d'ONG. Pour certains, le manque de pertinence des informations données par les ACM correspond à une opacité des armées sur les situations sécuritaires ou politico-militaires. Les militaires de la Brigade ne diraient pas tout en raison d'une stratégie de confidentialité du renseignement. Pour d'autres, les défauts dans la qualité de l'information partagée entre les armées et les ONG sont liés à l'incompétence plus générale des militaires sur la situation du Kosovo et de Mitrovica. « *Les militaires ne comprennent rien... les Serbes sont très évolués et les Albanais fonctionnent selon la loi du Kanun... Tout ce qui est fait ici est d'abord décidé dans la Drenica. Ils ne comprennent pas les réseaux qui sont en place, les trafics... ils ont un peu d'information pour faire du renseignement... mais globalement ils n'ont rien...* »³. « *Les ACM? Si j'ai besoin d'infos, c'est pas eux que je vais aller voir!* » résume un responsable d'ONG⁴. Si ces représentations du militaire sont peu fréquentes, elles sont exprimées par des personnels humanitaires plus âgés que la moyenne, cumulant expérience de l'aide humanitaire au Kosovo (ils étaient présents au Kosovo depuis plus de deux ans) et proximité très forte avec la population locale (ils parlaient une des langues locales). Par conséquent l'expression d'une moindre compétence des militaires, dé-légitimant leurs discours sur la sécurité, est liée à la connaissance des réalités locales propres à chaque personnel humanitaire. Elle est d'ailleurs d'autant plus fortement défendue que les humanitaires perçoivent les

¹Responsable de programmes d'une ONG française, Mitrovica 2001.

²Entretien avec un chef de programme agricole et de distribution de bois d'une ONG française, Mitrovica 2001.

³Responsable Kosovo d'une ONG française s'occupant de programmes psychosociaux, et sur des mineurs délinquants à Mitrovica, 2002.

⁴Responsable de programmes sur les retours de réfugiés, ONG française à Mitrovica, 2002.

problèmes liés à une fréquente rotation des personnels ACM. Les changements de personnels induisent, dans leur conception d'une connaissance de la zone liée au vécu, à l'expérience, une capacité bien moindre d'analyse et de savoir sur les réalités locales. Ils sont ensuite envisagés comme une rupture régulière des relations interpersonnelles entre les ACM et ONG, dont il faut rappeler que l'enjeu correspond à une capacité de mobilisation des ressources militaires au profit des humanitaires. « *Le turn-over, c'est dramatique... il faut refaire tout le relationnel à chaque fois...* »¹ précise un chef de mission, indiquant la difficulté pour les humanitaires de pouvoir alors se re-situer dans une relation mêlant potentiellement confiance, rapports de travail et amitié.

Si les représentations de la compétence en termes d'informations sont en partie liées au fonctionnement interne des armées en opex, un second aspect de la perception de ce fonctionnement est fortement dommageable à la crédibilité des ACM. Il s'agit de la perception de la compétence militaire à agir dans le champs de l'aide à la population sur un terrain comme le Kosovo. Nos précédentes remarques sur ce que les personnels humanitaires considèrent comme la fiabilité des ACM en termes d'appui logistique ou de renforcement des conditions de sécurité par la mise à disposition de convois ne s'appliquent effectivement pas aux activités d'aide des armées. Parallèlement, si le contexte de la crise des réfugiés du Kosovo en Albanie et en ARYM a contribué à faire naître la perception d'une éventuelle compétition² entre les armées et les ONG, il n'en est pas question ici, dans la perspective que nous voulons décrire.

La perception de la compétence des militaires à agir dans le champs humanitaire est étroitement corrélée à l'évolution de l'agenda de l'aide, et notamment à l'accroissement des travaux sur la coexistence multiethnique. Il s'agit par conséquent des remarques que nous avons pu noter à propos du continuum des activités entre les armées et les ONG, et de la distorsion perçue par les travailleurs humanitaires quant à la conduite d'activités d'aide. Les critiques ainsi relevées correspondaient particulièrement à une conception très managériale des activités d'ONG, dans la conduite des projets et dans l'implication des populations au sein de ces projets d'aide. Pour les personnels d'ONG qui ont été amenés à travailler avec les armées, les militaires ne comprennent pas la logique de projet qu'ils développent, de l'identification des

¹Responsable Kosovo d'une ONG française s'occupant de programmes psychosociaux, et sur des mineurs délinquants à Mitrovica, 2002.

²On situe ici la notion de compétition entre les acteurs humanitaires et militaires dans les stratégies de visibilité développées par chaque acteur, qui ont les ont amené à lutter pour obtenir la faveur des médias. Cette notion de concurrence est étroitement corrélée à la concentration géographique des activités d'aide dans les camps de réfugiés, et à ses caractéristiques: médiatisation, multiplicité des acteurs présents sur des zones rétreintes, chevauchements des fonctions d'acteurs en termes de compétence.

besoins et des ressources à la mise en oeuvre de l'opération, en passant par sa phase d'élaboration en concertation avec les habitants locaux. Plusieurs remarques ont été relevées sur la tendance des militaires à promettre des aides qui, finalement, n'arrivèrent pas, tendant à discréditer les bonnes volontés des ACM. De la même manière, les personnels d'ONG observèrent avec une certaine « inquiétude » les préparatifs du marché inter-ethnique censé favoriser la multi-ethnicité. Sachant le manque d'implications des populations locales sur cette initiative, beaucoup « parièrent » sur l'échec du projet.

On peut par conséquent considérer que les visions du militaire chez les personnels humanitaires en opération ne sont pas aussi politisées qu'on pourrait le penser. Il semble au contraire que l'aspect technique du travail humanitaire, qu'il traduise des tendances liées au militantisme des ONG ou corresponde à une vision très managériale de la conduite de projets, tende à moduler l'engagement au côté des militaires selon des paramètres moins tranchés que ce qui apparaît dans les prises de positions publiques de certaines organisations. L'ambiguïté du rapport à la militarité laisse cependant planer un doute sur le fond, faisant apparaître une méfiance des personnels ONG vis-à-vis des armées. Globalement, si la coopération entre les armées et les ONG n'est pas remise en cause par la militarité, cette dernière reste perçue comme une contrainte, un aspect négatif que l'on cherche à minimiser à travers le recours à l'humanité du personnel militaire. Pour autant cette représentation négative peut être mobilisée et se traduire en un comportement hostile lorsque le soldat dévie trop des normes de comportement communément admises au sein du milieu civil ONG.

Plus généralement, ces évolutions de perception des armées, et des personnels militaires dépendent étroitement des endroits dans lesquels les discours sont exprimés. De fait, on peut faire l'hypothèse que le paramètre géographique induit un glissement dans les considérations stratégiques des travailleurs humanitaires, de sorte que les représentations du terrain sont liées aux considérations stratégiques du terrain (management de projet, sécurité au niveau micro-local, militarité comme source de contrainte dans les interactions de face à face), alors que les représentations des sièges sont bien plus liées à des considérations stratégiques spécifiques, la défense de « l'intégrité humanitaire » dans les mass-médias, perception des enjeux de la neutralité à partir d'un ensemble de terrains différents du Kosovo. Les représentations apparaissent donc liées à leur opérationnalisation, à leur mobilisation dans la conduite des stratégies géographiquement situées.

B. Les regards des armées sur les ONG

On peut supposer, suite aux observations effectuées sur la militarité comme source de contrainte, que les rencontres entre les ONG et les armées nécessitent pour les militaires une certaine remise en cause de leurs attributs sociaux ou de leurs normes de comportement vis-à-vis de l'extérieur. Comme l'ont indiqué bien souvent les OL ONG, «*il faut avoir l'intelligence d'aller vers les ONG, de s'adapter à elles*» pour pouvoir les approcher et travailler en commun. Globalement justement, cette adaptation semble plutôt bien se faire pour les officiers et sous-officiers ACM.

Nous présentons ici les discours des armées relevés lors des entretiens sur les ONG de manière dé-territorialisée, par rapport à la césure que nous avons pu percevoir chez les travailleurs humanitaires. Cela correspond d'une part au fait que la majorité des entretiens ont été réalisés au Kosovo, et ensuite au peu de différences qui se tiennent dans les discours entre le contexte français et opex. Effectivement la majorité des entretiens menés en France le furent auprès de personnels militaires ayant effectué au moins une opex en ACM, de sorte que les discours militaires sont en partie formés au travers de cette expérience de terrain. Nous retrouvons de ce fait des problématiques communes, des énoncés étroitement rapprochés, et par conséquent notre présentation présentera les deux types de discours en un seul.

Enfin il est nécessaire de préciser que les représentations des personnels militaires que nous avons rencontrés sont très éclatées, diverses et parfois très éloignées. Au-delà de la difficulté qui se pose alors à présenter des résultats d'entretiens et d'observations, cette extrême hétérogénéité des représentations militaires nous amène à formuler une hypothèse. Le manque d'unification des discours serait lié à la jeunesse de cette proximité militaro-humanitaire et des ACM en général. Faisant appel à des personnels très divers, dont les modes de socialisation peuvent être très militarisés, liés à une pré-socialisation militaire et donc un ethos militaire acquis avant l'incorporation¹ ; ou au contraire issus d'un milieu civil, les représentations des acteurs se forment de manière très individualisée, sans qu'un «esprit de corps» ACM, ou un arsenal idéologique amenant une unification des représentations ne soit encore constitué. Nous prenons, ensuite, comme second élément destiné à enrichir cette hypothèse, les tendances à l'unification des représentations observées chez les personnels du GIACM plus que chez les autres catégories de personnel, de sorte que la spécialisation du métier aide à consolider un certain nombre d'idées et de

¹ Sur ces notions d'acquisition de l'identité militaire, voir Emmanuelle Prevot Forni, op. cit.

conceptions mobilisables dans le travail ACM effectué au jour le jour, en contact avec les personnels civils et humanitaires.

1. La distance de l'humanitaire au militaire

Le constat d'une distance entre les humanitaires et les militaires pourrait être une lapalissade si toutefois on se contentait de l'évoquer sans le détailler. On peut en effet remarquer que les entretiens menés ne conduisent pas tous au même constat. Une partie des personnels militaires perçoit ainsi de manière assez diffuse la proximité avec les personnels ONG à laquelle nous avons fait référence plus tôt. « *La seule différence entre les ONG et moi, c'est que je suis en vert* » pourra « exagérer » un OL ONG¹, laissant percevoir qu'il aime à se définir comme cela en vue d'accroître son influence sur les acteurs humanitaires. « *Ce que j'aime chez les ONG, c'est leur côté aventureux... aider la population comme ils le font sera toujours une noble cause. (...) il y a tout à faire... il faut gérer l'urgence à l'instant T...* » nous précise un autre officier² avant de révéler qu'il aimerait bien aussi pouvoir un jour partir en mission humanitaire. Une conjonction de facteurs semble attirer ces jeunes officiers vers la sphère humanitaire. D'abord il y a l'aspect altruiste de l'aide qui les motive, le fait de pouvoir fournir de l'aide directe à des populations qui souffrent, mettre en oeuvre des programmes de développement pour qu'ils puissent manger à leur faim. Mais il y a aussi un aspect « aventure » qui n'est pas négligeable, et qui est satisfait par le côté urgence de l'aide humanitaire, celle du défi technique et humain, ou celle du danger qui est couru pour fournir de l'aide aux populations. On pourrait rapprocher ces observations de celles qui ont été menées au cours d'une étude sur les relations entre les ONG d'aide médicale et le Service de Santé des Armées³. Les positionnements du SSA évoquent une certaine admiration des médecins militaires vis-à-vis des ONG sur la question des moyens dont elles disposent pour pratiquer la médecine humanitaire. On a pu retrouver dans certains entretiens une tendance parallèle sur le côté débrouillard des travailleurs humanitaires, le fait qu'ils réussissent à faire beaucoup de choses avec peu de moyens constituant un facteur de considération chez certains militaires.

Toutefois, même les partisans les plus farouches du rapprochement entre les ACM et les ONG, par leurs contacts interpersonnels, leurs amitiés ou leur envie de fréquenter ce milieu somme toute séduisant, reconnaissent qu'il existe de profondes différences entre le militaire et l'humanitaire d'un point de vue comportemental. La distance n'est pas ici envisagée du point de vue de la

¹Entretien avec un OL ONG, BMN Nord, Mitrovica 2002.

²Entretien avec un Officier Infra, cellule du G9 de la BMN Nord, Mitrovica 2002.

³Voir Laurence Blanchard, *ONG et SSA, l'humanitaire main dans la main?*, in *Annuaire Français de Relations Internationales*, Volume 2, 2001.

spécificité militaire, elle est révélée par des côtés plus pratiques, quotidiens. Les ONG et les armées fonctionnent de manière différentes pour eux, quant aux horaires, à la discipline, au respect d'un certain *timing*. Certains sont même parfois extrêmement déçus par cette différence et refusent de remettre en cause des aspects profondément ancrés de leur ethos militaire. « *Une fois j'avais un rendez-vous avec Y... d'A..., il est pas venu... alors au bout d'un quart d'heure, je suis parti... si il ne sait pas être à l'heure...* » nous a expliqué un Commandant de TST¹. La ponctualité, question de discipline et plus largement de principe, n'avait pas été respectée par le personnel humanitaire. Le quart d'heure de retard avait été pris par l'officier pour un manquement, presque une injure, alors que la ponctualité ne constitue pas une règle d'or des travailleurs humanitaires que nous avons rencontrés, qui parfois agissent selon des modes de fonctionnement volontairement décousus, selon un certain « esprit safari » dommageable à leur image auprès des armées et de leurs partenaires².

La question d'une forte différence ressentie dans les chaînes de commandement et de contrôle constitue aussi l'un des aspects de cette distance entre le militaire et l'humanitaire. Les personnels militaires engagés en opex ACM présentent tous, quand ils sont questionnés sur leurs perceptions du monde humanitaire, le problème de la coordination des acteurs ONG comme l'une des caractéristiques les plus négatives de la coopération opérationnelle. A l'instar des personnels ONG qui présentent les roulements de personnels des armées comme un frein à l'établissement de relations interpersonnelles fécondes et d'une connaissance pointue de la zone, les ACM assimilent le manque de coordination des ONG à un défaut organisationnel. C'est dans ce sens que l'on peut interpréter les initiatives répétées au niveau des armées de mettre en place des réunions de coordination entre les ONG. Ainsi les ACM fournissent le premier cadre de ces rencontres avant de pouvoir le laisser aux ONG³. La coordination constitue un problème pour les armées dans la mesure où les acteurs humanitaires « *ne se connaissent même pas entre eux, entre ONG partenaires* »⁴, et qu'ils perçoivent dans cette absence de connexion une perte d'efficacité d'ailleurs reconnue par nombre de travailleurs humanitaires eux-mêmes.

De manière plus générale, l'extrême hétérogénéité du monde humanitaire pose problème aux armées à plusieurs niveaux. Au niveau tactique bien sûr, puisque

¹Entretien avec un chef de TST, Mitrovica 2002.

² Sur ce point, les travailleurs humanitaires comme leurs partenaires institutionnels ou militaires regrettent parfois le côté « cow-boy » de certains personnels, correspondant parfois à une identité associative, synonyme de courage et de débrouillardise, ou encore d'inconscience dans les manières d'effectuer leurs missions (notamment en référence aux règles de sécurité) et de non-professionnalisme.

³Entretien avec un OL ONG, Mitrovica 2002.

⁴Entretien avec un OL UNHCR, Mitrovica 2002.

l'ensemble de la communauté humanitaire connaît des difficultés à s'organiser, à se coordonner, ce qui nécessite de la part des armées un effort constant pour saisir les particularités de chacun. Ensuite les niveaux stratégiques et opérationnels se révèlent aussi confrontés à ces complications dans la mesure où la planification des activités ACM peut se heurter à la multiplicité des demandes et conditions des ONG quant à leurs collaborations avec les armées. Un général italien souleva cette question, approuvé par ses collègues français, à des organisations humanitaires: «*est-ce qu'en temps de crise il est possible de ne contacter qu'une seule agence, qui coordonnerait toutes les autres, et donc de pouvoir bénéficier d'une seule et même voix?*»¹ La réponse de toutes les organisations présentes fut bien sûr négative. Son intervention eut pourtant le mérite de clarifier et d'illustrer le malaise des militaires face à cette hétérogénéité des acteurs.

Enfin les personnels ACM peuvent être déçus par les fluctuations stratégiques des ONG sur la question de leurs relations avec les armées. Ils comprennent mal les différences de comportement au sein d'une seule ONG sur plusieurs terrains. L'intervention publique d'un militaire du BACM-CPCO au sujet des coopérations Armées-ONG fut de ce point de vue révélatrice, l'homme se plaignait qu'une organisation puisse refuser la coopération avec les armées en Afghanistan alors qu'au Kosovo elle l'avait accepté², désignant ainsi l'absence de constance des acteurs humanitaires sur cette question. De fait, et comme le rappela alors Béatrice Pouligny, l'organisation venait de subir des restructurations internes ayant pu modifier ses attitudes. Ensuite il convient de rappeler que les positionnements des humanitaires sont étroitement dépendants des contextes géopolitiques dans lesquels la coopération peut prendre place. Enfin si l'ONG était présente au Kosovo et en Afghanistan, il s'agissait de deux branches nationales différentes d'une même organisation, chaque association transnationale pouvant avoir des sections nationales dont les positionnements divergent parfois, éventuellement de manière importante. Notons pour l'exemple que les positions exprimées au sein du groupe MSF peuvent diverger entre la section belge et la section française, et que les ONG transnationales comme ACF, MDM s'organisent sur le même type de structures nationales composant un réseau transnational, et dont la cohérence dans les prises de paroles et les comportements est à remettre en question.

¹Regional Nato strategic/operational CIMIC course, Lyon 4 décembre 2002.

²Petit déjeuner stratégique du CERI, *La coopération entre les armées et les organisations humanitaires dans les opérations de maintien de la paix*, 4 février 2003.

2. Une grammaire des ONG: perceptions du mode de fonctionnement et des principes du monde humanitaire

La perception des ONG est très éclatée au sein des cercles militaires. Il est par conséquent très difficile de pouvoir établir une analyse des représentations qui circulent sur les ONG, sans réduire la multiplicité des avis à une simplicité trompeuse. Pour autant on s'efforcera de catégoriser quelques représentations, et la manière dont elles s'articulent.

