

---

## Sommaire

---

---

### **Synthèse . . . . . 7**

#### **Première partie**

### **Le ministre chargé des Anciens combattants, ses domaines d'expertise . . . . . 9**

#### Chapitre 1

### **Les directions et organismes dépendant du ministre chargé des Anciens combattants ont développé compétences et expertises . . . . . 11**

Section I – La Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) . . . . . 11

Section II – La Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA) . . . . . 14

Section III – L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) . . . . . 15

Section IV – L'Institution nationale des Invalides (INI) 19

Se pose dès lors la question de l'amélioration possible du modèle qu'il représente ou de l'exportation possible de ce même modèle. . . . . 21

#### Chapitre 2

### **Un réseau très vivant d'associations permet d'entretenir le lien entre la Nation et ses combattants en France et à l'étranger . . . . . 23**

#### Chapitre 3

### **Réflexions sur les mérites du système français et sur sa transposition dans d'autres pays . . . . . 27**

#### **Deuxième partie**

### **Présentation de la problématique de la reconversion du combattant en période de sortie de crise . . . . . 29**

#### Chapitre 1

### **Présentation générale . . . . . 31**

Section I – Origine des programmes de désarmement-démobilisation-réinsertion . . . . .	<b>31</b>
Section II – Définition d'un programme DDR et analyse de ses composantes . . . . .	<b>32</b>
Section III – Difficultés et dangers spécifiques des opérations de réinsertion . . . . .	<b>34</b>
Section IV – Caractère global des processus de DDR et réussite du règlement des conflits . . . . .	<b>35</b>
Section V – Les acteurs actuels des programmes de démobilisation désarmement-réinsertion et les conditions de la réussite des programmes . . .	<b>36</b>
Section VI – Les atouts de la France . . . . .	<b>38</b>
Conclusion . . . . .	<b>39</b>
Annexes du chapitre 1 : Tableau récapitulatif et encadrés . . . . .	<b>42</b>

Chapitre 2

<b>Analyse et commentaires des organisations non gouvernementales et de la « Croix-Rouge » sur la question de la réinsertion-réintégration des anciens combattants en sortie de crise et commentaires d'experts . . . . .</b>	<b>47</b>
---	-----------

**Troisième partie**

<b>Présentation de la politique française dans le domaine de la sortie de crise . . . . .</b>	<b>65</b>
---	-----------

Chapitre 1

<b>Existe-t-il une doctrine de sortie de crise sur le plan national ? . . . . .</b>	<b>67</b>
---	-----------

Section I – Les éléments de la problématique vus par le ministère des Affaires étrangères . . . . .	<b>67</b>
---	-----------

Section II – Les éléments de la problématique vus par le Secrétariat général de la défense nationale . .	<b>76</b>
--	-----------

Section III – Les éléments de la problématique vus par le ministère de la Défense . . . . .	<b>77</b>
---	-----------

Section IV – L'approche française de sortie de crise	<b>80</b>
--	-----------

Chapitre 2

<b>Moyens institutionnels engagés par la France dans les processus de sortie de crise . . . . .</b>	<b>83</b>
---	-----------

Section I – Les différentes formules évoquées : agence, délégué interministériel, « ambassadeur crise », réseau interministériel . . . . .	<b>83</b>
Section II – Un exemple de solution <i>ad hoc</i> : la création d'une Mission interministérielle pour la reconstruction en Irak . . . . .	<b>86</b>
Chapitre 3	
<b>Bases de réflexion pour la construction d'un concept de sortie de crise . . . . .</b>	<b>89</b>
Section I – Bases de réflexion pour la construction d'un concept de sortie de crise : point de vue du ministère des Affaires étrangères . . . . .	<b>89</b>
Section II – Suggestions du ministère de la Défense.	<b>91</b>
Section III – Suggestions du ministère des Finances (Direction des relations économiques extérieures). . .	<b>93</b>
<b>Quatrième partie</b>	
<b>Propositions de recours à l'expertise du ministre chargé des Anciens combattants. . . . .</b>	<b>95</b>
Chapitre 1	
<b>Recommandations soumises à la réflexion de la mission dans le domaine de la sortie de crise . . . . .</b>	<b>97</b>
Section I – Synthétiquement, deux approches sont possibles. . . . .	<b>97</b>
Section II – Perceptions actuelles de l'action de la France . . . . .	<b>98</b>
Section III – Insertion du ministre des Anciens combattants dans cette problématique . . . . .	<b>100</b>
Chapitre 2	
<b>Propositions . . . . .</b>	<b>101</b>

<b>ANNEXES</b> .....	<b>107</b>
Annexe 1	
<b>Graphique</b> .....	<b>109</b>
Annexe 2	
<b>Mode de fonctionnement de la gestion civile des crises</b> .....	<b>111</b>
Annexe 3	
<b>L'exemple allemand</b> .....	<b>131</b>
Annexe 4	
<b>Conditions d'éligibilité</b> .....	<b>135</b>
Annexe 5	
<b>Organisation non gouvernementale</b> .....	<b>137</b>
Annexe 6	
<b>Coordination humanitaire : la question des fédérations d'ONG</b> .....	<b>139</b>
Annexe 7	
<b>Le cas du Groupement interarmées d'actions civilo-militaires (GIACM)</b> .....	<b>143</b>
Annexe 8	
<b>Étude d'un cas concret : le Timor Oriental</b> .	<b>145</b>
Annexe 9	
<b>La question des enfants soldats</b> .....	<b>147</b>
Annexe 10	
<b>Opérations dans lesquelles la France a engagé des forces depuis 2000</b> .....	<b>151</b>
Annexe 11	
<b>Sigles et abréviations</b> .....	<b>153</b>
Annexe 12	
<b>Personnalités rencontrées</b> .....	<b>155</b>

---

## Synthèse

La réinsertion des combattants au lendemain d'un conflit armé constitue l'un des défis majeurs auxquels se trouvent confrontés les pays en situation de sortie de crise.