Quelques exemples de représentations

Il est assez significatif de trouver parmi les représentations les moins négatives celles exprimées par les membres du GIACM qui sont en opex. Les personnalités avec qui on a pu s'entretenir et qui sont issues du GIACM observent les contacts des armées avec les acteurs humanitaires dans une perspective historique, rappelant la jeunesse de leurs interactions et l'évolution des ONG vers plus de professionnalisme. *«Les ONG ont beaucoup mûri ces dernières années, elles accroissent leur coopération avec les armées parce qu'elles ont compris qu'il n'y avait pas de récupération. Aujourd'hui, on est plus dans la configuration de sociétés d'export humanitaire, avec la professionnalisation...»*¹. Ils observent la manière dont les rapports se déroulent, et conçoivent les relations Armées-ONG dans l'optique «réaliste» de la question des ressources, tout en sachant que le rapprochement des acteurs humanitaires avec les armées peut nécessiter pour les acteurs humanitaires une négociation avec la «norme» et parfois une rupture avec la conception militante des relations Armées-ONG *«de personne à personne, ça se passe très bien... on a des moyens que les ONG ne peuvent pas avoir immédiatement, alors ils viennent nous voir... et ce sont les ONG qui font la démarche de venir qui sont sérieuses... c'est une preuve d'ouverture...»*².

Nombre de réservistes et d'officiers chargés des relations avec les ONG envisagent aussi cette interaction entre les militaires et les humanitaires comme nécessitant un aménagement du comportement militaire, afin de pouvoir se rendre accessible à des civils souvent peu habitués au contact avec les armées. Pour autant leur regard sur les capacités techniques ou le professionnalisme des ONG reste très liée à une conception managériale de la distribution de l'aide humanitaire. Le manque de coordination est par conséquent un thème très fréquent au sujet du travail humanitaire, analysé comme une concurrence entre des acteurs économiques dans la mesure où *«s'il n'y a pas de coordination [entre les*

¹Entretien avec le chef du BACM Repfrance, Pristina 2002.

²Entretien avec le chef du BACM Repfrance, Pristina 2002.

ONG], *c'est tout simplement parce que les intérêts sont divergents*¹. De la même manière les ONG sont vues comme des acteurs ayant «*le nez dans le guidon*»², ne réfléchissant pas de manière stratégique à leur organisation, de telle manière que les uns et les autres n'observent pas ce qui se passe à côté dans les autres associations ou au sein même de leur organisation.

Cependant la perspective d'une compétition entre les acteurs humanitaires ne s'appuie que peu sur une analyse des mécanismes de financement par projet et d'orientation des activités d'aide par les bailleurs de fonds. Plus généralement, les militaires perçoivent les ONG comme des acteurs assez indépendants, orientés vers l'aide aux populations, sans forcément que les contraintes ne soient perçues comme un système d'encadrement des activités définissant un champ financier des possibles. De cette considération découle une certaine frustration lorsque les militaires font circuler auprès des ONG des informations sur telle situation dramatique, sur les nécessités de mettre en place des activités de distribution d'aide alimentaire, plus d'un an après la fin des financements de ces programmes. Un OL ONG de Mitrovica a ainsi été choqué par le refus d'une ONG d'appuyer un projet de soupe populaire mis en place par une ONG locale. «*On est confronté à une misère profonde, et on voit les ONG qui sont complètement détachées... Alors que les gens n'ont rien à bouffer! J'ai essayé de mettre la pression à A... Mais ça n'a pas marché, alors j'ai acheté du lait moi-même pour le donner aux enfants...*»³. La notion de contrainte financière ou de fonctionnement par projet reste donc très diffuse et peu précise dans la réflexion des militaires sur les ONG. La connaissance du monde humanitaire est par conséquent très fluctuante et peut, dans certains cas, former une représentation extrêmement catégorique, voire caricaturale, dans la mesure où la sensibilité personnelle des militaires peut être extrêmement choquée par la distorsion entre leur perception des besoins de la population et les restrictions, notamment financières, qui passent alors pour une moindre sensibilité des humanitaires. Le côté émotionnel des ACM, justement parce que les personnels sont confrontés à des réalités humaines dures, ne peut qu'être mis en contradiction avec une tendance gestionnaire de certaines ONG, et leur cadrage à l'intérieur de grilles financières parfois très rigides.

Les positionnements très négatifs de certains acteurs ACM sur les ONG sont rares, mais exprimées généralement par des personnels bénéficiant de positions de pouvoir importantes. Ils s'articulent autour d'une vision des ONG motivées uniquement par le recueil de financements, que traduit leur propension à se

¹Entretien avec un officier de réserve chargé des programmes agricoles sur le Kosovo, Pristina 2002.

²Entretiens avec un officier de réserve, OL UNHCR du G9 de la BMN Nord, Mitrovica 2002.

³Entretien avec un OL ONG G9 de la BMN Nord, Mitrovica 2002.

positionner sur des activités médiatiques. On retrouve ici plusieurs éléments fortement dévalorisés dans la logique de justification de la présence humanitaire ou militaire. D'une part la démarche mercantile qui serait celle des ONG, leur volonté de s'attirer les faveurs des médias, et finalement la perception de leur inutilité. Cette représentation très dévalorisante des ONG est, dans les cas rencontrés, toujours mise en apposition, voire en contradiction avec la logique militaire, de sorte que le point de référence de la réflexion sur les ONG correspond au monde militaire. Ainsi pour un OL ONG, dans la région de Skenderaj, « *notre rôle c'est d'expliquer aux OI/ONG les connexions de l'UNMIK avec la mafia* »¹. Plus largement la différence entre les ACM et les ONG dans sa conception, c'est que « *les ONG ont reconstruit des écoles (...) pour l'impact médiatique.. Alors que les projets ACM correspondent à un réel besoin...* »². Pour un chef de G9, « *l'absence de hiérarchie en leur sein [les ONG] souligne la logique d'affichage qui est la leur, le manque de cohérence de leur action... et plus largement leur tendance à s'amuser...* ». Dans ces cas, le monde militaire d'origine est conçu comme un référent assurant une connaissance profonde de la zone et une rigueur organisationnelle, contre un monde humanitaire trop tourné vers les médias et des préoccupations financières, ou formé d'un ensemble de personnes considérées comme des amateurs.

Quels points de référence dans la formation des représentations de militaires ?

Dans dernier exemple, nous sommes en présence de représentations jugeant les humanitaires à l'aune de l'organisation militaire, avec une propension importante à dévaloriser les modes alternatifs d'organisation. La vision de l'humanitaire se réfère donc au mode d'organisation militaire conçue comme optimum de l'efficacité. Elle prend corps dans l'opposition des modes militaires d'organisation, la hiérarchie, les passages de relais que l'on décrit comme organisés, et ce que l'on perçoit des ONG, la jeunesse des personnels, leur volonté de se connaître en dehors des contextes professionnels lors des sorties, leur tendance à se positionner en fonction des attentions médiatiques.

Cependant ces représentations paraissent très minoritaires chez les personnels ACM. Les références que l'on aura pu noter comme étant « *opérationnalisées* » dans la formation des représentations sont alors multiples. Les points de référence les plus communément mis en oeuvre correspondent de fait plus à une perception diffuse des principes humanitaires autour des impératifs de neutralité, d'impartialité, de solidarité, sans forcément prendre en considération les contraintes de financement ou d'organisation. Aussi les principes de

¹Entretien avec un OL ONG, chef ops du G9 de la BMN Nord, Mitrovica 2002.

²Idem.

neutralité et d'impartialité affirmés par les ONG sont-ils réinterprétés par les acteurs militaires en fonction de leurs observations sur le terrain. Généralement d'ailleurs, ces principes sont envisagés dans leur acception première, celle qui est défendue par les ONG dans l'espace public, sans que leurs traductions opérationnelles ou techniques que nous avons évoqué précédemment ne soient intégrées. Les représentations des militaires à propos des ONG prennent par conséquent les argumentaires humanitaires « au pied de la lettre », les intègrent pour mettre exergue les distorsions entre les affirmations et les pratiques. Les réévaluations entre les discours humanitaires et l'observation de pratique, conjuguant des éléments émotionnels et des points de référence à l'organisation et ethos militaire ou privé (comme ce peut être le cas chez des réservistes), ne peuvent donc qu'être radicales et remettre en question les registres altruistes et « bons sentiments » sur lesquels les organisations humanitaires jouent dans leurs discours publics, suscitant des attentes chez leurs « partenaires ».

Par exemple, la cohérence entre les fonctions de témoignage de certaines ONG - les conduisant à dénoncer des situations politiques et/ou humanitaires - et la notion de neutralité qui est affichée¹ est parfois mal perçue. Dans l'esprit de certains militaires, prendre position est forcément prendre parti, et la neutralité est balayée par les prises de position politiques des organisations humanitaires. Pareillement, le fait qu'une part croissante des ressources des ONG proviennent de fonds institutionnels dé-légitime le discours a-politisé des ONG qui deviennent alors « *le bras armé des OI* »², prenant parti pour des populations spécifiques. Les ONG au Kosovo sont ainsi majoritairement perçues comme fortement pro-albanaises³. Les ACM se rendent effectivement souvent dans les enclaves serbes et perçoivent de manière très négative la misère dans laquelle restent ces populations, par rapport aux espaces peuplés par les Albanais qui sont eux beaucoup plus riches. Ces représentations se conjuguent certainement avec la perception d'une plus grande proximité culturelle avec les populations serbes, avec la mobilisation de la représentation géopolitique du recul du peuplement serbe dans la ville de Mitrovica, et une vision des populations albanaises qui sont de plus en plus décrites, dans les cercles internationaux, comme étant culturellement mafieuses, assistées, et que finalement on a beaucoup donné à certains tout en restreignant les autres.

¹Regional Nato strategic/operational CIMIC course, Lyon 4 décembre 2002.

²Entretien avec le chef du BACM RepFrance, Pristina 2002.

³Voir l'observation du chef du BACM CPCO lors Petit Déjeuner stratégique du CERI, *La coopération entre les armées et les organisations humanitaires dans les opérations de maintien de la paix*, 4 février 2003. L'officier supérieur avait alors affirmé que les ONG au Kosovo étaient nettement pro-albanaises.

On aboutit par ce biais à renforcer un conflit s'articulant autour de notions contestées, de sorte que les principes de l'action humanitaire deviennent peu à peu le centre d'un antagonisme entre l'affirmation des notions de solidarité/impartialité/neutralité qui reste l'un des points d'orgue de la communication des ONG, et les observations effectuées par les acteurs militaires et ré-interprétées à l'aune de leur propre conception de ces notions et de leur perception de la géopolitique du Kosovo. Dans ce contexte les discordes que nous avons pu observer traduisent un conflit de représentations, entre d'une part, les principes revendiqués par les organisations humanitaires qui constituent des enjeux majeurs de leur histoire et de leurs stratégies de mobilisation des ressources; et, d'autre part, les représentations que leur renvoient les militaires quant à leurs conditions de dépendance vis-à-vis des financements institutionnels et de politisation de leurs activités de prise de parole.

La coopération Armées-ONG, une question nationale ?

La notion précédemment décrite d'une discorde entre «monde militaire» et «monde humanitaire» est renforcée par une autre représentation qui apparaît chez les personnels ACM, celle d'une particularité du monde humanitaire français. Les ONG françaises seraient, dans cette perception, moins volontaristes que leurs consœurs britanniques ou américaines pour collaborer avec les armées, cette tendance se traduisant sur le terrain comme en France.

La perception d'une moindre collaboration des ONG avec les armées de leur pays d'origine, la France, est liée, chez certains personnels ACM, à un trait général des relations armées dont ils constateraient le relâchement lors des opérations extérieures. Ainsi pour nombre de personnels des armées, « *les Français ne se serrent pas les coudes* ». Ils ne formeraient pas, au Kosovo par exemple, une communauté aussi soudée que les communautés britannique ou américaine, et, dans ce contexte, les militaires seraient les parents pauvres de la faible conscience nationale des Français employés au sein des institutions internationales. Illustrée par des commentaires relevant de la solidarité nationale en terre hostile, cette représentation alimente les déceptions des personnels militaires vis-à-vis de leurs attentes dans la conduite d'une politique d'influence nationale. Elle s'appuie d'ailleurs sur des éléments de littérature décrivant l'absence de volonté dans les administrations d'accroître le rôle de la France et de défendre la place de la nation dans l'architecture internationale de gestion des crises¹. Une certaine frustration se développe donc, par l'existence d'un objectif de développement d'une influence nationale dans le cadre multinational

¹ Voir le Premier Chapitre, partie sur les Affaires Civilo-Militaires et le rôle d'influence des ACM.

au Kosovo. Argumentées par des éléments de réflexion et de comparaison avec les moyens déployés par les présences américaines et britanniques en vue d'exercer une politique d'influence d'ordre économique, financière ou juridique, les représentations de nombre de militaires français perçoivent de manière très négative le comportement des fonctionnaires internationaux qu'ils considèrent comme peu engagés dans des stratégies d'influence. Elles se doublent par ailleurs de considérations sur la conduite des politiques de sortie de crise relativement pessimistes et déplorent l'absence d'une autorité interministérielle chargée de conduire une politique extérieure unifiée et dont le but serait la défense des intérêts français sur le terrain kosovar.

Si la représentation d'une influence nationale à accroître n'est pas exprimée au sujet des relations Armées-ONG, la notion de dispersion de la communauté française, qui lui est connexe, touche les acteurs humanitaires. Cette vision se voit légitimée par les prises de position des ONG françaises dans la presse sur leurs relations avec le militaire. Or si cette réticence a une existence plus médiatique qu'opérationnelle, elle possède une certaine influence au niveau de la formation des représentations des armées. Là encore la comparaison est source de déception, puisque les ONG «*anglo-saxonnes*» seraient beaucoup plus promptes à coopérer avec les armées de leurs pays. Effectivement, certaines organisations américaines, et non des moindres, encouragent leurs expatriés à se rapprocher des militaires, ce qu'aucune ONG française ne semble faire. On pourrait expliquer ces phénomènes à partir de plusieurs éléments. D'une part les Civil Affairs constituent des bailleurs de fonds à part entière de l'aide humanitaire. Ensuite l'histoire des ONG américaines n'est pas la même que celle du milieu humanitaire français, lui-même en recomposition et en phase de professionnalisation. Leurs traditions peuvent donc se révéler moins enclines à s'opposer aux diverses formes de contrôle étatique. En France, au contraire, le rôle primordial d'ECHO comme bailleur de fond des activités humanitaires fournit une alternative de financement aux ONG françaises qui peuvent alors tenter de s'abstraire du contrôle d'un Etat qui a toujours cherché à les «approcher». Enfin, il faut rappeler qu'en France la «domination» de certaines grandes centrales de l'humanitaire, idéologiquement méfiantes dans leurs relations à l'Etat, organise un système normatif qui tend à s'affirmer comme une lecture de l'humanitaire en général.

Les militaires français sont par conséquent interrogateurs face à ce qu'ils perçoivent comme une spécificité française s'opposant à leurs volontés de coopération. Ce questionnement est d'autant plus déstabilisateur que les personnels ACM ont l'impression d'avoir investi beaucoup pour favoriser cette coopération, et que si, sur le terrain, on se situe dans la conception d'un apport mutuel enrichissant les rapports et donnant à chaque type d'acteur des

avantages à la coopération ; en France, ces relations « gagnant-gagnant » ne sont ni reconnues, ni revendiquées par les ONG, ce qui renforce la perception d'un double discours des ONG, voire d'une hypocrisie entre pratique et discours. De la création d'un GIACM à la réévaluation des attitudes militaires et des comportements dans les cercles civils, les armées arguent de leur ouverture aux ONG et subissent avec d'autant plus d'amertume des vagues de communication qui remettent en cause ces efforts. Dans la formulation même, les ACM se disent *facilitateurs*, destinés à aider les acteurs humanitaires et se défendent de vouloir les contrôler, ou d'instrumentaliser l'aide humanitaire, à l'instar de ce qui est fait aux Etats-Unis par les Civil Affairs.

Finalement, les observations effectuées par l'équipe de recherche comportent plusieurs éléments qui intéressent le sens de la coopération civilo-militaire, sa portée politique mais aussi sa portée pour les acteurs eux-mêmes. Tout d'abord, on notera que les convergences entre les acteurs militaires et humanitaires sont liées à un ensemble de tendances de la société internationale. De fait la progressive institutionnalisation des relations entre les armées et les ONG, réfléchie et organisée par un ensemble d'acteurs institutionnels, se conjugue avec une série de tensions liées au fait que l'humanitaire, victime en quelques sortes de son propre succès, devient un outil politique entre les mains des bailleurs de fonds internationaux ou nationaux.

Mais évoquer la politisation de l'humanitaire, la perte de la neutralité, ou encore la réduction de l'espace humanitaire ne suffit pas si l'on envisage de comprendre ces phénomènes politiques complexes. Le terme de politisation, tout comme les concepts de neutralité ou d'impartialité, recouvrent des sens bien différents selon l'optique dans laquelle on se situe, ce qui renforce l'idée que ces concepts sont finalement aussi des représentations que l'on mobilise en fonction de leur utilité, et dont le sens évolue pour les acteurs en fonction des contextes et des objectifs de la mobilisation¹. Aussi les représentations des acteurs humanitaires de leur relation avec les militaires sont-elles étroitement liées aux enjeux que revêt pour eux cette relation, selon différents niveaux d'analyse stratégiques pouvant aussi comporter des composantes culturelles². Le

¹ Ce type d'observation renforce, en même temps qu'il s'appuie sur, la lecture interactionniste des phénomènes politiques internationaux. Pour une présentation de la méthode interactionniste et de ses applications dans la sociologie des relations internationales, voir les publications de Béatrice Pouligny, et notamment sa thèse de Doctorat soutenue en 1999 à l'IEP de Paris et réalisée sous la direction de Bertrand Badie : *Les missions polyvalentes de maintien de la paix de l'ONU dans leur interaction avec les acteurs locaux : sociologie comparative de différentes situations : El Salvador, Cambodge, Haïti, Somalie, Mozambique, Bosnie-Herzégovine*.

² On se rappellera, avec Pascal Dauvin, Johanna Siméant et CAHIER, op. cit., que les impératifs stratégiques des organisations humanitaires peuvent aussi relever de la gestion du fait socio-politique, et notamment impliquer des transactions entre les besoins économiques et les

même type de considération pourrait être étendue aux acteurs militaires. En effet, si les représentations des acteurs militaires ne sont pas moins diverses que celles des acteurs humanitaires, les interactions avec les acteurs humanitaires sont susceptibles de réaménager un monde de représentations de l'autre comme de soi-même. Il s'agit particulièrement de la gestion par l'individu de sa propre conception de l'identité militaire, des éléments en deçà desquels il ne peut transiger, ou de la réévaluation qu'il effectue des considérations initiales sur lesquelles s'appuyaient ses représentations du monde humanitaire. Les éléments de l'identité militaire, son ethos (sens du service), son habitus (ensemble de comportements liés à l'appartenance à la société militaire) ou plus prosaïquement les missions dont le personnel ACM considère qu'elles relèvent d'une composante inaliénable de son état (la défense des intérêts nationaux) sont autant d'éléments susceptibles d'être remis en cause dans l'interaction avec les ONG et qui sont soumis à des réévaluations les renforçant ou les minorant.

Les relations entre les armées et les ONG impliquent donc des enjeux de politique internationale mais comportent aussi un ensemble d'enjeux identitaires forts. De la multiplicité de ces enjeux découle une complexité des débats sur les relations humanitaire-militaires, dans la mesure où l'on se situe dans des champs qui conjuguent des éléments stratégiques et des éléments émotionnels. Il est d'ailleurs probable que le mode particulier des relations entre les armées et les ONG, le mode du réseau, ne puisse que renforcer la complexité des débats, justement parce que l'importance laissée aux représentations individuelles renforce leur aspect passionnel et s'oppose à une neutralisation des échanges, aboutissant à des relations entre des acteurs qui vivent parfois une passion en même temps qu'une mission.

nécessités de cohésion associative basées sur un consensus relevant d'une culture politique et associative propre.

CONCLUSION :**L'émergence de la coopération civilo-militaire française au centre d'enjeux géopolitiques et sociologiques**

Tirer les enseignements d'un travail de recherche est toujours chose difficile. Cela oblige le chercheur à se mouvoir d'une position relativement confortable d'observateur pour descendre dans l'arène, prendre position et éventuellement défendre la validité et la pertinence de ses travaux. D'une certaine manière les conclusions servent à cela, qu'elles contiennent des résumés de problématique ou des élargissements conceptuels. En accord avec le Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, la fin de notre document prendra la forme d'une conclusion/recommandation. Car si les travaux qui furent effectués doivent, avec toute la modestie nécessaire, être considérés comme limités et toujours soumis à une certaine loi de relativité, on gagne à ce que les tendances observées le long des pages précédentes soient illustrées par un positionnement sur leur évolution, permettant de re-situer leurs enjeux pour les acteurs concernés.

Dans cette perspective, notre réflexion a tenté de mettre à jour un ensemble d'éléments empiriques ou plus conceptuels sur les relations entre deux types d'acteurs que l'on ne pouvait a-priori qu'opposer. Mais les apparences sont souvent trompeuses, et si notre analyse des relations entre les armées et les ONG n'omet pas les oppositions qu'elles suscitent, on constate un certain nombre de convergences, notamment sur le terrain kosovar, autours desquelles l'humanitarisme et la stratégie militaire se rejoignent. Les relations entre les armées et les ONG font donc débat, en ce qu'elles suscitent des interrogations sur le rôle des acteurs dans la résolution des crises, et notamment parce que ces rôles redéfinissent des spécificités, les encadrent selon des modalités qui ne sont pas unanimement partagées dans la mesure où elles touchent à la nature même des acteurs.

I. Les relations entre les armées et les ONG, le cas du Kosovo

La construction des Actions Civilo-Militaires en France est de facture récente. Dans le cadre d'un remodelage plus général du format des armées en France, cette nouveauté s'insère dans des cadres d'emplois renouvelés, liés à la dimension centrale de la projection dans les missions des armées françaises. Or l'introduction de ce concept et son application sur le terrain ont soulevé un certain nombre de questions, dans la mesure où il suppose des activités

militaires novatrices, mais aussi parce qu'il se situe à la frontière entre les mondes militaires et civils.

Chargée de faire l'interface entre les armées et l'environnement civil (international et local), l'ACM reste marquée d'une ambiguïté que ne contribue pas à résoudre l'absence de doctrine établie. De fait l'histoire de son émergence tend à mettre en exergue le rôle civil des armées dans la défense des intérêts nationaux. Pourtant, l'Etat-Major des Armées semble de plus en plus réticent à ce que les armées prennent en charge ce type de mission. De la sorte, les « recadrages » effectués par l'Etat Major des Armées pallient en partie le handicap que représente le manque de doctrine, tout en laissant s'exprimer, sur le terrain ou dans les cercles des personnes qui observent l'évolution de ce concept, des fluctuations quant à la définition de l'ACM.

Ces évolutions dans la conception de l'ACM visent par ailleurs à renforcer une légitimité qui, au départ, n'était pas acquise. Le caractère nouveau de l'ACM était source d'incertitude, ce qui posait la question de la légitimité des unités chargées de cet emploi, tant en interne, au niveau des armées, qu'en externe, donc vis-à-vis des partenaires civils qu'ils soient institutionnels ou associatifs. La définition restrictive fut ainsi conçue, par limitation du champ d'application, comme une réaffirmation du caractère militaire de l'ACM, les armées n'étant responsables que de ce qui est de leur ressort, en même temps qu'elle visait à mettre un terme au débat sur les ACM source d'évolution du dispositif français de gestion des crises. Ensuite, la légitimation de l'ACM fut envisagée à travers la spécialisation d'une unité chargée de gérer la ressource en hommes et de capitaliser une expérience. La mise en place d'un métier ACM et d'une formation devait constituer la pierre angulaire de la reconnaissance de la capacité des armées à prendre en charge ces nouvelles missions. Enfin la mise en place d'un dispositif concentré autour du GIACM et de l'EMA a permis de réduire le nombre d'acteurs engagés dans cette « aventure ».

Sur le terrain cependant, les problèmes de légitimité des ACM, comme les difficultés à gérer une ressource nouvelle, ont mis à jour un certain nombre de dysfonctionnements dommageables à l'efficacité du dispositif. L'aspect « bricolage » de certains fonctionnements, et la distance perçue par les hommes entre le concept et la pratique, montrent que l'ACM doit encore s'améliorer. Cette fonction s'avère pourtant particulièrement importante lorsque l'on envisage la pertinence de ses attributions dans le spectre des activités militaires propres à l'occupation d'un espace comme celui du Kosovo. Les contraintes géopolitiques liées à l'après-guerre font apparaître l'importance des liens entre la population civile, l'environnement des organisations internationales et les armées. Cela nous est apparu avec d'autant plus d'acuité que le conflit qui a

opposé les deux communautés majoritaires du Kosovo, a mis aux prises des civils et des militaires de deux communautés. Le fait que le peuplement constitue la source du conflit rendait ainsi pertinente une approche militaire au plus près de la population.

Dans cette optique, les ACM sont chargées d'entretenir des relations avec les ONG sur le terrain. Nous avons pu établir que ces relations s'organisaient selon différentes modalités, selon un indice de « formalisation », en fonction de la présence ou de l'absence d'acteurs institutionnels. La personnalisation de la plus grande partie des rapports entre les armées et les ONG nous ont ainsi encouragé à analyser ces relations selon les caractéristiques de la construction de réseaux, animés par des volontés individuelles plus que par des liens inter-organiques. Ce type de fonctionnement n'est cependant pas exclusif, et les exemples de relations Armées-ONG insérées dans des dispositifs animés par des composantes institutionnelles ne sont pas rares.

Deux éléments nous semblaient importants à noter à propos de ces contextes. D'une part il était surprenant que « l'intrusion » du politique dans le jeu entre les deux acteurs militaires et humanitaires ne s'effectue qu'à des « moments » particuliers. De fait, c'est plus le contenu de la relation que la relation elle-même qui conditionnait l'arrivée du politique dans ces interactions, de sorte que les rapports Armées-ONG se formalisent - ou s'institutionnalisent si l'on envisage la présence des institutions - lorsque l'on est en présence de problématiques géopolitiques, liées à la gestion des territoires et des populations. Il nous est ainsi apparu que l'utilisation du couple humanitaire-militaire reste d'une utilité géopolitique importante, et que c'est cette utilité géopolitique qui conditionnait une institutionnalisation des rapports dans le cas français. D'autre part, un second élément nous a confirmé que les ACM constituent un modèle de coopération civilo-militaire tout à fait particulier par rapport à ses homologues allemand ou américain. Là encore, la particularité des ACM françaises reste leur distance aux institutions internationales, dans la mesure où les Américains comme les Allemands ont défini des modes opératoires et des modes de coopération institutionnalisés en relation avec les organismes internationaux.

La question d'une utilité géopolitique du couple Armées-ONG nous est ensuite apparue comme particulièrement révélatrice d'une portée politique beaucoup plus importante que ce qu'il nous avait été donné de rencontrer jusqu'à présent. En effet, l'analyse des complémentarités fonctionnelles de chaque type d'acteur nous a permis d'envisager les relations entre les armées et les ONG à travers un cadre plus large que celui d'une institutionnalisation des rapports. Les éléments de convergence stratégique que nous avons pu mettre en évidence, l'évolution des agendas comme les éléments théorisés de management de l'information ne

s'avéraient cependant pas de nature à régler tous les différents stratégiques entre les entités concernées. De la sorte, on a pu décrire comment les relations Armées-ONG se situaient dans des rapports de pouvoirs entre les institutions et les différentes composantes de la communauté internationale au Kosovo, mettant en cause l'unité des stratégies de la communauté internationale.

Ces éléments de réflexions sur l'action conjointe des armées et des ONG sur le terrain, mais aussi de leurs interactions, nécessitait une mise en perspective, en relation avec l'existence d'un débat international et national. En effet, la question des relations entre les armées et les ONG fait l'objet d'un certain nombre de débats, notamment sur la politisation de l'aide humanitaire, ou la réduction de l'espace humanitaire, dont il convenait d'examiner le caractère pertinent pour notre analyse. Globalement, on peut que considérer que l'environnement international a tendance à resserrer les cadres de l'action humanitaire, réduisant la marge de manœuvre des ONG qui sont de plus en plus contraintes de s'adapter aux volontés des bailleurs de fonds. Dans cette optique l'accroissement de l'institutionnalisation des rapports entre les armées et les ONG apparaît ambigu. En effet, si les aspects neutres et impartiaux de l'aide humanitaire sont toujours réaffirmés, tout comme l'indépendance des ONG vis-à-vis des chaînes décisionnelles militaires, il n'apparaît pas que ces *guidelines* soient d'une efficacité importante, susceptible de modifier la substance des interactions Armées-ONG. Tout au plus cette institutionnalisation permet-elle de faire émerger des débats, l'accroissement du rôle des institutions financières, étatiques ou militaires restant une tendance lourde de l'évolution de l'aide humanitaire ces dernières années.

Justement, dans un contexte où l'humanitaire associatif voit ses marges de manœuvre de plus en plus réduites, les perceptions des personnels de siège comme de terrain ont permis de resituer des notions utilisées dans les débats publics. Il nous est ainsi apparu que les notions de neutralité, d'indépendance et d'impartialité recouvraient une multiplicité de sens, selon les organisations, selon les contextes dans lesquels les entretiens se déroulaient, selon les stratégies des acteurs. De la même manière, la manière dont les acteurs humanitaires envisagent leurs liens au acteurs militaires et leur représentations de ce monde différent et proche sont, elles aussi, étroitement liées aux situations particulières dans lesquelles les discours prennent place. L'hypothèse largement développée dans la littérature actuelle, de différences culturelles, voire d'antagonisme irréductible entre les armées et les ONG a laissé la place à une analyse plus contrastée. Au final, et pour conclure sur un point concernant les enjeux culturels de la coopération civilo-militaire, les analyses des représentations ne font apparaître aucune hostilité a-priori entre les deux types d'acteurs. Au contraire, ces derniers se sentent parfois étonnamment proches

les uns des autres, dans la mesure où leurs valeurs ne sont pas toujours mises en contradiction avec ce qu'ils observent des comportements de leur « partenaires ».

La question des relations entre les armées et les ONG est donc beaucoup moins contrastée que l'on veut parfois nous le faire entendre. Le fait que des enjeux dépassant largement les espaces restreints de coopération sur le terrain se cachent derrière le débat sur la coopération civilo-militaire n'aide d'ailleurs pas à démêler l'écheveau des représentations, des stratégies et des préjugés relayés dans les mass-médias. La question d'une coopération durable entre les armées et les ONG est ainsi délicate, dans la mesure où l'on se situe sur des enjeux de pouvoir complexes, de sorte que l'analyse la plus fine de ces relations nécessite un ensemble de micro-analyses par organisations, par personnels spécifiques, par situations de terrain.

II. Quels paramètres pour une typologie des rapports entre les armées et les ONG ?

En effet, lorsque l'on parle d'ONG, d'aide humanitaire, il est nécessaire de conserver à l'esprit l'extrême fragmentation du phénomène social dont il est question, tout comme sa capacité à se mobiliser et à se rassembler dans la défense de principes opératoires. C'est justement ce qui pose « problème » dans l'optique d'une coopération avec les armées, dans la mesure où aucun schéma a-priori ne peut être encore dressé sur les déterminants de la coopération, pour indiquer qu'à coup sûr telle organisation coopérera toujours et de tout temps. Tout au plus nous bornerons-nous à avancer quelques éléments de réponse quant aux domaines du possible dans les rencontres Armées-ONG

Le premier élément à analyser concerne l'organisation. La question d'une coopération potentielle avec les armées se pose en effet dans une optique de calcul coût-efficacité, et reste donc liée à la question des ressources de l'ONG. Son autonomie potentielle vis-à-vis des bailleurs de fonds institutionnels est par conséquent un domaine à interroger, dans la mesure où il révèle une marge de liberté dans les processus de positionnements stratégiques. Aussi une organisation peut-elle posséder une marge de manœuvre dans la décision de ses implantations géographiques, selon qu'elle s'installe sur un territoire en étant financée sur fonds propres ou selon qu'elle agisse à la manière d'un prestataire de service des bailleurs de fonds internationaux. Sa stratégie peut en effet très bien se situer dans la ligne des positionnements institutionnels internationaux ou nationaux. De ce point de vue donc, la coopération avec les armées peut être envisagée par l'organisation comme un moyen de réduire les coûts de son activité, et engendrer une collaboration fructueuse. Des ONG françaises de

moindre dimension financière passent par exemple régulièrement par le biais des ACM en vue de bénéficier des dispositifs mis à disposition par les armées pour acheminer du fret humanitaire. Parallèlement, nous avons été conduit à rencontrer des personnels d'une ONG française qui ont été totalement pris en charge par les équipes ACM sur le territoire national et à Mitrovica. La stratégie de l'ONG était de pouvoir bénéficier d'un appui logistique puissant, celui des armées, en vue de pouvoir allouer les fonds de manière majoritaire aux projets de terrain.

Le pragmatisme du milieu ONG français peut à contrario se révéler hostile à la coopération avec les armées dans la mesure où il peut estimer que le coût de la coopération sera trop élevé à payer, du point de vue de ses tractations internes avec l'aspect militant de ses normes et de ses tractations externes vis-à-vis des bailleurs de fonds ou du public donateur. Cette dimension est d'autant plus importante que les bailleurs de fonds des ONG françaises se situent dans un autre registre de l'action politique que les armées, celui de la multinationalité ou de la supranationalité, de sorte qu'il est possible de jouer l'un contre l'autre, les principes d'ECHO contre l'intégration à des ACM ou ces mêmes principes contre le rapport Brahimi. On se situe donc aussi dans des rapports de force entre une conception relativement nouvelle de la mission militaire, la mission ACM, et un milieu humanitaire qui est « installé », qui bénéficie d'une historicité propre, construite pour partie en opposition à l'État, qui possède des relais éducatifs, des formations universitaires de haut niveau et des modes de légitimation au niveau des Nations Unies, de la Commission Européenne par les mécanismes d'enregistrement et de partenariat. On aboutit dès lors à envisager les relations Armées-ONG dans une configuration particulière de mobilisation de représentations antagonistes, entre un lien armée-nation qui reste un questionnement permanent des armées soumis à des évolutions constantes, et des représentations humanitaires qui puisent leurs forces dans une « héroïsation » des travailleurs d'ONG, des discours médiatiques dans l'ensemble très favorables, mobilisant des ressources symboliques universalistes, la notion d'un bien commun humanitaire liée aux Droits de l'Homme, et appuyé organiquement sur des mécanismes de reconnaissance supranationaux.

Ensuite, il est nécessaire d'envisager l'environnement géopolitique des relations entre les armées et les ONG. Il serait illusoire de penser qu'une situation dans laquelle la coopération a fonctionné soit transposable dans les mêmes termes sur d'autres territoires. Une grande partie des organisations « lisent » les situations géopolitiques, interprètent les jeux internationaux qui se déroulent sur le territoire de leurs activités et réfléchissent à leurs comportements sur le terrain, en référence à des situations de sécurité, des notions de neutralité et d'impartialité dont on a vu qu'elles correspondaient à des principes

opérationnels. La coopération avec les armées peut par conséquent devenir dangereuse pour une organisation, la question d'un rapport coût-efficacité ne se posant pas ici en termes économiques, mais dans l'optique d'une détérioration des conditions de travail devant l'hostilité potentielle dont pourraient faire preuve les populations locales. Ensuite la question des comparaisons de territoires d'action militaro-humanitaires ne peut que prendre en compte la signification du territoire pour les organisations. De ce point de vue une comparaison des territoires afghan et kosovar pourrait en préliminaire amener plusieurs réflexions. La signification de la présence armée française au Kosovo n'est certainement pas la même qu'en Afghanistan, parce que les raisons des interventions divergent, et que ces territoires n'ont pas le même passif avec la France; entre un Afghanistan historiquement situé à la frontière du Grand Jeu russo-britannique relayé par les Etats Unis dans l'après Seconde Guerre Mondiale, et une Yougoslavie éclatée dont la création en 1919 fut fortement impulsée par la France, et dont les territoires actuels sont destinés à intégrer l'architecture européenne à moyen ou long terme. Du point de vue des ONG, leur géo-histoire tendrait à s'opposer à ces significations territoriales, dans la mesure où l'Afghanistan est au cœur de la création de certaines organisations françaises, comme Solidarité ou ACTED, et que les «faits d'armes» humanitaires au côté des résistants afghans contre l'invasion soviétique restent ancrés dans les esprits, au contraire du Kosovo qui semble n'être pour quelques organisations qu'une étape financièrement rentable.