La France est souvent l'un des principaux acteurs du retour à la paix par sa contribution aux opérations conduites sous l'égide de l'ONU. Cependant, notre pays est jusqu'à présent peu actif en matière d'accompagnement des anciens combattants vers la vie civile.

Or, les conflits auxquels notre pays a participé au XX<sup>e</sup> siècle nous ont légué une expérience qui n'a guère d'équivalent ailleurs dans le monde dans le traitement de la situation des anciens combattants, qu'elle soit abordée sous l'angle du droit à réparation ou sous celui de la reconnaissance ou encore du devoir de mémoire.

C'est ainsi que le Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, la carte du combattant et les statuts qui en sont dérivés, les dispositifs de reconnaissance, qu'ils soient généraux ou spécifiques à certains conflits, la politique de mémoire, sont autant d'instruments qui placent la France parmi les pays les mieux à même d'intervenir dans ce registre. Cette capacité d'intervention est, de plus, adossée à des moyens de référence, parmi lesquels deux établissements publics, l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) et l'Institution nationale des Invalides (INI). Ce dispositif est conforté par un tissu associatif aussi dense que résolument tourné vers la vie internationale.

Le présent rapport a été élaboré sur la base d'un recensement précis des moyens d'action consacrés par l'État au bien-être des anciens combattants. Il a, également, évalué les modalités de l'action internationale dans ce registre, qu'elles soient le fait d'organisations internationales, comme l'Organisation des Nations unies ou l'Union européenne, de certains États, comme le Royaume-Uni, ou d'organisations non gouvernementales, comme « Handicap International ». Il s'est intéressé aux moyens de financement engagés par chacun de ces acteurs. Il s'est, enfin, appuyé sur l'examen approfondi d'un cas concret : le retour à la vie civile des anciens maquisards de Timor-Est.

Afin de mieux cerner les formes que pourrait prendre l'intervention de notre pays dans des programmes de soutien aux anciens combattants, cette étude se réfère à la démarche suivie par la France dans la gestion des situations postcrises et particulièrement à notre expérience des actions civilo-militaires.

Les recommandations formulées au terme de ces travaux procèdent donc, au moins partiellement, de l'analyse de la portée, et des limites, des moyens de l'État dans ce registre, ainsi que de l'absence d'une véritable organisation permanente, interministérielle, de gestion des sorties de crise.

Pour autant, ce rapport se prononce sans équivoque en faveur d'une action volontariste de la France en soutien des pays confrontés à la situation précaire de leurs anciens combattants. Il établit que notre expérience en la matière est suffisamment riche et adaptable pour être utilement partagée. Au regard de cette ambition, il identifie les vecteurs possibles de l'action de l'État, parmi lesquels l'ONAC se distingue à la fois par la profondeur de son enracinement dans le monde combattant et la souplesse que sa structure juridique offre en termes de capacité d'intervention extérieure.

C'est donc bien à un vigoureux appel à l'action que conclut ce rapport qui nous incite à regarder sans plus tarder les modalités pratiques et le calendrier des premières interventions de la France dans un domaine où l'urgence est le maître mot.

---

Première partie

---

**Le ministre  
chargé  
des Anciens  
combattants,  
ses domaines  
d'expertise**





---

# **Les directions et organismes dépendant du ministre chargé des Anciens combattants ont développé compétences et expertises**

---

## **Section I – La Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS)**

Deux principes constituent la base de travail de la Direction des pensions, ces mêmes principes de droit à reconnaissance et droit à réparation qui trouvent leur traduction juridique dans le dispositif du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG).

### **Droit à réparation**

Il s'agit de la prise en charge des infirmités résultant de faits de guerre sous la forme d'une pension militaire d'invalidité.

Il existe diverses catégories d'ayants droit, allant des militaires et à leurs ayants cause aux personnes qui, sans avoir la qualité de militaire, ont pris part à la lutte contre l'ennemi ou qui, sans avoir ces qualités, ont souffert physiquement d'événements de guerre (victimes civiles) et à leurs ayants cause.

Le Code s'est également ouvert récemment aux victimes des actes de terrorisme (victimes civiles). Par ailleurs, il est appliqué aux militaires en temps de paix, qu'ils participent ou non à des opérations extérieures et constitue en quelque sorte leur régime d'accidents du travail et maladies professionnelles.

Le droit à pension peut découler d'une infirmité résultant de blessures, d'accidents par le fait ou à l'occasion du service, ou de maladies

contractées dans les mêmes conditions, ainsi que l'aggravation par le fait ou à l'occasion du service, d'infirmités étrangères au service. Dans le cas des opérations extérieures, les conditions d'imputabilité sont plus favorables (présomption d'imputabilité).

Dans les autres cas, c'est au demandeur d'établir la preuve qu'il remplit bien les conditions exigées et l'administration a la possibilité d'en apporter la preuve contraire (imputabilité par preuve, qui peut être tempérée par le fait que la jurisprudence admet un faisceau de présomptions).

Les demandes de pension sont examinées par les services déconcentrés rattachés au ministre chargé des Anciens combattants, le demandeur faisant alors l'objet de plusieurs expertises médicales suivant la nature des affections en cause. La liquidation du dossier de pension se fait, enfin, en accord avec les services du ministère des Finances.

Le montant de la pension est fonction du taux d'invalidité reconnu. Le taux est fixé par un guide-barème et peut prendre en compte les aggravations de la maladie : aucune limite n'est fixée. Les pensions sont non imposables, non soumises à cotisations sociales.

Les autres droits ouverts par la pension sont :

- Les soins médicaux gratuits : visites médicales, analyses, pharmacie, hospitalisations, cures thermales.
- L'appareillage : il est pris en charge par l'État qui en reste propriétaire. Il existe des centres d'appareillage dans chaque service déconcentré et hors de France : à Casablanca, à Tunis, et à Alger. L'appareillage compte actuellement 96 000 bénéficiaires.
- La réinsertion : au travers des emplois réservés pour l'accès à la fonction publique, ainsi que par les formations délivrées par les écoles de reconversion professionnelle de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

En ce qui concerne les emplois réservés, la législation permet le recrutement selon un mode dérogatoire au mode normal de recrutement dans la fonction publique (par la voie d'un examen et non d'un concours), des victimes de guerre (invalides et veuves), des catégories assimilées, et des anciens militaires. Ce régime est en cours de réforme.