Enfin un élément subsiste, que l'on aura pu remarquer dès le début de cette étude, celui d'une approche individualisée des rapports avec les armées au sein des missions de terrain des ONG. Le « terrain » est en effet à la recherche constante d'un équilibre entre l'autonomie vis-à-vis de son siège et la quête de son soutien. De ce point de vue, si certains sièges ont parfois encouragé leurs personnels à coopérer avec les armées, ces derniers pouvaient s'y refuser, ou faire évoluer leurs pratiques entre une acceptation des «ordres» du siège et leurs interprétations à minima de la coopération civilo-militaire. Se pose alors la question du comportement individuel dans les situations de face à face et la pertinence d'une prise en compte des différences entre les milieux sociaux dont la coopération civilo-militaire vise à organiser les rencontres. L'utilisation de réservistes, correspondant peut être plus à un ethos civil, la spécialisation de la fonction ACM et son orientation vers une gestion particulière de la ressource humaine marque de ce point de vue l'importance du ressenti de la militarité auprès des personnels d'ONG, dont les caractéristiques seraient parfois à minorer ou à présenter sous un autre jour en vue d'éviter des blocages psychologiques. Là encore la question du lien armée-nation est présente et pose pour les armées le problème d'une particularisation des ACM au sein du dispositif militaire. Effectivement, la perspective de voir s'opérer auprès des

ONG comme de la population locale une identification des ACM comme les «bons militaires», contrairement aux autres unités, en particulier celles de combat, n'est pas positive, dans la mesure où elle neutralise la mission première des ACM, celle d'appui à la force. Ce phénomène pourrait être envisagé si les ACM devenaient une filière propre, bénéficiant pour elles-mêmes des outils militaires particuliers que sont le Génie ou d'autres unités nécessaires aux missions d'aide aux populations. Dans la mesure où, aujourd'hui, les ACM font le lien entre ces unités, la population locale et les civils internationaux, le reste des forces armées bénéficie aussi de l'effet positif que les activités civilo-militaires engendrent.

Bien sûr ces éléments ne sont pas exclusifs les uns des autres, ils s'entremêlent étroitement et interagissent avec l'environnement général de la présence humanitaire. Mais ils apparaissent d'autant plus mal dans des débats trop rares sur les relations entre les armées et les ONG, qu'ils sont masqués par une rhétorique militante humanitaire faisant écran à des réflexions poussées. Certes les appels à la neutralité, l'indépendance et l'impartialité correspondent à des principes d'action des ONG françaises. Mais n'étant définis qu'avec peu de précision, ils deviennent de plus en plus des formules que l'on assène ou que l'on renvoie et dont on discute sans les avoir interrogées. Sans ces efforts de définition et de clarification, au besoin technique, des principes, les concepts humanitaires sont amenés à être remis en cause et dé-légitimés par d'autres acteurs qui sont aussi observateurs du monde humanitaire.

Au final, on ne peut que rappeler la nécessaire prudence qui doit présider à toute analyse des relations entre les ONG et les armées. Le travail sur cette question nécessite de fait une réflexion compréhensive sur les stratégies de chaque acteur. Il n'est pas certain que les ONG les plus avancées dans cette relation suivent sur tous les terrains une tendance au rapprochement avec les armées, de la même manière que les armées elles-mêmes ne sont pas spécialement enclines à favoriser de tout temps ce type de relation. S'il apparaît aujourd'hui que le Kosovo, et plus largement les contextes d'opération dans les Balkans, fut l'occasion pour ces acteurs de se rapprocher, l'Afghanistan et l'Irak ne semblent pas confirmer cette tendance. Il est donc nécessaire d'envisager que chaque ONG possède sa propre stratégie, en fonction de ses ressources financières, humaines, politiques, médiatiques, qu'elles constituent des « mondes » particuliers avec leurs lectures propres des situations géopolitiques dans lesquelles elles sont insérées. C'est justement l'intérêt des analyses géopolitiques, dans la mesure où la lecture des représentations qu'il nous est donné d'effectuer permet d'envisager les stratégies d'acteurs, de sorte que l'on ré-interroge un phénomène à l'aune des conceptions des acteurs, de la manière dont eux-mêmes le perçoivent.

RECOMMANDATIONS :**Quelques enjeux pour la constitution d'un outil ACM au sein des armées françaises**

Nous pouvons déduire de ce qui précède que les orientations qui seront données aux ACM quant à leurs missions futures vont déterminer à bien des égards leurs rapports avec les ONG. Tout d'abord la sensation persiste que les ACM en tant qu'outil militaire ne sont pas les seules en jeu, et que, plus profondément, les institutions françaises tentent d'amorcer une évolution vers des modèles d'action renouvelés. La tendance à considérer les ACM comme seulement une partie d'un outil de gestion des crises, à remanier de fond en comble, se heurte au constat d'une évolution bien faible, que les quelques tentatives de coordinations interministérielles n'auront pas réussi à raviver. Or les ACM ne peuvent agir en tant que « gestionnaires de crise » que dans une mesure très limitée, tout comme leur rôle d'influence économique ne peut qu'être minoré par ce « vide » institutionnel. Dans ce cadre, les relations entre l'Etat et les ONG de manière plus générale sont sans doute appelées à se renouveler dans une mesure bien moindre que celles existant entre l'Union Européenne et les ONG françaises par exemple. La faiblesse des financements humanitaires français bilatéraux ne peut par conséquent qu'accroître le manque d'intérêt des organismes humanitaires vis-à-vis des armées et des ACM dans une optique opérationnelle.

Pour autant il ne faudrait pas en déduire que le Ministère de la Défense ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans la mise en oeuvre du concept ACM. Les orientations données au différents niveaux de décision contribuent à opérer une alchimie mêlant conduite d'une stratégie de crédibilité des organes visant à la reconnaissance de l'outil - en premier lieu le GIACM - et de façonnement des structures destinées à « pousser » le projet, de sorte que l'unité puisse faire évoluer par sa position les divers avis compétents. Cette notion de mise en place de l'outil par le bas, en considérant finalement que le reste - la doctrine, les partenariats - suivra, peut en effet aboutir à façonner une acceptation. On est donc en présence d'une logique dans laquelle c'est le travail au jour le jour des unités ACM en opex et celui des piliers de l'ACM en France - le GIACM et le CPCO - qui aboutiront à la reconnaissance du concept et à son orientation. On pourra remarquer ici que les recommandations qui sont exprimées ne concernent que les forces armées. En effet, il ne nous paraissait pas opportun de proposer des recommandations à des organismes qui ne furent pas impliqués dans le processus de recherche, comme ce fut le cas des armées lors

des différents comités de pilotage organisés au C2SD et le financement de cette étude.

I. La spécialisation d'une unité et la gestion des ressources en hommes

Des réflexions que nous avons pu effectuer au cours de ce rapport découlent un certain nombre d'enjeux qui forment le corps de nos recommandations. Le premier de ces enjeux est constitué par la problématique de la gestion du personnel militaire envoyé en opex ACM.

Si le thème de la **compétence**, de l'expertise, revient de manière régulière lorsque est évoquée la question du « système d'hommes », c'est en grande partie parce qu'il constitue l'un des moyens d'accroître la reconnaissance de l'outil, conditionné par une **gestion rigoureuse des ressources humaines**. Or, on a pu constater parfois que les hommes mis à certains postes ne correspondaient pas véritablement au profil requis. Ainsi, dans le domaine des relations avec les ONG, ou avec les acteurs humanitaires institutionnels, plusieurs qualités sont nécessaires. Il est nécessaire tout d'abord que la personne pratique **l'anglais** de manière régulière, et que la langue ne constitue pas un obstacle à son travail, puisqu'une part non négligeable de la mission ACM se déroule en milieu multinational. Ensuite l'importance du contact interpersonnel nécessite des hommes faisant preuve d'une certaine **flexibilité sociale**, prêts à s'adapter à des milieux qu'ils ne sont pas habitués à côtoyer, ceux des expatriés humanitaires ou fonctionnaires internationaux. Plus généralement **l'identification des postes ACM clefs** se doit d'être précise et définie avec rigueur, pour que les personnalités les plus adéquates soient positionnées sur ces postes. C'est donc un travail de **gestion de la ressource humaine** qui doit être opéré, en relation avec une **analyse des besoins de la mission** et des **capacités disponibles** auprès des armées.

Le thème de la compétence suppose par ailleurs un second volet, celui de la **formation des personnels ACM avant leur arrivée en fonction**. Si les personnels du GIACM ne forment qu'une partie des effectifs militaires déployés au sein des opex ACM, la **préparation des «non-experts»** se doit d'être rigoureuse. Les **Mises en Conditions Opérationnelles** sont par conséquent d'une importance cruciale, et il serait bon qu'elles soient effectuées par les spécialistes de l'ACM, autour de thèmes précis et choisis en fonction de la mission. L'impératif de la préparation ne doit pas être cantonné à la France, et le **tuilage** entre les hommes doit devenir la règle dans la passation des fonctions en opex. Ce tuilage suppose que l'officier sur le départ soit présent durant quelques jours avec son successeur, en vue de le présenter à ses

interlocuteurs, afin que le nouvel arrivant dispose d'une banque de données sur les réalisations effectuées, les organes en place, les ONG présentes et leurs activités. Il ne s'agit pas ici de noyer les personnels fraîchement débarqués de l'avion sous une documentation abondante, mais de pouvoir éviter qu'à chaque changement de personnel, les « nouveaux » aillent faire leur « tour » des ONG, accumulant rancœurs et incompréhensions. En ce qui concerne plus spécifiquement les ONG, il conviendrait de mettre en place un module rapide et efficace d'enseignement sur les techniques humanitaires, le rôle des bailleurs de fonds et ce qui est communément admis ou réprouvé dans les comportements sociaux chez les ONG. Cette clarification pourrait entraîner la **définition de facto de standards de comportements** destinés à éviter les problèmes liés aux incompréhensions ou incompatibilités comportementales. Ces principes de formation avant le départ en mission devraient être appliqués pour les personnels du GIACM de façon beaucoup plus approfondie, de manière à ce qu'ils puissent être reconnus comme les experts en cette matière et constituer la moelle épinière de l'architecture ACM.

II. La connaissance de l'environnement et l'évolution vers des pratiques de gestion de projet

Un second aspect de la conduite des ACM doit être envisagé, celui de **l'adéquation entre les attentes humanitaires et les activités militaires**. Pour ce faire, la stratégie initiée par le GIACM et le CPCO de réseautage au sein des organismes internationaux s'occupant d'aide humanitaire et des ONG correspond à leur volonté d'être identifiés comme les interlocuteurs privilégiés entre les armées et les ONG. **Cette stratégie ne peut que conforter d'une part l'idée d'une spécialisation**, de création d'un métier ACM auprès des ONG, ce qui permet à travers des contacts plus ou moins réguliers de **connaître les attentes des ONG, leurs modes d'organisation et leurs programmes**. Cette connaissance du monde humanitaire qu'il est nécessaire de faire progresser ouvre de fait la voie à l'évolution des ACM vers de nouvelles techniques identifiées comme celles des CMOC.

De ce point de vue, le **passage progressif de l'action civilo-militaire à la coopération civilo-militaire**¹ pourrait constituer une tendance à encourager au sein des ACM françaises. Elle nécessiterait alors l'application de techniques de **management de l'information** qui font effectivement cruellement défaut aujourd'hui. Ce type d'orientation, du moins son développement, serait par ailleurs de nature à renforcer les **convergences avec les standards CIMIC de l'OTAN** qui s'orientent de manière majoritaire vers de la gestion de relation et

¹Voir le rapport effectué par Eurogroup Consulting, op. cit.

de la gestion de l'information, contre une conception des projets civilo-militaires conçue comme excessivement orientée vers des activités mobilisatrices de moyens humains, financiers et matériels. Ces considérations sont à mettre en relation avec la faiblesse de l'institutionnalisation des rapports entre les organisations internationales engagées sur les théâtres. Il est évident que **les liens avec les organisations internationales doivent être renforcés** sur le terrain notamment par la mise en place d'outils de gestion de l'information, ce qui nécessiterait éventuellement un rééquilibrage du ratio des ressources en hommes chargés des liaisons, comparé aux ressources accordées aux projets. C'est dans cette optique que la coopération civilo-militaire pourra s'orienter vers plus de coopération et moins d'action, par définition mobilisatrice de ressources, si toutefois l'EMA décidait d'orienter l'ACM vers ce type de modèle.

Toutefois, si cette évolution conservait un aspect propre d'activité d'ordre civilo-militaire, c'est-à-dire d'activités civiles effectuées par des soldats, il conviendrait de pouvoir **faire évoluer les pratiques vers un modèle de gestion plus adapté aux contextes d'intervention**. Lorsque l'on considère deux projets particuliers des ACM à Mitrovica (l'université et le marché inter-ethnique), on ne peut en effet s'empêcher de penser que les crédits auraient pu être utilisés d'une manière différente. A partir d'une logique **d'identification des besoins** effectuées avec des partenaires civils, de **définition des capacités et ressources** puis de **planification souple des travaux**, il serait certainement possible de mettre en oeuvre des projets tout aussi importants.

Ces techniques de gestion des projets auraient en outre le mérite de **rapprocher les méthodes de travail des ACM de celles des ONG**, facilitant les communications et les coopérations au jour le jour. Ces évolutions permettraient de **mettre en perspective une valeur ajoutée** des armées dans la coopération civilo-militaire, car les armées bénéficient pour partie déjà d'une considération importante auprès de certains acteurs humanitaires, pour leur savoir-faire technique ou encore l'étendue de leurs moyens. L'enjeu se situe donc dans la mobilisation d'un potentiel d'attractivité sous-exploité actuellement, et dont la mise en valeur pourrait placer les ACM en position d'interlocuteur crédible pour des ONG de grande ou de petite capacité.

III. La conduite d'une stratégie de reconnaissance de la particularité des ACM

Enfin ce mouvement ne pourra se faire sans une **clarification très nette du rôle de l'ACM dans les opérations multinationales**. Pour ce faire des débats doivent avoir lieu, des controverses sur les principes de l'action humanitaire, sur

les rôles et mandats de chacun, sur la définition de concepts acceptés et reconnus. Tout en conservant leur appartenance aux armées, les ACM gagneraient à pouvoir **affirmer leur particularité**, notamment vis-à-vis des autres types de coopérations civilo-militaires, telles que les pratiquent les armées américaines en Afghanistan.

Ces clarifications passeront nécessairement par un processus de **rupture avec certaines pratiques**, et particulièrement la confusion qui peut régner entre certains organes de **renseignement** qui utilisent l'étiquette ACM en vue de récolter des informations et les ACM dont les informations sont recueillies sur le principe de l'ouverture, de la discussion. Car si la liaison entre les forces spéciales et les Civil Affairs n'est pas vraiment le sujet d'une importante indignation parmi les ONG américaines, ce n'est certainement pas le cas dans les rangs des humanitaires français. Ajoutons à cette donnée le fait que les ONG françaises n'aient pas le même rapport à l'Etat que leurs homologues américaines, tant parce que l'Etat français ne déploie pas de fonds financiers importants en direction des ONG françaises comparé aux Etats-Unis, qu'en raison des liens forts qui semblent exister entre les milieux politiques et humanitaire outre-Atlantique.

La **rédaction d'une doctrine** semble donc plus que jamais nécessaire à l'élaboration d'une coopération civilo-militaire efficace. Ainsi, elle permettrait de **clarifier les rapports avec les acteurs civils** de résolution des crises en **définissant clairement les rôles des armées**. Elle permettrait par ailleurs de **fixer des pratiques**, de définir un code de conduite, et de renforcer la légitimité des unités à l'intérieur des armées comme vis-à-vis des acteurs extérieurs. Enfin, elle **faciliterait la définition précise des missions** et **restreindrait de ce fait l'aspect « volontariste » et individualisé des ACM**. Au final l'accroissement des contacts avec les organismes civils permettrait aux acteurs humanitaires de prendre acte de cette particularité des ACM et donc de définir plus précisément les axes possibles de coopération.

Ces éléments de « particularisation » de l'ACM seraient à relayer sur le terrain par un ensemble d'éléments visant à **appuyer la perception des unités ACM comme partie intégrante des armées tout en leur reconnaissant un rôle spécifique**. Ainsi, les pratiques actuelles d'identification des unités et personnels ACM par un **macaron** spécifique, et des inscriptions sur les véhicules, nous apparaissent positifs, et la connaissance par les acteurs civils sur le terrain de l'étiquette CIMIC attestent de cette pertinence du « marquage » ACM. A contrario, le **maquillage civil des troupes** – utilisation de véhicules civils semblables à ceux utilisés par les ONG, absence de port d'uniforme – nous semblent constituer une dérive dommageable de plusieurs points de vue.

D'une part, c'est une pratique contestable du point de vue du Droit de la guerre, qui fournira des arguments aux éventuels détracteurs des armées. D'autre part, cela renforcera une perception des ACM comme partie intégrante des services de renseignement que nous avons déjà jugé dommageable. Enfin, ces pratiques enlèveraient toute la plus-value médiatique liée à la perception visuelle des activités positives pour les acteurs civils réalisés par des composantes militaires.