Existente également certains dispositifs particuliers en matière de réinsertion sociale, comme celui du Fonds de solidarité créé en 1992 pour les anciens d'Indochine et d'AFN se trouvant en situation de chômage.

- Il existe enfin une série de droits annexes : réduction sur la SNCF, avantages fiscaux, rentes mutualistes, aide aux pupilles de la Nation, action sociale, maisons de retraite, droit aux sépultures perpétuelles, voyage des familles sur les tombes.

Les sépultures perpétuelles sont entretenues par l'État.

## **Le droit à reconnaissance**

Il se traduit par la délivrance :

- d'une carte du combattant ou de différents titres correspondant à certains statuts (déporté, interné, prisonnier du Vietminh etc.) : 100 000 cartes et titres sont délivrés annuellement. Lorsque cela concerne les opérations extérieures (OPEX), il faut avoir accompli quatre-vingt-dix jours en unité combattante (déterminé à partir de l'analyse des journaux de marche et d'opérations, l'unité combattante faisant l'objet d'une définition très précise), ou avoir été blessé ou cité ;
- du titre de reconnaissance de la Nation : il peut être délivré après quatre mois de présence en OPEX.

La carte du combattant donne droit, en règle générale à partir de 65 ans, à la retraite du combattant (allocation annuelle de 425 €).

## **Éléments d'appréciation du système français**

Comment juger notre dispositif ?

Il constitue un modèle de dispositif intégré, à la différence des modèles britannique ou américain.

Il est par ailleurs totalement articulé autour du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG).

Les militaires y sont très attachés et il trouve son application tant dans l'activité militaire quotidienne qu'en opérations (guerre du Golfe, ex-Yougoslavie).

L'application du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre tient compte des risques environnementaux propres au milieu militaire.

**Comment transposer le savoir-faire français à l'étranger et spécifiquement dans les pays « en sortie de crise » qui sont, le plus souvent, des pays en développement ?**

On peut considérer que la réinsertion s'articule autour de quatre axes :

- Reconnaître : les titres et décorations.
- Réparer : ce qui implique versement d'une pension, des médecins capables d'apprécier la prise en compte, des barèmes simples.
- Soigner : la prise en charge des soins (dans des limites à fixer) ; l'appareillage.
- Donner du travail : accès à un emploi réservé ou à une école de réinsertion.

La réponse à la question de la transposition possible du système français se trouvera donc dans notre capacité à imaginer et proposer différents systèmes inévitablement « modulaires » en fonction des besoins des pays concernés.

---

## **Le budget de la DSPRS**

*L'ensemble du dispositif représente un budget de l'ordre de 3,3 milliards €*

*Au 31 décembre 2003, bénéficiaient de la pension militaire d'invalidité :*

- 290 044 d'ayants droit ;*
- 128 066 de veuves et orphelins ;*
- 7 624 d'ascendants.*

## **L'organisation**

*La DSPRS dispose pour gérer ce dispositif de services déconcentrés :*

- 7 directions interrégionales ;*
- 11 directions associées ;*
- les services de Casablanca, de Tunis et d'Alger ;*
- le service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon.*

*Ces services emploient environ 1 100 personnes.*

---

---

## **Section II – La Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA)**

Que fait la France dans le domaine de la mémoire actuellement ?

La mission de la DMPA est de conserver la mémoire des conflits contemporains : 1914-1918, 1939-1945, guerre d'Indochine, Afrique du Nord.

La commémoration des grandes dates et l'hommage aux morts se font par l'organisation de cérémonies ; par la publication de documents d'information ou pédagogiques diffusés dans les écoles, dans les administrations, dans les mairies etc. ; par l'entretien de nécropoles et de hauts lieux (mont Valérien, Mémorial de la déportation...).

Elle peut se faire également au travers de l'organisation d'un « tourisme de la mémoire ».

Un site internet a également été créé qui recense les lieux de mémoire.

A récemment été développé le concept de « mémoire partagée » dont le but est d'encourager les échanges dans le domaine de la mémoire combattante avec les pays qui furent nos alliés ou nos adversaires.

Sous l'influence des conceptions anglo-saxonnes, un débat se fait jour sur l'idée de faire davantage porter l'effort sur les combattants dès la fin des combats (ne faudrait-il pas mettre à l'honneur en France un concept proche de celui de « vétéran » ?), ainsi que sur les réservistes. Cette tendance pose évidemment une question de fond puisque l'on reproche parfois au système français de ne prendre en compte véritablement les « anciens » combattants que lorsqu'ils sont âgés et au travers du paiement des pensions.

Il existe un Haut Conseil à la mémoire combattante présidé par le chef de l'État, composé de ministres, de présidents de certaines associations et fondations, de personnalités *ad hoc*, chargé de définir les grandes orientations annuelles.

Par ailleurs, un comité scientifique est constitué pour l'organisation de chaque commémoration.

---

### **Section III – L'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC)**

#### **L'ONAC est une création originale fondée sur le paritarisme**

L'ONAC, créé au lendemain de la Première Guerre mondiale, est une originalité française. Il est fondamentalement le lieu où s'exerce la cogestion des questions concernant le monde combattant car il est géré de façon paritaire entre les associations et l'État. Le principe de base de l'institution est le paritarisme

L'ONAC s'est adapté ensuite aux conditions nouvelles de la Seconde Guerre mondiale puis aux guerres d'Indochine et d'Algérie. Aujourd'hui, les victimes des actions de terrorisme sont également entrées dans son domaine de compétence.

Au travers d'institutions comme l'ONAC, la France s'est placée en pointe dans les domaines des droits des combattants et des victimes en matière de réparation.

Alors que l'Allemagne, le Royaume-Uni, les États-Unis ont beaucoup investi sur les aspects mémoriels, les cimetières, la France a donc choisi de porter tout autant l'effort sur les droits des combattants.

## **L'ONAC a développé trois missions**

Afin de répondre à la demande des combattants et des victimes (les blessés, les veuves, les orphelins) : la reconnaissance, la solidarité et la mémoire.

L'ONAC instruit les demandes et monte les dossiers d'attribution de cartes et titres, tels **que la carte du combattant, le Titre de reconnaissance de la Nation (TRN), la carte AFN.**

En **2002, 80 326** cartes, titres et autres statuts ont été délivrés par les services départementaux. La carte du combattant a été attribuée à **24 701** anciens combattants et **54 672** ressortissants ont reçu le Titre de reconnaissance de la Nation. Les dossiers de demande de retraite du combattant, à laquelle a droit tout ancien combattant titulaire de la carte du combattant sont également instruits à l'ONAC. Cette retraite est versée à partir de 65 ans. En 2002, **151 697** anciens combattants ont perçu pour la première fois leur retraite du combattant.

Concernant **la solidarité**, plusieurs types d'actions sont prévus : secours d'urgence, secours ordinaires, prêts, participations au maintien à domicile sont autant d'aides pour répondre à des besoins particuliers.

En **2002, 44 452** ressortissants ont été secourus par l'ONAC et **11 470 000 €** ont été consacrés aux dépenses d'action sociale pour les anciens combattants.

L'ONAC s'est depuis longtemps engagé dans une politique active d'écoute et de soutien adaptée à l'âge et aux besoins de ses ressortissants. Propriétaire de neuf **maisons de retraite** destinées à accueillir ses ressortissants âgés, l'Office met à leur disposition 665 lits dans des établissements de qualité. Cette capacité d'accueil ne peut évidemment pas répondre à l'ensemble des demandes, c'est pourquoi l'ONAC développe à la fois une politique de labellisation d'établissements d'accueil et une politique d'aide au maintien à domicile.

Nées du besoin de rééducation des invalides de guerre, **neuf écoles de reconversion professionnelle** assurent aujourd'hui la reconversion de handicapés civils et des militaires sous contrat avant leur retour à la vie civile.

Elles proposent des formations qualifiantes de niveau V au niveau II (BTS), dans quatre-vingts spécialités.

Pendant l'année scolaire 2001-2002, les neuf écoles de reconversion professionnelle ont accueilli **1 810 stagiaires.**

Enfin, **l'activité mémoire** des services départementaux est riche d'initiatives diverses, à la fois par leur nature (des concours, des expositions, des colloques et rencontres, des visites de sites...) comme par leurs initiateurs (partenariat avec le ministère de la Défense, avec les grandes fondations et associations nationales de mémoire, avec des partenaires locaux). De nombreuses initiatives proviennent des services départementaux.

**En, 2002 :**

- 3 740 initiatives ou participations à des actions de mémoire par les services départementaux de l'ONAC ;
- 1 384 présentations d'expositions.

Pour assurer ces missions, l'ONAC dispose d'une direction générale, située en l'Hôtel national des Invalides, de cent services départementaux, un par département, y compris l'outre-mer, ainsi que de neuf écoles de reconversion professionnelle et neuf maisons de retraite.

### **Les écoles de reconversion professionnelle de l'ONAC**

Elles constituent un support intéressant de réinsertion professionnelle pour les combattants, notamment handicapés

À l'origine, ces écoles ont été créées pour permettre aux mutilés de 14-18 d'acquérir un nouveau métier. L'ONAC s'est donc doté d'un corps d'enseignants très professionnalisés.

Les formations données : lycée d'enseignement professionnel pour adultes, destiné aux handicapés ou anciens combattants ; également BEP, BAC, quelques CAP. À l'heure actuelle, ces écoles reçoivent de l'ordre de 1 900 stagiaires.

Le taux de réussite en termes d'accès à l'emploi est remarquable : 75 % des stagiaires trouvent un emploi dans les six mois.

En matière d'ingénierie pédagogique, les capacités d'expertise de l'ONAC sur des personnes sans formation ou très handicapées (notamment en raison de troubles psychologiques) sont tout à fait remarquables : le travail se fait alors en petits groupes de travail et en fonction de méthodes adaptées.

À noter également que sur cent handicapés réinsérés, 25 % le sont par l'ONAC (représentant l'État) correspondant à un prix de journée moins élevé que dans le secteur privé ou associatif.

Dans le même temps, l'ONAC intègre un nombre croissant de militaires en fin de contrat afin de les préparer à leur retour à la vie civile.

Il est bien sûr nécessaire d'harmoniser cette intégration des militaires dans les écoles de l'ONAC avec celle qui prévaut dans les écoles de l'AFPA.

Mais il faut mentionner que l'ONAC dispose en fait d'une plus grande marge de manœuvre que l'éducation nationale pour l'adaptation des cursus. Il a, en effet, affaire à des adultes qui disposent déjà d'une pratique professionnelle.

Ainsi, sur les 1 500 congés de reconversion du ministère de la Défense, quarante à cinquante peuvent être actuellement pris en compte par l'ONAC, avec la possibilité d'atteindre un objectif de 450 en 2007.

## **Une politique contractuelle menée avec l'État**

Cette politique menée en liaison avec l'État a pour principal objectif d'assurer la pérennité de l'ONAC au travers de son adaptation aux réalités actuelles. Cette démarche est adossée au contrat d'objectifs et de moyens 2003-2007.

Sur le plan des personnels, les idées prévalant dans ce contrat passé avec l'État sont tout d'abord :

- de réduire le nombre d'emplois dédiés aux cartes, reconnaissances, titres (ce qui correspond à une réduction de 260 personnes en cinq ans pour lesquelles sont proposés des reclassements, en principe dans les administrations locales) ;
- d'assurer dans le même temps le recrutement de cent emplois de catégorie A, niveau maîtrise d'histoire, qui vont être affectés à la « mémoire combattante ».