Table des cartes

<u><i>Carte 1 : Relief du Kosovo</i></u>	49
<u><i>Carte 2 : Minorités au Kosovo</i></u>	51
<u><i>Carte 3 : Situation de Mitrovica en juin 1999</i></u>	62
<u><i>Carte 4 : Occupation de l'espace urbain par communautés, février-mars 2001</i></u>	63
<u><i>Carte 5 : Evolution des rapports de forces en fonction de l'extension de la zone de confiance</i></u>	64
<u><i>Carte 6 : Point de passage des réfugiés kosovars vers la Macédoine en liaison avec les zones de peuplement albanais (origine: UNOCHA) :</i></u>	123
<u><i>Carte 7 : Principaux points de passage des réfugiés kosovars du Kosovo vers l'Albanie, avril 1999 (source: USAID et UN OCHA).</i></u>	124
<u><i>Carte 8 : Localisation des infrastructures d'accueil des réfugiés en ARYM, avril 1999 (Origine: UN OCHA).</i></u>	125
<u><i>Carte 9: Localisation des centres d'accueil des réfugiés en Albanie, avril 1999 (Origine: UN OCHA).</i></u>	126

Table des illustrations

<u><i>Figure 1 : Les actions de l'OTAN dans les Balkans (Origine du document: Véronique de Geoffroy et Pierre Galien, Mission d'étude relations humanitaires-militaires. Albanie du 8 mai au 21 mai 1999, Groupe URD, page 9).</i></u>	112
<u><i>Figure 2: Plate forme de l'Emergency Management Group. Système de coordination humanitaire proposant un plan d'action pour la question des réfugiés kosovars en Albanie (Origine du document, Véronique de Geoffroy et Pierre Galien, Mission d'étude relations humanitaires-militaires. Albanie du 8 mai au 21 mai 1999, Groupe URD, page 9). ...</i></u>	112
<u><i>Figure 3: Coordination française de gestion de la crise en Albanie (Origine du document: Véronique de Geoffroy et Pierre Galien, Mission d'étude relations humanitaires-militaires. Albanie du 8 mai au 21 mai 1999, Groupe URD, page 9).</i></u>	113

Bibliographie

Documentation technique et rapports officiels

Accord Technico-militaire de Kumanovo entre les forces de sécurité internationales («KFOR») et les gouvernements des République Fédérale de Yougoslavie et République de Serbie, ratifié par les Parlements Fédéral et Serbe le 3 juin 1999.

Assemblée Nationale, Gaïa Robert, *Les Actions civilo-militaires de l'urgence au développement: quels outils pour la France*, Rapport d'information n°3167, Paris 2001.

Assemblée Nationale, *Enquête sur la tragédie rwandaise*, Mission d'information sur le Rwanda, Paris 1998.

BACM Repfrance, *Etat des réalisations des réalisations ACM Repfrance, fonction Infra*, Pristina, novembre 2002.

BACM Repfrance, *Rôles et attributions des experts ACM de théâtre - Propositions*, Pristina, 2002.

CDES, *Ebauche de Doctrine des Affaires Civilo-Militaires* (CDES/CREDAT/B5 20.11.1999).

CDES, *L'armée de terre 1999, Structures organiques*, <http://www.cdes.terre.defense.gouv.fr/>

CDES, *Structure du Commandement de la Force d'Action Terrestre*, <http://www.cdes.terre.defe.nse.gouv.fr/>

CDES, *Ebauche de doctrine des Affaires civilo-militaires*, juin 1999, <http://www.cdes.terre.defense.gouv.fr/>

Cellule ACM COIA, *Suivi des projets ACM Repfrance Pristina 2000/2001*, décembre 2001.

Conseil de Sécurité des Nations Unies, Résolution 1244 du 10 juin 1999.

Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 29 janvier 2003.

Conseil Européen, Règlement 1605/2002 du 25 juin 2002.

Constitutionnal Framework for Provisionnal Self Government in Kosovo signé par le Représentant Spécial du Secrétaire Général Hans Haekkerup le 15 mai 2001.

COUNCIL REGULATION (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid.

DICOD, *Les armées françaises et l'action civilo-militaire*, Analyse et référence, Ministère de la Défense, novembre 2002.

DICOD/C2SD, *Les Français et la Défense, 10 ans de sondages*, Analyse et référence, Ministère de la Défense, août 2002.

Donor Co-ordination Meeting for Kosovo, *2003 strategy for sustainable returns*, Bruxelles, 5 Novembre 2002.

Dziedzic Michael J. et Wood William, *Kosovo Brief: information management offers a new opportunity for cooperation between civilian and military entities*, United States Insitute of Peace, 1999.

ESRI News, *Humanitarian Aid for Kosovo guided by GIS*, Automne 1999.

Etude du CRH du 02 juillet 2002.

Eurogroup Consulting, Xavier Guilhou, Jean-Marie Aoust et Jean-Charles Becuwe, *La coopération civilo-militaire dans le cadre des actions de sortie de crise et de reconstruction et la problématique des financements internationaux*, rapport à la Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense, 15 novembre 2002.

G9 BMN Nord, *Suivi 2002 des projets ACM*, Mitrovica Avril 2002.

HCCI, Avis remis au 1^{er} Ministre « *Crises, coopération et développement* », Paris 23/11/2000.

HCIC/UNHCR/UNOCHA, *Kosovo Atlas 2*, Pristina, Kosovo Septembre 2002.

Humanitarian Practice Network, *Information systems in humanitarian emergencies*, 2001.

Humanitarian Practice Network, *Was international emergency relief aid in Kosovo «humanitarian»? 2002.*

IHEDN, *Comprendre la Défense*, Economica 1999.

Instruction 2900, *Concept Interarmées de l'action civilo-militaire*, Directive du 23 janvier 2002 approuvée par décision 000227/DEF/EMA/EMP.1/NP, Paris, le 18 mars 2002.

Le GIACM, une unité au service des autres, brochure de présentation du GIACM.

Livre Blanc sur la Défense, La Documentation Française, Paris 1994.

MAE/DGCID, *Rencontres Françaises de la coopération multilatérale*, Paris, 4 avril 2001.

Manuel de l'OTAN, Bureau de l'information et de la presse, Bruxelles, 2001.

Médecins Du Monde, *Kosovo: Minorités en danger*, Décembre 2000.

NATO Civil-Military Cooperation Doctrine AJP9, 2001.

OCDE, *Analyse comparée des moyens civils et militaires pour l'acheminement et le soutien de l'aide humanitaire durant un conflit*, 9 juin 1998.

OSCE/ UNHCR, *Ninth Assesment on the situation of ethnic minorities in Kosovo (september 2001- April 2002)*, Pristina 2002.

OSCE/UNHCR, *Tenth Assessment of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo (Period covering May 2002 to December 2002)*, mars 2003.

Presidential Direction Directive 56 : *Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingencies*, signée le 27 mai 1997.

Smith Michael M. & Hofstetter Melinda, *The CMOC, a journey, not a destination*, Civil Affairs Association.

Smith David G, *Kosovo, applying GIS in an international humanitarian crisis*, in *Arc User*, juillet-septembre 2001.

UN OCHA, *Guidelines on the use of military and civil defence assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies*, avril 2003.

UNMIK, *A year and a half in Kosovo. United Nations and European Union support to peace and reconstruction*, Pristina, Kosovo Décembre 2000.

US Army Field Manual 41-10, *Civil Affairs Operations*, Washington DC, février 2000.

US Army Joint Publication 3-57, *Joint Doctrine For Civil-Military Operations*, Washington DC, 8 février 2001.

Périodiques et Colloques

Actes de la Recherche en Sciences Sociales n°121-122, dossier intitulé *Les ruses de la raison impérialiste*, mars 1998, notamment d'Yves Dezalay et Bryant Garth, *Droits de l'homme et philanthropie hégémonique*.

Ankersen Christopher, *Coordination, cooperation, or something else: A framework for assessing power relations in the discourse of civil-military cooperation in peace support*, Inter University Seminar on Armed Forces and Society, Kingston Canada, Octobre 2002.

Bettati Mario, *Un droit d'ingérence*, in *RGDIP*, 1991 pp 639-669.

Blanchard Laurence, *ONG et SSA, l'humanitaire main dans la main?*, in *Annuaire Français de Relations Internationales*, Volume 2, 2001.

Blanchon David, *Le Kosovo, géographie d'un territoire à reconstruire*, in la *Revue Internationale et Stratégique* n° 36, hiver 1999-2000.

Boëne Bernard, *La spécificité militaire*, *Actes du Colloque de Coëtquidan*, Armand Colin, Paris 1990.

Bozarslan Hamit, *De la Géopolitique à l'humanitaire, le cas du Kurdistan d'Irak*, in *Cultures et Conflit* n°11, automne 1993.

Brumter Christian, *ACM, les leçons de l'expérience européenne*, in *Objectif Doctrine* n°10 & 11, octobre 1999.

Brunel Sylvie, *L'humanitaire, nouvel acteur des relations internationales*, in la *Revue Internationale et Stratégique* n°41, 2001, pp 93-110.

CDES, *La place et le rôle des forces terrestres dans la résolution des crises*, forum du 8 juin 2000, Paris.

Cécile Jean-Jacques, *Les forces américaines d'opérations spéciales à l'orée du troisième millénaire*, in *Des forces spéciales aux affaires civilo-militaires*, Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense n°10, décembre 1997, pp 51-58.

Chassagne Philippe et Gjeloshaj Kolë, *L'émergence de la criminalité organisée albanophone*, in *CEMOTI* n°32, juillet-décembre 2001.

Colonel Collot d'Escury, *Opération Trident Humanitaire, Allied Harbour*, in *Objectif Doctrine*, CDES, décembre 1999.

Dietrich Helmut, *Le territoire de l'action humanitaire*, in *Transeuropéenne* n°18, été 2000, pp 23-32.

Fitz-Gerald Ann M. et Neal Derrick J., *A strategic management framework for improved aid delivery*, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Kingston, Canada, 2001.

FRS et CRESPI, Colloque *Sorties de crise: du militaire vers le civil. le cas des Balkans*, <http://www.frstrategie.org/>

Gal Reuven, *Le stress du soldat de la paix existe-t-il?*, in *Les cahiers de Mars*, automne-hiver 1996.

Garcia Thierry, *La Mission d'administration intérimaire au Kosovo*, in *RGDIP* n° 1, 2000, pp 61-71.

Géopolitique n°68, dossier consacré au *Droit d'ingérence*, janvier 2000.

Ghébal Victor-Yves, *Totem et tabou dans le conflit du Kosovo: remarques sur les limites naturelles d'une médiation internationale*, in *Cultures et Conflits* n°37, Septembre 2000, pp 5-22.

Giroit Jean-Claude, *Réserves et enjeux de la coopération civilo-militaire*, in *La gestion des sorties de crises*, Fondation pour les Etudes de Défense, Colloque du 17 décembre 1997, Paris, pp 55-59.

Giroit Jean-Claude, *Les chefs d'entreprises et les affaires civilo-militaires*, in *Des forces spéciales aux affaires civilo-militaires*, Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense n°10, décembre 1997, pp 41-45.

Gjeloshaj Kolë, dossier intitulé *L'Albanie dix ans après*, in *CEMOTI* n° 29, janvier-juin 2000.

Glenon Michael et Hedges Chris, *The new interventionism. The search for a just international law*, in *Foreign Affairs* n°3, mai 1999.

Grossrieder Paul, *humanitaire et monde des affaires: quel dialogue pour quels objectifs?*, in *Géoeconomie* n°14, été 2000, pp 41-48, été 2000.

Guillhou Xavier, *Les Actions civilo-militaires conduites par le COS en ex-Yougoslavie*, intervention lors du Colloque du CEHD/CNRS sur *les Forces Spéciales*, 11 et 12 juin 2001.

Hermet Guy, *Triomphe ou déclin de l'humanitaire*, in *Cultures et conflits* n°11, automne 1993.

International Alert, *The politisation of humanitarian action and staff security*, résumé de l'atelier international du 23-24 avril 2001, Boston

Janvier Bernard, *Introduction aux Affaires civilo-militaires*, in *La gestion des sorties de crise*, Fondation pour les Etudes de Défense, Colloque du 17 décembre 1997, Paris.

Jovic Dejan, *Fear of becoming a minority as a motivator of conflict in the former Yugoslavia*, in *Balkanologie*, n° 1&2, Volume V, Paris, décembre 2001.

Judah Tim, *Greater Albania*, in *Survival* n° 2, vol 43, été 2001.

Kouchner Bernard, Interview dans *Politique Internationale* n°86, 2000.

Lacoste Yves, éditorial d'*Hérodote* n° 63, 1992.

Lacoste Yves, *Hérodote a vingt-cinq ans, Ecologie et géopolitique en France*, in *Hérodote* n°100, premier trimestre 2001, pp 3-12.

Laura Miller, *Do soldiers hate peacekeeping? The case of preventive diplomacy operations in Macedonia*, in *Armed Forces and Society* vol 23, Printemps 1997 pp 415-450.

Leezenberg Michel, *Humanitarian aid in iraqi Kurdistan*, in *CEMOTI* n°29, janvier-juin 2000, pp 31-50.

Macrae Joanna et Leader Nicholas, *The politics of coherence: humanitarianism and foreign policy in the post-cold war era*, in *Humanitaire* n°1, Décembre 2000.

Maillet Léandre, *Le rôle du cadre de contact*, in *La métamorphose des missions? Le soldats et les armées dans le nouveaux contextes d'intervention*, C2SD, Paris, décembre 2000.

Makki Sami, *Le civilo-militaire en Grande Bretagne: leçons pour la France*, in *Le Débat Stratégique* n°58, septembre 2001.

Makki Sami, *La privatisation des fonctions de défense aux Etats Unis : vers un nouveau modèle de politique étrangère ?* in *Diplomatie* n°1, janvier-février 2003, pp 66-70.

Makki Sami, *Militarisation de l'humanitaire : les enjeux de l'intégration civilo-militaire dans l'appareil de sécurité militaire américain*, in *Humanitaire* n°8, automne 2003, pp 88-107

Makki Sami, *Militarisation des acteurs civils et stratégie globale des Etats Unis*, in *le Débat Stratégique* n°67, Mars 2003.

Mamou Jacky, *Le projet SPHERE: une déresponsabilisation des Etats?*, in *Humanitaire* n°1, novembre 2000.

Mockaitis Thomas R., *Civil-military cooperation in peace operations: the case of Kosovo*, Paper présenté à la Conférence Biennale de l'IUS AF&S, Chicago 2003.

Moreau Defarges Philippe, *Le Kosovo ne sera pas indépendant*, *Défense Nationale* n°5, mai 1999.

Mots n°47, dossier sur *Les médias dans le conflit yougoslave*, juin 1996. Charaudeau, Lochard et Soulages, *La construction thématique du conflit en ex-Yougoslavie par les journaux télévisés français (1990-1994)*, pp 89-108 et Pedon Eric et Walter Jacques, *Les variations du regard sur les «camps de concentration» en Bosnie. Analyse des usages de la photographie dans un échantillon de journaux français*, pp 23-45.

Mouvements n°12, dossier intitulé *Humanitaire, La politique du moindre pire?*, novembre-décembre 2000, Bradol Jean-Hervé, *Le label humanitaire*, Grünewald François, *L'argent, l'urgence et la reconstruction*.

Ogata Sadako, *International Security and refugee problems after the Cold-War*, 8th Olof Palme Memorial Lecture, Stockholm, 14 juin 1995.

Périès Gabriel, *Rôles d'institution et sens du mot doctrine dans le discours militaire*, in *Les champs de Mars*, Premier Semestre 1998, La Documentation Française.

Poulligny Béatrice, *L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre: évolutions et enjeux*, texte présenté lors du Colloque International, "La guerre entre le local et le global : Sociétés, Etats, Systèmes", CERI, Paris, 29-30 mai 2000, version du 25 février 2001.

Pouligny Béatrice, *Perception des missions civiles de paix par les populations locales*, communication présentée au colloque de l'Assemblée Nationale « *L'intervention civile, une chance pour la paix* », Paris, 26-27 octobre 2001.

Pouligny Béatrice, *NGOs as transnational forces*, intervention lors du colloque international, "Resilience or Erosion? The State Under Attack - From Above And From Below", Colloque du CERI, 15-16 juin 2000.

Ragaru Nadège, *Les avatars de l'aide internationale dans les Balkans*, in *La revue internationale et stratégique* n°40, hiver 2000-2001.

Saleun Jacques, *Actions Civilo-Militaires: l'expérience en ex-Yougoslavie*, in *Des forces spéciales aux affaires civilo-militaires*, Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense n°10, décembre 1997, pp 33-40.

Studer Meinrad, *The ICRC and civil-military relations in armed conflict*, *Revue Internationale de la Croix Rouge* n°842, juin 1983, pp 357-391

Tardy Thierry, *Ingérence humanitaire et logique de puissance*, in *Géoéconomie* n°14, été 2000.

Thomann Jean-Claude, *Le Kosovo*, in *Défense Nationale* n° 10, octobre 2000.

Torelli Maurice, *Les missions humanitaires de l'armée française*, in *Défense Nationale*, Mars 1993.

United States Institute of Peace, *Taking it to the next level, civil-military cooperation in complex emergencies*, 31 août 2000.

Walsh Mark R. & Harwood Michael J., *Complex Emergencies: under new management*, in *Parameters*, hiver 1998, pp 39-50.

Yannis Alexandros, *Kosovo under international administration*, in *Survival* n° 2, vol 43 été 2001, pp 31-48.

Ouvrages, participations à des ouvrages et travaux de recherche

ACF, *Géopolitique de la faim*, PUF, Paris 2000.

Arlacchi Pino, *La Mafia entrepreneuriale, éthique mafieuse et esprit du capitalisme*, Presses Universitaires de Grenoble.

Backmann & Brauman, *Les médias et l'humanitaire*, CFPJ, Paris 1996.

Badie Bertrand et Smouts Marie-Claude, *Le retournement du monde*, Presses de Sciences Po, Paris 1999.

Barry Jane & Jefferys Anna, *A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response*, HPN paper, ODI janvier 2002.

Barry, Michael, *Le royaume de l'insolence. L'Afghanistan 1504-2001*, Flammarion, Paris 2002.

Bettati Mario, *Droit humanitaire*, Point, Paris 2000.

Bettati Mario, *Le Droit d'ingérence, mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris 1996 .

Blanchet Alain et Gotman Anne, *L'enquête et ses méthodes: l'entretien*, Sociologie 128, Nathan, Paris 1992.

Boltanski Luc, *La souffrance à distance*, Métailié, Paris 1993.

Bouchet Saulnier Françoise, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, La Découverte 2000.

Braem Yann, *Géopolitique d'une présence multinationale, la présence française au Kosovo face aux questions nationales*, Mémoire de DEA de Géopolitique 2001, Université Paris 8.

Chiclet & Ravenel, *Kosovo, le piège*, L'Harmattan, Paris 2000.

Cohen Samy (dir) *L'opinion, l'humanitaire et la guerre*, FED, La Documentation Française, Paris 1996.

Collowald Annie (dir), *l'humanitaire ou le management des dévouements*, PUR, Rennes 2002.

Colonomos Ariel (dir), *Sociologie des réseaux transnationaux*, L'Harmattan, Paris 1995.

Corten Olivier et Klein Pierre, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction*, Bruylant, Bruxelles 1992.

Cross Tim, *Comfortable with chaos: working with the UNHCR and the NGOs; reflexions from the 1999 Kosovo refugee crisis*, UNHCR Working Paper n°42, avril 2001.

Crozier Michel et Friedberg Ehrard, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris 1977.

De Geoffroy Véronique et Galien Pierre, *Mission d'étude relations humanitaires-militaires Albanie du 8 mai au 21 mai 1999*, Groupe URD (www.urd.org), 1999.

De Waele & Gjelošhaj, *De la question albanaise au Kosovo*, Complexe, Bruxelles 1999.

Debray Régis, *L'Etat séducteur*, Gallimard, Paris 1993.

Défournieux Marc, *Gestion des sorties de crises et reconstruction de la paix*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Paris, décembre 2000.

Deler JP, Fauré Y-A, Piveteau A et Roca P-J, *ONG et développement, société, économie, politique*, Khartala, Paris 1998.

Destexhe Alain, *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Armand Colin, Paris 1993.

Dubar Claude, *La socialisation, construction des identités sociales et professionnelles*, Armand Colin, Paris 1998.

Efros Dominique et Fouilleul Nicole, *Les Unités de combat en intervention humanitaire, une activité de travail particulière*, Les Documents du C2SD, septembre 1999.

Girardet Raoul, *La société militaire de 1815 à nos jours*, Agora, Paris 1998.

GRIP, *Militaire-humanitaire, à chacun son rôle*, Complexe, Bruxelles 2002.

Guillet Sara, *Nous, Peuples des Nations Unies. L'action des ONG au sein du système de protection international des Droits de l'Homme*, CEDIN PARIS 1, Montchrestien, Paris 1995.

Hours Bernard, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, L'Harmattan 1998

Johanna Siméant, Pascal Dauvin, CAHIER, *le travail humanitaire*, Presses de Sciences Po, Paris 2002.

Kessler Marie-Christine, *la politique étrangère de la France, Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, Paris 1999.

Kouchner Bernard, *Le malheur des autres*, Odile Jacob, Paris 1991.

Lacoste Yves (dir), *Dictionnaire de Géopolitique*, Flammarion, Paris 1995.

Lacoste Yves, *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*, La découverte, Paris 1985.

Lupo Salvatore, *Histoire de la Mafia des origines à nos jours*, Flammarion, Paris 1999.

Macrae Joanna, *The new humanitarianism, a review of trends in global humanitarian action*, Humanitarian Policy Group Report 11, Overseas Development Institute, août 2002.

Miner Larry, van Baarda Ted et Sommers Marc, *NATO and humanitarian action in the Kosovo crisis*, Occasional Paper n°36, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Providence, USA, décembre 1999.

Miner Larry et Guillot Philippe, *Soldiers to the rescue, humanitarian lessons from Rwanda*, OCDE, Paris 1996

Moreau Defarges Philippe, *Un monde d'ingérence*, Presses de Sciences Po, Paris 2000.

Pirvevec Jose, *Il Giorno di San Vito*, Il Mulino, Milan 1992.

Poulligny Béatrice : *Les missions polyvalentes de maintien de la paix de l'ONU dans leur interaction avec les acteurs locaux : sociologie comparative de différentes situations : El Salvador, Cambodge, Haïti, Somalie, Mozambique, Bosnie-Herzégovine*. Thèse de Doctorat soutenue en 1999 à l'IEP de Paris et réalisée sous la direction de Bertrand Badie.

Prevost-Forni Emmanuelle, *L'identité militaire à l'épreuve des opérations extérieures à finalité pacificatrice: l'exemple d'un régiment d'infanterie*, Les documents du C2SD, Paris 2001.

Quivy Raymond et van Campenhoutd Luc, *Manuel de recherche en sciences sociales*, Dunod, Paris 1988.

Raufer Xavier et Quéré Stéphane, *La mafia albanaise*, Favre, Lausanne, 2000

Roux Michel, *Le Kosovo, dix clés pour comprendre*, La découverte, Paris 1999.

Roux Michel, *Les Albanais en Yougoslavie, Minorité nationale, territoire et développement*, Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 1992.

Rufin Jean-Christophe, *Les humanitaires et la guerre du Kosovo: échec ou espoir?*, in Jonathan Moore (dir), *Des choix difficiles, les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Gallimard, Paris 1999, pp 389-424.

Ryfman Philippe, *La question humanitaire*, Ellipses, Paris 1999.

Stark Hans, *Les Balkans, le retour de la guerre en Europe*, IFRI Ramsès, Paris 1993.

Stilinovic Nicolas, *Gestion des crises, rôle des Actions civilo-militaires et des agences d'aide nationales au développement*, DEA de Relations Internationales soutenu à l'Université Marne la Vallée, 1997-1998.

Tardy Thierry, *La France et la Gestion des conflits yougoslaves (1991-1995). Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruylant, Bruxelles 1999.

Tardy Thierry, *La Politique Américaine des Peace Operations*, Etude de la FRS, Paris 1999.

Thiéblemont André, *Le fait culturel militaire : premiers repérages*, in Cultures et logiques militaires, PUF 1999.

Vennesson Pascal & Caplow Théodore, *Sociologie militaire. Armée, guerre et paix*, Armand Colin, Paris 2000.

Verschave François-Xavier, *Complicité de Génocide? la politique de la France au Rwanda*, La Découverte, Paris 1994.

West Katarina, *Humanitarian action in a new security environment*, ISS WEU, Occasional Paper n°5, avril 1998.

Yérasimos Stéphane, *La question d'Orient, frontières et minorités des Balkans au Caucase*, la Découverte, Paris 1993.

Zorgbibe Charles, *Le Droit d'ingérence*, PUF, Paris, 1994.

Quelques sites Internet

<http://europa.eu.int/index-en.htm/> - Portail de l'Union Européenne.

<http://hwproject.tufts.edu/> - Portail du *Humanitarianism and War Project*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Université de Providence, USA.

<http://www.afebalk.org/> Portail de l'Association Française d'Etudes sur les Balkans.

<http://www.balkans.eu.org/> Portail de l'association le courrier des Balkans (traduction de journaux des Balkans).

<http://www.ceri-sciencespo.com/> - Portail du Centre d'Etudes et de Recherches Internationale, Institut d'Etudes Politiques de Paris (publications de Béatrice Pouligny).

<http://www.cdes.terre.defense.gouv.fr/> - Portail du CDES.

<http://www.nato.int/kfor/welcome.html/> - Portail de la KFOR.

<http://www.odi.org.uk/index.html> - Portail de l'Overseas Development Institute.

<http://www.osce.org/> - Portail de l'OSCE.

<http://www.reliefweb.int/> - Portail de l'UNOCHA.

<http://www.seerecon.org/> - Portail commun de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne.

<http://www.stabilitypact.org/> - Portail du Pacte de Stabilité Pour l'Europe du Sud-Est.

<http://www.unhcr.ch/> - Portail de l'UNHCR.

<http://www.unmikonline.org/> - Portail de la MINUK.

ANNEXES

Remarque:

Les guides d'entretien que nous présentons dans ces annexes ne reproduisent que très partiellement la richesse des entretiens eux-mêmes. De fait leurs contenus furent conditionnés en partie par les événements extérieurs (manifestations à Mitrovica, dernières mises en oeuvre dans l'architecture des ACM, événements se déroulant en Afghanistan...). Ensuite, un nombre non négligeables d'entretiens ne purent être menés sur une longue durée (une heure et demie), mais de manière beaucoup plus «expéditive», et, d'un commun accord avec l'interviewé, en allant directement au sujet principal, la relation Armées-ONG. Enfin les guides d'entretiens ne furent souvent utilisés qu'à titre d'aide-mémoire, et ne constituèrent pas la trame des entretiens. Ce fut bien plus le fil de la conversation qui alimenta les échanges, avec toutefois un rôle de recadrage du guide d'entretien lorsque les propos divergeaient trop du centre d'intérêt de l'entretien. Nous présentons ainsi une série de questionnements qui fut posée au interlocuteurs sous des formes diverses, et sans parfois qu'il ne soit nécessaire de relancer l'entretien ou de le réorienter vers d'autres sujets.

Liste des abréviations utilisées

ACF - Action Contre la Faim

ACM - Actions Civilo-Militaires

ACTED - Aide à la Coopération Technique et au Développement

AOR - Area Of Responsibility

ARYM - Ancienne République Yougoslave de Macédoine

BACM - Bureau ACM

BLF - Bureau de Liaison Français

BMN - Brigade Multi-Nationale

BPRM - Bureau of Population, Refugees and Migrations (State Department)

CCCM - Centre de Coordination Civilo-Militaire

CDES - Commandement de la Doctrine et de l'Enseignement Supérieur de l'Armée de Terre

CELUR - Cellule d'Urgence MAE

CFAT - Commandement de la Force d'Action Terrestre

CICR - Comité International de la Croix Rouge

CIMIC - Civil-Military Cooperation

COIA - Centre Opérationnel Inter-Armées

COMKFOR - Commandant de la KFOR

COS - Commandement des Opérations Spéciales

CPCO - Centre de Planification et de Conduite des Opérations

DAS - Délégation aux Affaires Stratégiques

DFID - Department For International Development

DICOD - Division à l'Information et à la Communication de la Défense

ECHO - European Community Humanitarian Office

EIT - Expertise Initiale de Théâtre

EMA - Etat-Major des Armées

EMAT - Etat-Major de l'Armée de Terre

EMB - Etat-Major de Brigade

EMF - Etat-Major de Force

EMIA - Etat-Major Inter-Armées

FED - Fondation pour les Etudes de Défense

GIACM - Groupement Inter-Armées d'Actions Civilo-Militaires

GTZ - Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

HCCI - Haut Comité pour la Coopération Internationale

HCIC - Humanitarian Community Information Center

IDP - Internally Displaced Person

IOM - International Office of Migrations

KFOR - Kosovo Force

MAE - Ministère des Affaires Etrangère

MDM - Médecins Du Monde

MEDEF - Mouvement des Entreprises de France

MIESE - Mission Inter-Ministérielle pour l'Europe du Sud-Est

MINUK/UNMIK - Mission Intérimaire des Nations Unies au Kosovo

MSF - Médecins Sans Frontières

NIMA - National Imagery and Mapping Agency

OCDE - Organisation de la Coopération et du Développement Economique

OFDA - Office of Foreign Disaster Assistance

OI - Organisation Internationale

OL - Officier de Liaison

OMP - Opération de Maintien de la Paix

ONG - Organisation Non-Gouvernementale

ORC - Office of Communities and Return (MINUK)

OSCE - Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

OTAN - Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

PAM - Programme Alimentaire Mondiale ou WFP - World Food Program

QG/HQ - Quartier Général/Head Quarter

RFY - République Fédérale de Yougoslavie

RSSG - Représentant Spécial du Secrétaire Général

SFOR - Stabilisation Force

SGDN - Secrétariat Général de la Défense Nationale

SHAPE - Supreme Headquarter of Allied Poxers in Europe

SIG/GIS - Système d'Information Géographique

TST - Tactical Support Team

UCK - Armée de Libération du Kosovo

UCK-M - Armée de Libération des Albanais de Macédoine

Les relations Armées - ONG, des relations de pouvoir ?

Yann BRAEM

UCPMB - Armée de Libération de la Presevë, de la Medveda et de Bujanovac

UNHCR - United Nations Haut Commissariat aux Réfugiés

UN OCHA - United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

URD - Urgence Réhabilitation Développement

USAID - United States Agency for International Development

Liste des organisations rencontrées

ONG en France

ACF

ACTED

Atlas Logistique

Caritas France / Secours Populaire

Institut Bioforce (centre de formation)

Pharmaciens Sans Frontières

Solidarité

Sports Sans Frontières

Triangle Génération Humanitaire

ONG au Kosovo

ACTED (Mitrovica - Pristina)

Action Churches Together (Mitrovica)

American Refugee Committee (Pristina, Gjilane)

Atlas Logistique (Pristina)

Care International (Mitrovica, Gjilane)

Caritas France / Secours Populaire (Mitrovica)

CICR (Mitrovica)

Développement Local Balkans (Pristina)

Les relations Armées - ONG, des relations de pouvoir ?

Yann BRAEM

MCYPC (Mitrovica)

Médecins du Monde (Pristina)

Mercy Corps (Gjilane)

Pharmaciens Sans Frontières (Pristina)

Première Urgence (Mitrovica)

Sports Sans Frontières (Mitrovica)

Terre Des Hommes (Mitrovica - Pristina)

Triangle Génération Humanitaire (Mitrovica)

Organisations Internationales au Kosovo

IOM

MINUK (Office of Return and Communities - Culture, sport, youth, gender affairs and NGO Coordination Department - Department of Régional Political Affairs - Economic Department)

OSCE

UNHCR

Organisations Nationales au Kosovo

BLF

BPRM

GTZ

KFOR

BACM, Rep France Pristina

BACM, BMN Nord, Mitrovica

Cabinet du Général, Rep France Pristina

Cabinet du Général, BMN Nord, Mitrovica

CIMIC Center, BMN Est, Gjilane

CIMIC Center, BMN Sud, Prizren

CIMIC Coordination Unit, QG KFOR, Pristina

Civil Affairs Unit, BMN Est, Gjilane

Organes institutionnels en France

BACM CPCO, Ministère de la Défense

Cabinet du Ministre de la Défense

CDES, Armée de Terre

CELUR, Ministère des Affaires Etrangères

Délégation aux Affaires Stratégiques, Ministère de la Défense

GIACM, Armée de Terre

SAH, Ministère des Affaires Etrangères

SGDN

Guide d'entretien à destination des armées

Les premières questions concernent le temps de mission, depuis quand l'officier ou sous officier est arrivé au Kosovo, les impressions sur le pays, la situation géopolitique. Ces premières questions permettent d'introduire la conversation, après que le chercheur lui-même se soit présenté, ait présenté ses recherches. Commencer ainsi permet, sur le mode de la conversation, d'aborder les premières impressions des militaires vis-à-vis du pays, avant d'obliquer sur la mission.

Justement, la mission ACM, en quoi cela consiste-t-il pour la personne interviewé? Quel est son rôle dans l'architecture ACM et quel type de satisfaction il en retire? Combien de temps lui a-t-il fallu pour pouvoir mettre en oeuvre la mission («rentrer dans le bain»)?

Cette mission a-t-elle été définie dès le départ? Avant le départ ou lors du tueilage? Est-elle définie? Comment (ordre de mission tactique ou recommandation plus vague)?

Les relations avec les ONG, quelles sont-elles? Comment s'organise la coopération avec elles? Y-a-t-il des ONG qui ne sont pas concernées par cette coopération (ONG locales, ONG internationales)? Pourquoi? Dans quelles circonstances les armées et les ONG se rencontrent-elles? Y-a-t-il des relations extra-professionnelles entre les personnels d'ONG et les ACM (sorties au restaurant, invitation à des soirées)? Comment croyez-vous que les armées soient perçues par les personnels ONG? Que faut-il pour qu'un militaire puisse avoir de bonnes relations avec des personnels ONG?

Quelles sont les activités des ONG au Kosovo ou à Mitrovica? Comment l'aide humanitaire s'organise-t-elle? Existe-t-il une coordination? Y-a-t-il parfois des tensions entre les ACM et les ONG/OI/MINUK? Quelles est l'histoire? Considérez-vous que les personnels humanitaires soient assez formés, professionnels? L'organisation des ONG est-elle efficace (définir l'efficacité)?

Les rapports avec la population, quels sont-ils? Que pensez-vous de sa situation? Les ACM sont-elles comme des *psyops* (définir) ou sont-elles destinées à développer économiquement la province? A établir une influence française? Comment? Les relais auprès des cellules d'information-communication des armées sont-ils importants? Comment s'organise la communication autour des ACM? Pourquoi organise-t-on cette communication?

Comment se passe la coopération avec la MINUK? Qui sont les personnels de la MINUK que vous rencontrez?

Comment sont organisées les ACM? Quel est le regard sur le commandement? Est-ce que les ACM sont bien conduites aujourd'hui au Kosovo? Pourquoi? Que faudrait-il pour améliorer les ACM? Du point de vue de l'efficacité du système d'homme (formation, sélection des personnels)? De la mise en place d'une politique d'influence? Des politiques de communication? Des rapports avec les ONG ou la MINUK? Des rapports entre la Brigade et le Théâtre? Des rapports avec le BLF?

Les ACM à la française, ça existe? Quelle particularité cela recèle? Comment se comportent les autres CIMIC?

Complément pour les militaires en France:

A quoi correspondent les ACM? Quelles sont les orientations dans la conduite des ACM? Comment s'écrit aujourd'hui la doctrine? Y-a-t-il des réticences sur la définition des ACM, au sein des armées? au sein des institutions françaises? au sein des institutions européennes? Comment les ACM peuvent-elles contribuer à une politique d'influence? Quel type d'influence (économique, culturelle, juridique...)? En quoi une structure interministérielle peut-elle contribuer à appuyer l'ACM? Comment s'organise cette activité interministérielle?

Y-a-t-il des relations avec les ONG en France? Quel type de relations? Comment réagissent les ONG? Y-a-t-il des relations privilégiées avec certaines ONG? Dans quelle mesure? Y-a-t-il des ONG qui refusent la collaboration? Pourquoi?

A quoi est dédié le GIACM? Comment est-il organisé? A-t-il des relations avec les ONG/OI/institutions? Lesquelles? Pourquoi? Va-t-on vers un modèle professionnalisé d'unités ACM? Sera-ce une filière à part entière?

Guide d'entretien à destination des personnels d'ONG

Là encore, l'entretien débute par un ensemble de propos sur la situation du Kosovo, quelques questions sur le séjour des travailleurs humanitaires, depuis combien de temps ils sont présents, dans quelle situation géopolitique ils sont arrivés et comment ils perçoivent la situation du Kosovo aujourd'hui.

Ensuite viennent les questions sur l'organisation elle-même. Quel est le poste de l'interviewé dans l'ONG, que signifie au jour le jour cette activité, quelle est la place de cette activité au sein de l'ensemble des activités de l'ONG. Quels sont ses programmes dans la Province? Dans quels endroits? Pour quelles populations? Qui finance les programmes? A quelle hauteur? Depuis quand l'organisation est-elle présente au Kosovo? Qu'a-t-elle effectué auparavant?

Le «système humanitaire»: comment fonctionne-t-il au Kosovo? Y-a-t-il une coordination des activités des ONG? Par quels moyens? Quel est le rôle de la MINUK? Quelles relations les ONG entretiennent-elles avec la MINUK? Les OI? Les bailleurs de fond? Les ONG se concertent-elles entre elles? Quelle forme de concurrence peut exister? Quels travers peuvent poser problème à la mise en oeuvre des principes humanitaires dans la délivrance des aides?