## **En ce qui concerne la prise en compte du problème spécifique de la sortie de crise**

L'ONAC pourrait *a priori* envisager :

- D'exporter son modèle à travers l'envoi d'experts sur place.
- De recevoir des stagiaires étrangers.

Il faut rappeler que pour le monde combattant, l'ONAC est un « excellent outil ». Il a des moyens, des hommes, des locaux, un savoir-faire, une culture. L'ONAC serait en mesure d'organiser sans doute également des stages de formation de formateurs. À noter que l'ONAC a déjà obtenu des crédits de l'Union européenne dans le cadre de la politique européenne du handicap.

Pour exporter son savoir-faire, l'ONAC devrait envisager de recruter des contractuels jeunes et dynamiques, issus par exemple d'écoles de commerce.

On pourrait enfin envisager de réactiver le réseau international de l'ONAC en commençant par exemple par le réseau des quinze ONAC africains qui maintiennent un certain niveau d'activité (notamment au Sénégal, au Gabon, en Centrafrique ou au Cameroun).



---

*L'Office national est un établissement public administratif créé par la loi du 27 juillet 1917 article L. 517 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Il est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Son conseil d'administration est présidé par le ministre chargé des Anciens combattants.*

*Il a pour mission d'apporter son aide matérielle et morale aux anciens combattants et victimes de guerre, qui sont ses ressortissants. Cette mission se traduit essentiellement par une action sociale individuelle et collective et une participation active aux actions de mémoire. À cette fin, il dispose d'un service dans chaque département, y compris l'outre-mer, de neuf écoles de réinsertion professionnelle et de neuf maisons de retraite.*

*L'Office national est administré par un conseil d'administration composé de soixante-dix membres, présidé par le ministre délégué aux Anciens combattants, et par un directeur général chargé d'assurer le fonctionnement de l'Office national et de mettre en œuvre les délibérations du conseil. Le conseil d'administration est chargé de définir la politique générale de l'Office national. Le directeur général a autorité sur l'ensemble des personnels et représente l'établissement public en justice et dans tous les actes de la vie civile. Le directeur général est ordonnateur principal ; il peut déléguer cette fonction à ses collaborateurs.*

*L'Office national est soumis aux règles de la comptabilité publique et au contrôle financier de l'État.*

*Ses personnels sont des fonctionnaires de l'État affectés à l'établissement public, ou des agents recrutés sur des contrats de droit public.*

---

---

## **Section IV – L'Institution nationale des Invalides (INI)**

### **Présentation de l'INI**

L'INI comporte deux pôles :

- un centre des pensionnaires qui accueille, à titre temporaire ou permanent, de grands invalides, titulaires ou non de la carte du combattant, bénéficiaires d'une pension militaire d'invalidité (en fonction de taux fixés par le Code des PMIV G) ;
- un centre médico-chirurgical destiné à traiter les grands handicaps et qui comporte trois services d'hospitalisation, un centre de consultations et de soins externes, et un centre d'appareillage.

Il est important d'insister sur le caractère spécifique des blessures traitées à l'INI. Il s'agit de blessures de guerre qui atteignent donc des individus dont le psychisme peut être considéré comme déjà marqué par ce type particulier de situation.

### Le centre des pensionnaires

On est pensionnaire par application de textes très précis (article 1<sup>er</sup> du décret 92-105 du 30 janvier 1992), soit par le fait d'une blessure de guerre, soit par fait de guerre.

L'INI reçoit actuellement environ cent pensionnaires (dont deux blessés de la guerre de 14-18, une quarantaine de combattants de la guerre de 39-45, une dizaine de la guerre d'Indochine, des combattants de la guerre d'Algérie, ainsi que quelques personnes touchées par des conflits plus récents).

### Le centre médico-chirurgical

Il traite des personnes blessées sur le terrain et qui présentent des séquelles. Ce sont donc les séquelles qui sont ici traitées, les hôpitaux militaires prenant quant à eux en charge la phase de traitement aiguë.

Il peut s'agir de militaires mais aussi de civils. Ils sont actuellement également une centaine.

L'INI met également actuellement en place un service d'évaluation sensori-cognitive basé sur plusieurs facteurs allant des études épidémiologiques concernant les personnes âgées, des connaissances en neurosciences, aux orientations de la recherche dans le domaine de la plasticité neuronale.

La création de ce service a pour objectif de mieux répondre aux défis posés par le vieillissement de la population, en se plaçant dans une perspective d'avenir : la prévention, le traitement et l'accompagnement des handicaps consécutifs aux maladies associées à l'âge.

Un certain nombre de recherches sont également en cours ou bien en projet, visant notamment une meilleure connaissance des réseaux neuronaux.

Un certain nombre de personnes n'arrivent à l'INI qu'en fin de vie et y demeurent dès lors en résidence permanente, ceci en raison de la résurgence de traumatismes restés latents et qui s'intensifient alors.

---

## **Le fonctionnement de l'INI**

*L'INI est un établissement public national depuis la loi 91-626 du 3 juillet 1991. Sa création remonte à Louis XIV.*

*Ses ressources se subdivisent en trois tiers :*

- 1/3 constitué par une subvention du ministère de la Défense ;*
- 1/3 en provenance du budget des affaires sociales ;*
- 1/3 en ressources propres.*

## **Le corps médical**

*Il comprend :*

- une dizaine de militaires (un directeur, un directeur adjoint, un chef du service administratif, trois médecins chefs de service, un pharmacien et son adjoint et un médecin résident) ;*
- 400 personnels civils constitués de personnel médical ou de personnel paramédical et qui sont des fonctionnaires de l'État dotés d'un statut particulier.*

*La formation des personnels médicaux est originale puisqu'il s'agit de s'occuper de séquelles de guerre (après traitement de la phase aiguë dans un hôpital militaire). La composante humaine y est donc essentielle.*

*À noter cependant que le personnel de psychiatrie est un personnel vacataire. La constitution d'une véritable équipe de psychiatres et de ré-éducateurs fait partie des projets importants de l'INI.*

---

## **Les pôles d'excellence de l'INI**

L'INI dispose de compétences reconnues dans les domaines suivants :

- la rééducation ;
- le traitement des séquelles de handicap ;
- le traitement du handicap neurosensoriel visuel.