Les relations avec les ACM: quelles sont les circonstances de rencontre des ONG et des armées, lors des réunions de sécurité? lors des visites sur le terrain? Relations extra-professionnelles? Pour quelles raisons les ONG vont-elles voir les armées? L'appui logistique? les informations de sécurité? La coordination? un échange d'informations? Les projets ACM sont-ils intéressants pour les ONG? Lesquels? Pourquoi? Quelle est la qualité de cet appui?

Les représentations des acteurs: comment se passent les relations avec les militaires? Y-a-t-il des problèmes relationnels? De comportement? Comment se comportent les militaires avec les ONG? A quoi correspondent les ACM pour les armées? A quoi servent-elles?

Les ACM et les autres armées: quelles sont les différences entre les Français et les autres contingents? Quelles armées font quel type d'activités? Y-a-t-il des différences de comportement? Comment se passent les rapports avec les Allemands, les Américains, les Britanniques? Comment considérer le rôle des armées dans la géopolitique du Kosovo? Cela pose-t-il un problème de s'afficher avec des militaires? dans quelle mesure? Pourquoi? Les distributions directes des militaires posent-elles problème? Pourquoi?

Complément pour les personnels de siège

Quelles sont les activités de l'ONG? Comment sont-elles financées? Comment les positionnements territoriaux sont-ils opérés? En fonction des financements? Des recensements de besoins?

Quelles sont les relations avec les institutions, françaises, internationales, organisations militaires? A quelles occasions rencontrent-ils les militaires? Dans quels contextes ces rencontres surviennent-elles? Quels est la position de l'ONG sur la coopération avec les armées? Quelles armées? Dans quels contextes? Quelle forme prend cette coopération? Cela pose-t-il un problème que les armées effectuent des opérations d'aide aux populations? Pourquoi? Pourquoi font-elles cela?

La neutralité, l'impartialité, cela correspond à quelles réalités sur le terrain? Comment peut-on être impartial et neutre? La relation avec les armées est-elle une atteinte à ces principes? Pourquoi?

Le GIACM précisément, en dehors des autres armées, comment se passe la relation avec lui? Est-il différent des autres types d'unités CIMIC? Pourquoi?

Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies

March 2003

This document has been developed with the collaboration of a broad representation of the international humanitarian community, through a *Drafting Committee* consisting of representatives of Austria, Czech Republic, France, Germany, Italy, Sudan, Switzerland, UK, USA, DPKO, SCHR, UNHCR, UNICEF and WFP, as well as a *Review Committee* consisting of representatives of Australia, Canada, China, Costa Rica, Denmark, Ecuador, Egypt, Estonia, Finland, Ghana, Greece, India, Japan, Libyan Arab Jamahiriya, Madagascar, Mauritius, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Russian Federation, Sweden, Turkey, Yugoslavia, COE, ECHO, EC, EUMS, ICDO, ICRC, ICVA, INTERACTION, IOM, NATO, OCHA, THW and WHO.

This is a non-edited version. The document will undergo professional editing and will be translated into all UN languages.

Introduction

Key Terms and Definitions:

The following terms are essential for establishing a common understanding of the terminology used by the guidelines as set out in this document.

1. **Complex Emergency:** A complex emergency, as defined by the Inter-Agency Standing Committee (IASC), is “a humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single and/or ongoing UN country programme.”
2. **Humanitarian Assistance:** Humanitarian assistance is aid to an affected population that seeks, as its primary purpose, to save lives and alleviate suffering of a crisis-affected population. Humanitarian assistance must be provided in accordance with the basic humanitarian principles of humanity, impartiality and neutrality.

For the purposes of these guidelines, assistance can be divided into three categories based on the degree of contact with the affected population. These categories are important because they help define which types of humanitarian

activities might be appropriate to support with international military resources under different conditions, given that ample consultation has been conducted with all concerned parties to explain the nature and necessity of the assistance.

Direct Assistance is the face-to-face distribution of goods and services.

Indirect Assistance is at least one step removed from the population and involves such activities as transporting relief goods or relief personnel.

Infrastructure Support involves providing general services, such as road repair, airspace management and power generation that facilitate relief, but are not necessarily visible to or solely for the benefit of the affected population.

3. The Humanitarian Operating Environment: A key element for humanitarian agencies and organizations when they deploy, consists of establishing and maintaining a conducive humanitarian operating environment (this is sometimes referred to as "humanitarian space"). The perception of adherence to the key operating principles of neutrality and impartiality in humanitarian operations represents the critical means by which the prime objective of ensuring that suffering must be met wherever it is found, can be achieved. Consequently, maintaining a clear distinction between the role and function of humanitarian actors from that of the military is the determining factor in creating an operating environment in which humanitarian organisations can discharge their responsibilities both effectively and safely. Sustained humanitarian access to the affected population is ensured when the receipt of humanitarian assistance is not conditional upon the allegiance to or support to parties involved in a conflict but is a right independent of military and political action.

4. Military and Civil Defence Assets: MCDA, as defined in the 1994 "Oslo Guidelines", "comprises relief personnel, equipment, supplies and services provided by foreign military and civil defence organizations for international humanitarian assistance. Furthermore, civil defence organization means any organization that, under the control of a Government, performs the functions enumerated in Article 61, paragraph (1), of Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 1949". When these assets are under UN control they are referred to as UN MCDA.

5. Other Deployed Forces: These are all military and civil defence forces deployed in the region other than UN MCDA. For the purposes of these guidelines these forces are divided into four categories based on their missions. These missions are peacetime, UN commanded peacekeeping operations, other peace operation/peace support, and combat. The mission of a force is the

primary factor that determines a military unit's availability and appropriateness to humanitarian tasks, as it impacts on whether or not it will be perceived by others as neutral and impartial.

Peacetime missions include training and exercises in the region with no hostile intent.

UN commanded peacekeeping operations include missions under the auspices of Chapter VI or VII of the UN Charter.

Other peace operation / peace support missions include a range of tasks undertaken by military forces that are not under UN command, including peacekeeping, peace enforcement, peace building and other so-called peace support operations where forces are deployed under operational parameters that dictate a minimum necessary use of force.

Combat missions are those where the primary purpose of the operation is the defeat of a designated enemy.

6. Civilian Control: A humanitarian operation using military assets must retain its civilian nature and character. While military assets will remain under military control, the operation as a whole must remain under the overall authority and control of the responsible humanitarian organization. This does not infer any civilian command and control status over military assets.

7. Last Resort: Military assets should be requested only where there is no comparable civilian alternative and only the use of military assets can meet a critical humanitarian need. The military asset must therefore be unique in capability and availability.

8. Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator: The Resident Coordinator (RC) is the head of the UN Country Team. In a complex emergency, the Resident Coordinator or another competent UN official may be designated as the Humanitarian Coordinator (HC). In large-scale complex emergencies, a separate Humanitarian Coordinator is often appointed. If the emergency affects more than one country, a Regional Humanitarian Coordinator may be appointed. In countries where large multi-disciplinary UN field operations are in place the Secretary-General might appoint a Special Representative (SRSG). The relationship between the SRSG and the RC/HC is defined in a note issued by the Secretary-General on 11 December 2000 (Note of Guidance on Relations Between Representatives of the Secretary-General,

Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators, dated 30 October 2000).

9. **Emergency Relief Coordinator and Inter-Agency Standing Committee:** The Emergency Relief Coordinator (ERC) is the Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and coordinates the international response to humanitarian emergencies and disasters. The Inter-Agency Standing Committee (IASC) is chaired by the ERC and has the membership of all UN operational humanitarian agencies, with standing invitation to ICRC, IFRC, IOM, UNHCHR, the Representative of the Secretary-General on IDPs, the World Bank and the three NGO consortia (ICVA, InterAction and SCHR). It is important to note that the decision whether to and who to appoint as Humanitarian Coordinator is made by the Emergency Relief Coordinator (ERC), in consultation with the Inter-Agency Standing Committee.

10. **UN Humanitarian Civil Military Coordination (CMCoord):** The essential dialogue and interaction between civilian and military actors in humanitarian emergencies that is necessary to protect and promote humanitarian principles, avoid competition, minimize inconsistency, and when appropriate pursue common goals. Basic strategies range from coexistence to cooperation. Coordination is a shared responsibility facilitated by liaison and common training.

Aim:

11. This document provides guidelines for the use of international military and civil defence personnel, equipment, supplies and services in support of the United Nations (UN) in pursuit of humanitarian objectives in complex emergencies. It provides guidance on when these resources can be used, how they should be employed, and how UN agencies should interface, organize, and coordinate with international military forces with regard to the use of military and civil defence assets. The document may also be of value in other large-scale emergencies.

Scope:

12. These guidelines cover the use of United Nations Military and Civil Defence Assets (UN MCDA) -- military and civil defence resources requested by the UN humanitarian agencies and deployed under UN control specifically to support humanitarian activities -- and military and civil defence resources that might be available. These other forces on other missions are referred to as other deployed forces.

13. Principles, concepts, and procedures are provided for requesting and coordinating military and civil defence resources when these resources are deemed necessary and appropriate, and for interfacing with international military forces who are conducting activities which impact on UN humanitarian activities.

14. These guidelines are primarily intended for use by UN humanitarian agencies and their implementing and operational partners, Resident and Humanitarian Coordinators, UN MCDA commanders and commanders of other deployed forces performing missions in support of the UN humanitarian agencies and liaison officers coordinating UN humanitarian activities with international military forces. All humanitarian actors should also be familiar with the principles, concepts and procedures set out herein and encouraged to adhere to them, as appropriate.

15. They could also be used by decision-makers in Member States and regional organizations when considering the use of military and civil defence resources to provide assistance to civilian populations. They may also be of value to international military or civil defence commanders, including peacekeeping forces, in the pursuit of their missions.

16. This document focuses on the use of military and civil defence assets in complex emergencies. The foundation for effective coordination of military and civilian assistance during reconstruction and rehabilitation of a disaster or post-conflict society is often established during relief operations, however reconstruction and rehabilitation activities are beyond the scope of this document.

17. Guidelines for the use of international military resources in natural disasters and peacetime technological or environmental emergencies are provided in a separate document entitled: "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief" (May 1994), also known as the "Oslo Guidelines".

Status:

18. The UN Inter-Agency Standing Committee (IASC) and the UN humanitarian agencies have agreed to these guidelines. Implementing and operational partners are encouraged to follow this guidance. Member States and regional organizations engaged in relief or military operations in complex emergencies are also encouraged to use the principles and procedures provided herein. While a significant number of Member States have participated in the development of the guidelines and endorsed their use, they are not binding on

Member States. The guidelines are considered a living document and may be reviewed as appropriate in the future.

19. These guidelines will not, in any way, affect the rights, obligations or responsibilities of States and individuals under international humanitarian law. This includes, but is not limited to, the obligation to allow and facilitate rapid and unimpeded delivery of relief consignments, equipment and personnel, protect such consignments, and facilitate their rapid distribution. Nor will these guidelines affect the obligations of States that are parties to the United Nations Conventions on the Safety and Security of United Nations Personnel, the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977, or the United Nations Charter.

Organization:

20. The remainder of the document is divided into two parts. The first contains principles that guide the use of international military and civil defence resources by UN humanitarian agencies in complex emergencies and their coordination with international military forces. The second section describes the tasks and responsibilities of key actors in situations where UN MCDA are used and in situations when other deployed forces are requested by the United Nations to support humanitarian activities.

Comments, Recommendations and Future Changes:

21. This document was prepared under the auspices of the UN MCDA Project. It complements the existing “Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief” (May 1994) also known as the “Oslo Guidelines”. The Military and Civil Defence Unit (MCDU) of the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) provides the Secretariat for the UN MCDA Project and is responsible for maintaining these guidelines. Comments should be directed to the Chief, MCDU, Emergency Services Branch, OCHA (Geneva), Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland, or mcdun@un.org. Proposed changes will be incorporated annually in the Consultative Group On The Use Of MCDA in consultation with the Advisory Panel to MCDU, and when necessary referred to the ERC and IASC.

Principles and Concepts

Core Principles:

22. As per UN General Assembly Resolution 46/182 humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.

Humanity: Human suffering must be addressed wherever it is found, with particular attention to the most vulnerable in the population, such as children, women and the elderly. The dignity and rights of all victims must be respected and protected.

Neutrality: Humanitarian assistance must be provided without engaging in hostilities or taking sides in controversies of a political, religious or ideological nature.

Impartiality: Humanitarian assistance must be provided without discriminating as to ethnic origin, gender, nationality, political opinions, race or religion. Relief of the suffering must be guided solely by needs and priority must be given to the most urgent cases of distress.

23. In addition to these three humanitarian principles, the United Nations seeks to provide humanitarian assistance with full respect for the sovereignty of States. As also stated in General Assembly Resolution 46/182:

“The sovereignty, territorial integrity and national unity of States must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations. In this context, humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country.”

24. The United Nations humanitarian agencies involved in humanitarian activities subscribe to these principles and have incorporated these concepts in their respective mandates and operational guidelines.

25. As a matter of principle, the military and civil defence assets of belligerent forces or of units that find themselves actively engaged in combat shall not be used to support humanitarian activities.

Key Concepts For Use Of Military / Civil Defence Resources:

26. In addition and in the framework of the above-mentioned principles, the use of MCDA shall be guided by the six following standards:

Requests for military assets must be made by the Humanitarian/Resident Coordinator on the ground, not political authorities, and based solely on humanitarian criteria.

MCDA should be employed by humanitarian agencies as a last resort, i.e. only in the absence of any other available civilian alternative to support urgent humanitarian needs in the time required.

A humanitarian operation using military assets must retain its civilian nature and character. While military assets will remain under military control, the operation as a whole must remain under the overall authority and control of the responsible humanitarian organization. This does not infer any civilian command and control status over military assets.

Humanitarian work should be performed by humanitarian organizations. Insofar as military organizations have a role to play in supporting humanitarian work, it should, to the extent possible, not encompass direct assistance, in order to retain a clear distinction between the normal functions and roles of humanitarian and military stakeholders.

Any use of MCDA should be, at its onset, clearly limited in time and scale and present an exit strategy element that defines clearly how the function it undertakes could, in the future, be undertaken by civilian personnel.

Countries providing military personnel to support humanitarian operations should ensure that they respect the UN Codes of Conduct and the humanitarian principles.

27. Implementing and operational partners and members of international civil society, are expected to adhere to these core principles and have been encouraged to adopt the "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief".

Avoiding Reliance on Military Resources:

28. The UN humanitarian agencies and their implementing and operational partners rely upon States to guarantee their security and to respect the principle of full and unimpeded access to the affected population. When security cannot be assured by the host government (e.g. when areas are controlled by non state actors), and/or when there are difficulties accessing the affected people, the UN humanitarian agencies and their implementing and operational partners must rely upon their neutrality for security and use negotiation as the primary means of gaining access to the affected population. Therefore, the use of military and civil defence resources should under no circumstances undermine the perceived neutrality or impartiality of the humanitarian actors, nor jeopardize current or future access to affected populations.

29. Furthermore, most military forces provided by Member States explicitly for UN MCDA or resources diverted from other missions by international military forces to support humanitarian assistance, are only temporarily available. When higher priority military missions emerge these forces are often recalled by the Member States or regional organizations. Therefore, as a general principle, UN humanitarian agencies must avoid becoming dependent on military resources and Member States are encouraged to invest in increased civilian capacity instead of the ad hoc use of military forces to support humanitarian actors.

30. However, there are circumstances when most requirements or security conditions are such that military resources provide the means of last resort for addressing the needs in a timely, effective way. In such cases, military resources, when available, may be appropriate for use. In general these resources can be divided into two categories: United Nations Military and Civil Defence Assets (UN MCDA) and resources from other deployed forces.

31. The principal distinctions between these two types of resources are that UN MCDA have been placed under the control of the UN humanitarian agencies and deployed on a full-time basis specifically to support UN humanitarian activities. Only a limited number of these resources are normally available for most emergencies. Other deployed forces are under the direction, and/or support of other entities, normally have security related missions, and may or may not be readily available. However, there may be occasions when support to humanitarian activities forms a specific part of the mandate.

When to Use Military and Civil Defence Resources to Support Humanitarian Activities:

32. The decision of whether or not to use military and civil defence resources in a complex emergency is one that must be taken with extreme care. The expedient and inappropriate use of military and civil defence resources can compromise neutrality, impartiality and other humanitarian principles of all humanitarian actors responding to the emergency. This loss of neutrality can result in relief workers becoming direct targets of the belligerents and being denied access to the affected population, not only in the current emergency, but also in future humanitarian crises. In addition, the loss of neutrality can result in the affected population becoming direct targets of the belligerents. Ultimately, decision-makers must weigh the risk to relief workers and their ability to operate effectively at the moment, and in the future, against the immediacy of the needs of the affected population and the need for the use of military and civil defence assets.

33. The Emergency Relief Coordinator (ERC), in consultation with the Inter-Agency Standing Committee, provides the overall guidance for a particular complex emergency including parameters for the use of UN MCDA and other military and civil defence resources to support UN humanitarian activities. The UN Resident Coordinator or Humanitarian Coordinator or the Special Representative of the Secretary-General will initiate the request for the use of military and civil defence resources in the field, within these parameters. Within the framework of the key principles listed in Paragraph 25 above, the following questions are provided to help guide these decisions:

- Are they the option of last resort, indispensable and appropriate?
- Are the countries offering MCDA also parties to the conflict?
- Based on the need, is a military or civil defence unit capable of the task?
- How long will they be needed?
- Can they be deployed without weapons or additional security forces?
- How will this association impact the security of UN personnel and other humanitarian workers?
- How will this impact the perceptions of UN neutrality and/or impartiality?

- What control and coordination arrangements are necessary?
- How and when will transition back to civilian responsibility be achieved?
- What are the consequences for the beneficiaries, other humanitarian actors, and humanitarian operations in the mid to long term?

34. The start and duration of any support to UN humanitarian activities by UN MCDA should be determined by the Humanitarian Coordinator upon the request or consent by the affected sovereign State. Where such a request or consent can not be obtained, subject to the exceptional circumstances caused by the emergency situation, the decision to that effect must be taken by the Humanitarian Coordinator in strict conformity with the UN Charter and corresponding decisions by the UN Security Council.

35. The use of other deployed forces to support UN humanitarian activities is more problematic. Many international military forces provide assistance to the civilian population in their areas of responsibility. While motivation for this can be purely humanitarian and needs based, assistance can also be motivated by a desire to legitimize missions, gain intelligence, and/or enhance protection of forces. Unilateral support of this nature can be inappropriate, lack longevity, and can disrupt assistance that forms part of a coherent immediate and long term programme. While there is a need for humanitarian activities to be divorced from political and military agendas, this must be balanced with a clear need for a level of consultation and coordination that ensures assistance provided by international military forces does not undermine the legitimacy and credibility of humanitarian efforts.

36. Nonetheless, other deployed forces often have resources that might be extremely useful in an emergency and, bearing in mind paragraph 24 above, should not be ignored. The primary considerations, which should be evaluated on a case-by-case basis, will be the immediacy of the need, ability to fulfill needs with civilian assets, and the impact on the perceived neutrality and impartiality of the assistance effort. It must be also recognized that the availability of these resources is often depending on the mission, capability and discretion of the commander.

Operational Standards for the Use of UN MCDA:

37. The following operational standards, in addition to the Guidelines Key Principles, are provided to ensure that when UN MCDA are used they are in concert with the core humanitarian and UN principles as well as international humanitarian law.

Civilian Control: Safety of UN MCDA is the responsibility of the designated military or civil defence commander. However, to be effective, direction and coordination of an overall humanitarian effort is a function requiring professional humanitarian staff. As such, UN MCDA should always remain under civilian control. Nevertheless, the degree of UN control of UN MCDA will be different than the UN direction of other deployed forces performing ad hoc support tasks. In the case of UN MCDA they will normally be in “direct support” of a UN humanitarian agency. The missions within the agreed Terms of Reference will be assigned by the Humanitarian Coordinator in consultation with the Emergency Relief Coordinator (ERC) and the Inter-Agency Standing Committee (IASC).

At No Cost: UN MCDA, like all UN humanitarian assistance, is to be provided at no cost to the affected State or receiving agency. This should not result in assisting States’ cutting or reducing other planned and programmed assistance, such as development aid resources, to recover the cost of UN MCDA or other relief support.

38. In principle, unarmed UN MCDA, accepted as neutral and impartial, and clearly distinguished from other military units, can be used to support the full range of humanitarian activities. However, their involvement in direct assistance should be weighed on a case-by-case basis and only if it satisfies the criteria of last resort. Their activities should focus on indirect assistance and infrastructure support missions.

39. Military and civil defence personnel employed exclusively in the support of UN humanitarian activities should be clearly distinguished from those forces engaged in other military missions, including the military component of peacekeeping missions, peace operations and peace support, and accorded the appropriate protection by the affected State and any combatants.

40. Acceptable means for distinguishing UN MCDA from security and forces engaged in military operations are the markings of the supported UN humanitarian agency or the use of civil defence markings accorded protection under the Geneva Conventions. When UN MCDA are from military organizations the appropriate white markings and UN symbols may be used.

When civil defence assets are employed they should be marked in accordance with the Geneva Conventions. Military forces cannot be marked as civil defence forces. In all cases, movement of UN MCDA, including entry to the UN peacekeeping mission area, must be cleared by the UN peacekeeping mission headquarters.

41. Military personnel providing direct assistance should not be armed and should rely on the security measures of the supported humanitarian agency. Guidelines for the security of UN personnel are set by the UN Security Coordinator. However, if military forces providing indirect assistance or infrastructure support missions must be armed, for their security and/or the safeguarding of their equipment, they will operate under strict rules of engagement based on the Law of Armed Conflict and should take account of advice and guidance by the Humanitarian Coordinator, Special Representative, or other appropriate UN official, in consultation with the Inter-Agency Standing Committee.

42. Under no circumstance will the request for UN MCDA be construed as an endorsement of any military operations or be used as a justification for undertaking combat operations, resorting to the use of force, or the violation of State sovereignty.

43. Under no circumstance will UN MCDA be used to provide security for UN humanitarian activities. A separate security force may, however, be used to ensure security in areas where humanitarian personnel may be attacked while delivering humanitarian assistance. Such assistance, however, is not addressed in this document. Further reference can be found in the Non-Binding Guidelines on The Use of Military and Armed Escorts for Humanitarian Convoys (text of 14 September 2001 approved by the IASC Working Group).

Operational Standards for the Use of Other Deployed Forces:

44. Bearing in mind paragraph 25, as well as paragraph 37 with regard to civilian control, in the case of other deployed forces, the Humanitarian Coordinator will determine what humanitarian tasks need to be done, what modalities must be respected, and request appropriate support. The supporting military or civil defence commander will determine whether he/she can complete the task within his/her means and capabilities given his/her primary mission requirements. Provided that the means indicated by the military or civil defence commander respect the principles of these guidelines, the Humanitarian Coordinator will then, or not, authorise the tasks to be undertaken by the designated unit.

45. Under the Hague Conventions, the Geneva Conventions and their Additional Protocols, States have obligations under International Humanitarian Law. These include an obligation not to impede humanitarian activities as well as responsibilities to grant access to the affected populations and the safeguarding of relief personnel.

46. Military forces deployed by Member States or regional organizations whose primary missions are other than humanitarian support may also provide support to UN humanitarian agencies when requested by the UN Humanitarian Coordinator or other designated officials. When these forces undertake activities in support of UN humanitarian agencies or their implementing and operational partners, this support will be on a case-by-case basis, subject to a request. The military resources will remain under the control of the military force commander.

47. Military or civil defence forces undertaking missions to support UN humanitarian activities should reconcile their modus operandi with the circumstances of the operating environment. Under these conditions only, and provided the modus operandi in question respects all appropriate humanitarian principles, should the Humanitarian Coordinator, or other responsible UN authority, authorise the mission.

48. Military forces, other than UN MCDA, performing assistance missions are in principle not granted any special protection nor are they authorized to display the emblems of the supported UN humanitarian agencies.

49. When other deployed forces are UN peacekeeping forces operating under the auspices of a UN Security Council mandate, the degree to which these forces can be used to support humanitarian activity will be determined by the head of the UN mission, based on the mandate and capabilities of the peacekeeping force. The mechanisms for coordination between the UN humanitarian agencies and the peacekeeping force will also be established by this authority, with careful attention to the coherence of the mission. In all cases, movement of military and civil defence resources supporting humanitarian activities, including entry to the UN peacekeeping mission area, must be cleared by the UN peacekeeping mission headquarters. Further details are to be found in the DPKO Policy on Civil-Military Coordination of 9 September 2002, as well as the Note of Guidance on Relations Between Representatives of the Secretary-General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators, issued by the Secretary-General on 11 December 2000.

United Nations Humanitarian Civil Military Coordination (CMCoord) in Complex Emergencies:

50. International civilian organizations providing humanitarian assistance to the affected population and international military forces, regardless of their missions, should maintain some level of interface to ensure that the civilian population does not suffer unnecessarily, that those in need receive the necessary assistance, and that relief personnel are safeguarded to the maximum extent possible.

51. Liaison in the midst of perceived or actual offensive military activity should nonetheless take place even when a cooperative arrangement cannot be reached with military forces. Even in the worst of situations a minimum amount of liaison is required in order to protect personnel and assets from unintended harm, limit competition for resources and avoid conflict.

52. In all cases, regardless of the mission or status of the military force, there will be a requirement for the sharing of information. Considerable humanitarian information can be gleaned by military forces going about their military business (e.g. state of the affected population, availability of key services and critical infrastructure). Operational security notwithstanding, military forces should endeavour not to classify this type of information and should make it readily available to appropriate UN humanitarian agencies through the civil-military coordination structure. Conversely, UN humanitarian agencies should provide necessary information regarding their activities in order that any military operations can be reconciled with those of humanitarian actors. Even this basic level of information exchange will help to avoid inadvertent damage, disruption and destruction of relief assets and preclude unnecessary risks to humanitarian personnel and the civilian population.

53. Military forces providing assistance to the affected population, for whatever reason, should in normal circumstances coordinate such action with the UN Humanitarian Coordinator. Military forces deployed as part of a UN commanded peace operation should coordinate all humanitarian assistance with the UN Humanitarian Coordinator through the missions' civil-military coordination structure. Timely coordination of such actions will avert inappropriate action, allow, where necessary, appropriate military-humanitarian delineation and promote an increased impact for the affected population.

54. Critical areas for coordination include security, logistics, medical, transportation, and communications. In these areas the steady flow of timely information is essential for the success of humanitarian missions. Within these

areas there will often be opportunities for task division and planning at both senior levels of the UN and the military and at the field level.

55. One of the effective ways to share information, and when appropriate share tasks and participate in planning, is through the exchange of liaison personnel from the appropriate UN humanitarian agencies and the military at the necessary levels. The United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs, Military and Civil Defence Unit (MCDU) offers training to military and civilian actors in civil military coordination and liaison in a complex emergency. Several UN humanitarian agencies have built up cadres of personnel experienced in liaising with military personnel. Trained liaison personnel are also available through the MCDU to UN humanitarian agencies and other actors responding to complex emergencies.

Tasks and Responsibilities

Affected State and Transit States:

56. The affected State has primary responsibility for providing humanitarian assistance to persons within its borders. Even though UN humanitarian agencies have been requested by the affected State or the UN Secretary General to provide additional assistance, the affected State has the right to decline the use of UN MCDA or the use of other military and civil defence resources by UN humanitarian agencies on a case-by-case basis.

57. States adopting a specific policy on the use of foreign UN MCDA within its borders may consider making this position known to the UN Resident Coordinator and/or UN Humanitarian Coordinator (if present), and the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

58. States that permit UN humanitarian agencies to call on external forces or forces already deployed by other nations within their borders should make any restrictions on the use of these forces known to OCHA and should include these restrictions in the Status of Forces Agreements (SOFA) established between their governments and the governments or responsible alliance/coalition which have forces stationed in their country. This does not preclude States from imposing restrictions on the use of military forces deployed within its borders on a case-by-case basis.

59. Affected States should provide security for UN MCDA operating in support of UN humanitarian activities in the same manner that they would provide security for other UN humanitarian personnel and resources. UN MCDA shall have at least the same freedom of movement, immunities,

privileges, and exemptions afforded the UN humanitarian agencies when working in support of these activities, including when en route and returning to their units or stations.

60. Transit States are those States whose national borders, territorial waters, and airspace are crossed by UN MCDA moving to and from and conducting operations in the affected State. Transit States, especially those bordering the affected State, will facilitate the movement of requested UN MCDA in the same manner that they facilitate the movement of UN relief goods and personnel.

Humanitarian/Resident Coordinator:

61. When a Humanitarian Coordinator has been designated, he or she is responsible for initiating requests for UN MCDA or approving the use of other military and civil defence resources. If a Humanitarian Coordinator has not been appointed, the decision to request UN MCDA or use other military and civil defence resources rests with the Resident Coordinator, after consultation with the UN Country Team. The individual charged with coordinating the UN effort will ensure that affected State clearance is obtained prior to processing the request at the country level.

62. Before requesting these assets the Humanitarian Coordinator/Resident Coordinator will consult with the appropriate authorities of the affected State, the ERC, the Special Representative of the UN Secretary-General (SRSG) and the Resident Representative, as appropriate. If the affected State is capable of and willing to provide the coordination structure for a complex emergency, this arrangement should be used.

63. In the absence of a Humanitarian Coordinator, Resident Coordinator, or SRSG the decision on whether or not to use UN MCDA to support UN humanitarian activities, will be made by the Emergency Relief Coordinator (ERC), in consultation with the Inter-Agency Standing Committee.

64. The HC, RC or SRSG will ensure that the coordination mechanisms and specific guidelines are in place to effectively employ these by the UN humanitarian agencies responding to the complex emergency, to include means for the sharing of information and, where appropriate, the exchange of liaison personnel.

65. The Humanitarian Coordinator/Resident Coordinator will plan for the earliest possible release of UN MCDA and ensure that UN humanitarian activities do not become dependent on these or any other military and civil defence resources, once the complex emergency has passed.

66. In circumstances where there is likely to be a protracted complex emergency, or complex emergency conditions are likely to re-emerge, the supported UN humanitarian agencies will make arrangements for these needs to be met with resources available from the affected State or other civilian sources.

67. When MCDA are made available to UN humanitarian agencies or their implementing and operational partners, following a request from the cognizant decision-making authority, the Humanitarian Coordinator/Resident Coordinator will ensure that an appropriate system, consistent with these Guidelines and UN policies and regulations, is put in place to control the use of UN MCDA.

68. When other deployed forces are providing support on a case-by-case basis to UN humanitarian agencies and their implementing and operational partners, the Humanitarian Coordinator/Resident Coordinator will ensure that the provision of humanitarian assistance by military forces does not compromise the humanitarian actors and that the military forces performing these missions understand the importance and humanitarian purpose of such missions. The Humanitarian Coordinator/Resident Coordinator will also seek to ensure that assistance activities carried out by other deployed forces on their own behalf do not compromise UN humanitarian efforts.

69. The Humanitarian Coordinator or Resident Coordinator or the designated UN authority requesting the military and civil defence resources, should review regularly, with MCDA and military or civil defence commanders, the modus operandi of supporting forces and offer appropriate advice and guidance. This review should include such considerations as: the types of task that can be performed, how the unit is armed and its rules of engagement, types of uniforms and equipment, the chain of command, use of liaison officers, exit criteria for the mission or task, status of the forces to include privileges or immunities, claims and insurance matters such as damage compensation.

UN Humanitarian Agencies:

70. UN humanitarian agencies will request the use of UN MCDA through the Humanitarian Coordinator or Resident Coordinator that has coordination responsibilities for the complex emergency.

71. Except in situations where there is imminent loss of life or acute suffering, UN humanitarian agencies will avoid ad hoc local requests for UN MCDA and the uncoordinated use of other military and civil defence resources. If in exceptional situations UN MCDA or other military and civil defence resources are used, UN humanitarian agencies will report this use to the responsible coordinator, including when they expect the assets to be released and how they intend to minimize their use in the future.

72. UN humanitarian agencies supported by UN MCDA will respect the integrity and chains of command of the supporting units. They will clearly state what they want the unit to accomplish and leave the unit commander as much latitude as possible in determining how he or she will accomplish the desired outcome, provided that core humanitarian principles are fully respected.

73. UN MCDA supporting UN humanitarian activities will normally not be used in the direct delivery of assistance. When possible the supported UN humanitarian agencies will try to use UN MCDA in a manner that limits their visibility and focus on tasks that do not call into question the neutrality or impartiality of the agency, implementing and operational partners or other humanitarian actors.

74. UN humanitarian agencies should acknowledge the UN MCDA support being provided, but avoid making any public statements on behalf of the UN MCDA units.

75. UN humanitarian agencies making use of UN MCDA will report the arrival, departure and status of these assets to the Military and Civil Defence Unit of OCHA, through the Humanitarian Coordinator / Resident Coordinator, to ensure that the resources are properly tracked and the contribution is recorded and acknowledged by the United Nations.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA):

76. Within the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Geneva, the Military and Civil Defence Unit (MCDU) has the primary responsibility for the mobilization of UN MCDA and civil-military coordination in a complex emergency.

77. MCDU will process the request for UN MCDA, make the necessary arrangements with the Member States, and track the use of these resources by the UN humanitarian agencies.

78. MCDU, with donor support, will maintain a training programme for those involved in the use of military and civil defence resources to support UN humanitarian activities, with special attention to the training of liaison personnel and the procedures and methods for Civil-Military Coordination (UN CMCoord) in complex emergencies.

79. On behalf of the Member States, and in accordance with the UN MCDA Project, MCDU will maintain a roster of UN CMCoord trained liaison personnel and assist in mobilizing these personnel to support the Humanitarian Coordinator/Resident Coordinator and the UN humanitarian agencies.

80. If a UN Joint Logistics Centre (UNJLC) is established, MCDU will coordinate the UN MCDA used to support logistics with the UNJLC. Likewise, MCDU will assist OCHA Humanitarian Information Centres (HIC) in obtaining relevant information from the military where a HIC or similar information-sharing activity has been established.

81. MCDU will maintain the necessary tools to facilitate and support civil-military coordination and the mobilization of UN MCDA in complex emergencies, to include database and communications capacity.

Assisting State and International Military or Civil Defence Commanders:

82. States or regional organizations and peacekeeping forces involved in complex emergencies or other military operations beyond their borders should include in the guidance or orders issued to force or contingent commanders the parameters for the use of their resources to support UN humanitarian activities in a complex emergency. Commanders should establish their force modus operandi taking into account the operational circumstances, International Humanitarian Law, and core Humanitarian Principles and consult with the host nation, ERC and Humanitarian Coordinator or cognizant humanitarian authority, including the OCHA Military and Civil Defence Unit (MCDU) for further technical advice, before deploying into the crisis area.

83. In a complex emergency, prospective assisting States with military resources deployed in the affected area, or in reasonable proximity, should facilitate coordination. This could include information on any assets available to support essential humanitarian functions including the transport of relief goods, the movement of persons at risk, and the reestablishment of basic human services, including medical care.

84. The commanders of UN MCDA assigned specifically to support UN humanitarian activities, and other deployed forces performing humanitarian

support missions at the request of the UN, will avoid compromising the neutrality and impartiality of these agencies, their implementing and operational partners and other humanitarian actors responding to complex emergencies. Likewise, all supporting activities will be conducted in a manner that respects the dignity, culture, religions, and laws of the affected population.

85. Military or civil defence organizations dispatched to support complex emergency activities should be self-supporting for the duration of their mission in terms of transport, fuel, food rations, water and sanitation, maintenance and communications, in order to avoid placing additional stress on overburdened local authorities or the supported humanitarian actors.

86. Unless specifically exempted, UN MCDA will abide by the security and movements procedures set by the UN Security Coordinator to ensure the safety of UN personnel and be prepared to provide non-security related assistance in the relocation or evacuation of UN personnel should the need arise.

87. The States providing UN MCDA will not exploit these missions for the purpose of intelligence collection, propaganda, or psychological operations.

88. When military forces have assumed responsibility for vital civilian functions, such as delivery of water, provision of power, or the safe operation of an airfield, regardless of how this responsibility was acquired, they will facilitate a smooth transfer of these functions to the appropriate civilian authority, in coordination with the UN Humanitarian Coordinator or Resident Coordinator as soon as possible. This will be done in a timely manner, well prior to terminating this support, to ensure that any disruption of services will not have an adverse impact on relief and recovery activities.