---

## **Se pose dès lors la question de l'amélioration possible du modèle qu'il représente ou de l'exportation possible de ce même modèle**

Le savoir-faire en matière de rééducation sensorielle (traitement de la surdité, de la vision, de l'équilibre) constitue un modèle.

De même que le savoir-faire en matière d'appareillage est partagé avec les centres d'appareillage de la DSPRS et le centre d'études et de recherche sur l'appareillage des handicapés (CERAH) de cette même direction.

À noter également, en ce qui concerne le problème spécifique de la névrose traumatique de guerre, l'expertise du Service de santé des armées (*cf.* en annexe p. 114)

Sans doute pourrait-on réfléchir à la constitution d'un « kit INI » exportable, comme il existe un kit propre au Service de santé des armées, exportable dans le contexte d'opérations extérieures.

### **Les équivalents étrangers en comparaison de l'INI**

L'équivalent britannique de l'INI est le *Royal Hospital Chelsea* qui se trouve être tourné davantage vers l'hôtellerie que vers le médical. De même, le modèle américain est plutôt tourné vers la prestation hospitalière.

Le modèle français que constitue l'INI présente donc une véritable originalité.

# Un réseau très vivant d'associations permet d'entretenir le lien entre la Nation et ses combattants en France et à l'étranger

L'analyse du système français de réinsertion du combattant peut à la fois amener à considérer que le réseau des associations d'anciens combattants constitue l'élément le plus original du système, et faire regretter dans le même temps qu'en France chaque conflit ou chaque génération engendre son propre réseau d'associations d'anciens.

Par comparaison, et elle est souvent faite, les Anglo-Saxons semblent disposer de réseaux d'anciens beaucoup plus homogènes autour de l'*American Legion* ou de la *British Legion*.

À titre d'exemples, trois associations ont été contactées au cours de cette mission. Un certain nombre de suggestions ont été réunies dans les encadrés ci-dessous :

– L'Union nationale des combattants (UNC) créée au cours de la Première Guerre mondiale. Il s'agissait au départ de petits clubs de pensionnés et de malades animés par un aumônier militaire, le père Brottier, et liés au Mouvement du Sillon d'origine chrétienne. C'est aujourd'hui un mouvement laïc.

À l'heure actuelle, l'UNC dispose d'une douzaine d'implantations à l'étranger, essentiellement en Afrique. Certaines de ces associations ont monté des dispensaires avec l'appui de bénévoles français.

– La Fédération Maginot qui regroupe 210 associations (dont une à l'étranger : Lausanne) et 320 000 adhérents. Les dix-neuf catégories de ressortissants de l'ONAC y sont représentées.

Un certain nombre de ces associations disposent d'implantations à l'étranger.

– L'Union fédérale des anciens combattants et la fédération mondiale des anciens combattants. La fédération mondiale compte quatre-vingt-cinq Nations : c'est une fédération totalement inter-conflits et inter-générationnels.

---

## **Commentaires des associations d'anciens combattants sur la possibilité pour la France d'aider à la réinsertion des combattants en sortie de crise**

*Les conflits actuels sont souvent d'une nature différente de celle des conflits auxquels la France a fait face au XX<sup>e</sup> siècle. Les « combattants » ne répondent plus nécessairement à la même définition.*

*Les combattants des conflits en cours sont la plupart du temps beaucoup plus jeunes. Leur entrée dans le conflit a souvent été totalement informelle.*

*Le niveau d'allégeance des « nouveaux » combattants des conflits actuels en Afrique et en Asie notamment, est, en général, plutôt de l'ordre de la milice ou du groupe de rebelles.*

*Il n'en reste pas moins qu'il faut évidemment les prendre en compte en termes de réinsertion sous peine de les voir reprendre les armes.*

*En période de démobilisation, il est fondamental de veiller à ce que ces « anciens combattants » ne soient pas rejetés par leur communauté : il faut donc prévoir la mise en place des infrastructures qui leur permettront d'être réinsérés dans la vie active (administration responsable, centres d'accueil...).*

*En France, le souci de réinsertion des « jeunes combattants » s'est par exemple manifesté par la création du Centre militaire de formation professionnelle de Fontenay-le-Comte qui prépare les jeunes engagés en fin de contrat au retour dans la vie civile. Leur placement fait ensuite l'objet d'un suivi (le centre en convention avec l'AFPA, possède des moniteurs civils).*

*De même, en Afrique ou ailleurs, il faut veiller à témoigner une certaine reconnaissance, former en tenant compte des possibilités ou des besoins du pays (par exemple, politique dite du « retour à la rizière » au Cambodge), et leur permettre de participer de cette manière à la reconstruction de leur pays et surtout veiller à ne pas en faire des laissés-pour-compte.*

*Il ne peut être question de démobiliser sans réinsérer dans le même temps.*

*Il est par ailleurs parfois souhaitable de conserver au moins pendant un temps l'ancienne hiérarchie pour maintenir un certain ordre (exemple récent en Irak : peut-être aurait-il été préférable de ne pas démobiliser trop vite pour pouvoir s'appuyer sur les chefs).*

*Si l'on réinsère dans la nouvelle armée régulière, il faut également parfois veiller à y réinsérer toutes les anciennes factions.*

*La législation française reste une des meilleures du monde pour la réinsertion des combattants et elle peut constituer « un socle » pour d'autres pays, à condition de l'aménager.*

*On peut considérer notamment que la structure de l'ONAC peut tout à fait servir de modèle de structure de proximité.*

*Sur la question de savoir s'il est concevable de demander aux associations actuelles d'anciens combattants de s'investir sur des théâtres étrangers, notamment en Afrique, au même titre que les ONG par exemple, il nous est indiqué que très peu d'entre elles disposent des moyens matériels ou autres de s'investir à l'étranger.*

---





# Réflexions sur les mérites du système français et sur sa transposition dans d'autres pays

Il existe un modèle français de l'ancien combattant qui est le fruit de l'histoire, mais en même temps, chaque guerre a sa spécificité et suscite la création de ses propres associations d'anciens. On a donc coexistence de grandes associations généralistes et d'associations spécifiques aux différents conflits.

Les symboliques sont également différentes : par exemple, suivant les types de conflits, les prisonniers de guerre rentrent en héros ou se trouvent l'objet de dénigrement de la part de la société.

Donc, suivant les époques et la perception qu'en a la société, le retour des combattants ne suscite pas les mêmes réactions.

Ainsi, alors que les combattants « vaincus » de la guerre de 1870 suscitent l'adoption du dispositif juridique de 1901, les « Poilus » de 14-18 ne se reconnaissent pas dans les associations de 1870, et certaines d'entre elles sont alors obligées de changer d'appellation.

Après la Seconde Guerre mondiale, il y a explosion des statuts d'anciens résistants, anciens déportés, anciens STO, anciens prisonniers, anciens combattants.

Par ailleurs, entre également en ligne de compte la question des modalités du retour. Contrairement à la Guerre de 14 où les soldats rentrent tous en même temps, ceux de la guerre d'Algérie rentrent par contingents.

Quant à la notion de solidarité nationale à l'égard de l'ancien combattant, elle remonte très loin dans l'histoire et est constitutive de l'apparition et de la constitution d'un État français et d'une nation française.

Déjà sous Louis XIV, est instauré un système visant l'indemnisation des combattants suivant une échelle tenant compte du type de handicap.

Ce sentiment de solidarité débouchera plus tard sur celui du devoir de réparation : « *Ils ont des droits sur nous* » (Clemenceau).

Il faut également tenir compte et cela est beaucoup plus récent, au-delà des séquelles physiques, des traumatismes psychologiques, les

névroses de guerre. Déjà les guerres du XV<sup>e</sup> siècle avaient amené à se poser la question de « l'habitude acquise » de tuer pour certains individus. Aujourd'hui les anciens combattants sont parfois amenés à retourner la violence contre eux-mêmes. Ainsi, sur les 10 % d'Américains véritablement engagés dans les combats contre la guérilla au Vietnam, un pourcentage important souffre de troubles psychologiques.

Ces problèmes psychologiques posent non seulement la question de la réinsertion dans la famille et la société mais également le problème de la réinsertion sociale. Ainsi un certain nombre de jeunes « anciens combattants » ont des livrets de guerre qui les empêchent, par exemple aux États-Unis après le Vietnam, d'entrer à l'université pour y suivre une formation.

Se pose également la question de la mémoire.

Au sortir de la guerre, la plupart des combattants ont le désir de tourner la page et la société les y pousse. La société au sens large a tendance à dénier le traumatisme. Mais le « déni de mémoire » peut resurgir sous forme de troubles du comportement, de rêves, de cauchemars.

Ce surgissement de la mémoire peut même suivre des cycles : revenir tous les vingt, quarante, soixante ans. Elle peut sauter des générations (notamment celle des camps de déportés). « Chaque génération a son questionnement ».

Par contre, face au risque de déni par la société, les associations d'anciens peuvent jouer le rôle de soupape.

Se pose enfin la question de l'exercice de la justice et du châtiement face aux exactions graves qui ont pu être commises à l'occasion des conflits. C'est vrai quand la justice royale passe contre les auteurs d'atrocités durant la guerre de Trente Ans par exemple. C'est également vrai dans les crises modernes : Afrique du Sud, Rwanda, ex-Yougoslavie...

L'administration de la justice permet d'organiser le deuil et d'éviter d'être dans le déni total.

Ces « dénis » des crimes sont susceptibles de fragiliser la société sur une très longue période, provoquant des dégâts psychologiques considérables, et représentant également un déni de justice internationale.

---

## Deuxième partie

---

# Présentation de la problématique de la reconversion du combattant en période de sortie de crise <sup>1</sup> <sup>2</sup>

(1) Cette partie reprend pour l'essentiel les textes d'une note et d'un rapport remis à la mission par la DAS du ministère de la Défense (rapport de Fanny Chabrol, IRIS).

(2) Voir également en annexe un graphique sur la DDR ainsi qu'un extrait sur les modes de fonctionnement de la gestion civile des crises tiré d'un rapport DAS-MINDEF-Eurogroup Institute.



## **Présentation générale**

C'est au travers du cadre global des programmes de désarmement-démobilisation-réinsertion (DDR) que la problématique de la reconversion des combattants en période de sortie de crise peut être le mieux décrite et analysée.

Il est bien sûr indispensable de dresser le tableau synthétique de ce que représente aujourd'hui la reconversion du combattant en période de sortie de crise, si l'on veut ensuite en déduire un mode d'intervention pour notre pays dans ce registre.

---

### **Section I – Origine des programmes de désarmement-démobilisation-réinsertion**

Il est important de répondre à cette question dès l'instant que l'on considère que la problématique de sortie de crise telle qu'elle se représente actuellement est historiquement datée ce qui n'est pas sans influencer sur les solutions à préconiser.

Après la guerre froide et le désengagement des grandes puissances, on a pu observer tout au long de la décennie 1990 une multiplication des conflits en Afrique subsaharienne. Ces conflits qui naissent ou se perpétuent sous d'autres formes sont, pour la plupart, internationaux avec une implication de nombreux acteurs étatiques et non étatiques (armées nationales, mouvements rebelles, multiplicité de groupes armés). Les tentatives de résolution des conflits et les opérations de maintien de la paix ont la plupart du temps échoué dans ces conditions, ce qui a nourri une réflexion sur les moyens pour répondre de manière plus appropriée à la spécificité conflictuelle en Afrique subsaharienne.

Face à ces conflits internes, ayant des logiques propres, des programmes associant la démobilisation, le désarmement et la réinsertion des combattants (DDR), se sont progressivement mis en place avec des modalités diverses et des résultats variables en Afrique. La démobilisation et la réinsertion posent effectivement des défis innombrables aux décideurs politiques qui s'y engagent car il s'agit de mettre en œuvre, dès la fin

du conflit, un ensemble d'opérations complexes, délicates et risquées. Celles-ci comprennent aussi bien le regroupement et le cantonnement des soldats, le contrôle des armes, la fourniture d'assistance d'urgence, le soutien à la réinsertion, l'offre de perspectives crédibles dans la vie civile, la prise en considération des problèmes psychosociaux liés au traumatisme de la guerre, que la coordination de l'aide extérieure, nécessité absolue dans la plupart des cas.

Même si sa mise en application rencontre encore de nombreuses difficultés, ce modèle a pourtant vocation à se généraliser, comme en témoigne l'implication croissante des Nations unies tant au niveau de la conception et de la réalisation que du financement des activités liées au « DDR ». Actuellement, on peut en effet observer le rôle de l'ONU dans la mise en place de programmes DDR en Sierra Leone, et des tentatives pour initier ce processus dans la guerre régionale centrée sur le territoire de la République démocratique du Congo.

La description des étapes des programmes types de DDR permet d'envisager ces programmes comme un continuum, un processus global dans lequel de nombreux acteurs interviennent et requièrent, donc, une formidable mobilisation des ressources humaines, matérielles et financières.

---

## **Section II – Définition d'un programme DDR et analyse de ses composantes**

**La démobilisation :** est considérée comme une action centrale et urgente de l'immédiat après-guerre, quand de nombreux combattants (soldats gouvernementaux et/ou de l'opposition) sont démobilisés et entament une nouvelle vie en tant que civils. Selon le rapport du secrétaire général des Nations unies de février 2000 consacré à cette question, la démobilisation est « *le processus par lequel les parties à un conflit commencent à démanteler leurs structures militaires et les combattants à réintégrer la vie civile. Cette opération comporte généralement l'enregistrement des ex-combattants, la fourniture d'assistance, afin de permettre de répondre aux besoins immédiats, leur libération et leur rapatriement dans leur communauté d'origine ; elle peut être suivie du recrutement dans une nouvelle force militaire unifiée* »<sup>1</sup>.

(1) Rapport du Secrétaire général des Nations unies intitulé, *Le rôle des opérations de maintien de la paix des Nations unies dans le désarmement, la démobilisation et la réinsertion*, 11 février 2000 (S/2000/101).

## **Le désarmement dans les programmes DDR**

Le désarmement peut être considéré comme une partie intégrante de la démobilisation des combattants. Cette opération consiste à recueillir les armes de petit calibre, légères et lourdes, dans une zone de conflit. Il suppose souvent le rassemblement et le cantonnement des combattants et devrait aussi comprendre la mise en place de programmes de gestion des armes, le stockage en lieu sûr, et leur élimination définitive, y compris parfois leur destruction. Le déminage peut aussi faire partie du processus.

Les programmes DDR constituent une occasion particulièrement intéressante pour mener une opération de désarmement. On peut même parler d'opération stratégique dans le DDR, la démobilisation et la réinsertion ne pouvant raisonnablement fonctionner qu'avec la remise des armes dans des situations de sortie de conflit et en particulier dans des régions qui connaissent une présence massive d'armes. Pourtant, il s'agit de contextes particulièrement difficiles et les conséquences peuvent être lourdes en cas d'échec : manquer ce processus peut contribuer à une reprise des hostilités ou à une conversion massive dans la criminalité. En Angola, par exemple, la composante « désarmement » du DDR n'a pas suffisamment été prise en compte ce qui a contribué à l'échec du processus de paix. En cas de succès, ces processus ont à l'inverse un impact positif de la plus haute importance, souvent décisif dans le processus de paix.

**La composante « désarmement » des programmes DDR sera d'autant plus efficace qu'il aura lieu dans un contexte régional de réglementation de la circulation des armes. On peut citer l'exemple le plus encourageant, le moratoire adopté en 1998 par les pays de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur l'importation, l'exportation et la fabrication d'armes légères.**

**Réintégration, réinsertion, réinstallation :** ce « triptyque » revient à poser la question suivante : comment organiser le retour à la vie civile ? La réinsertion est un défi multidimensionnel pour les pays qui abordent la transition de la guerre à la paix. Il s'agit de ramener des individus dans leur communauté et encourager leur participation à la vie économique. Pour permettre aux ex-combattants et à leur famille de s'adapter à une vie civile productive il faut d'abord leur offrir une indemnisation immédiate en espèces ou en nature ainsi qu'une formation et mettre en place des projets pour créer des emplois et produire des recettes. L'efficacité de ces mesures dépend d'initiatives plus vastes, telles que la fourniture d'une assistance aux rapatriés et personnes déplacées, la remise en état des infrastructures, des efforts visant à établir la vérité et parvenir à la réconciliation, la réalisation de réformes institutionnelles. Le renforcement des capacités locales est crucial pour le succès à long terme de la réinsertion.

---

## **Section III – Difficultés et dangers spécifiques des opérations de réinsertion**

### **Les difficultés de la réinsertion**

- Il apparaît important de tirer les enseignements des précédents programmes de reconversion qui ont été le plus souvent confrontés à l'extrême sensibilité sociale, politique et militaire d'un tel exercice. Cela induit une réinsertion longue et difficile dans la mesure où :
  - si la logique de la réinsertion est effectivement longue, elle s'appuie avant tout sur un processus d'urgence : l'extrême volatilité des situations de sécurité oblige ainsi souvent à adopter des mesures « à la va-vite » ;
  - les belligérants, bien qu'étant le plus souvent très jeunes (« enfants soldats » : dans certains cas, 50 % voire plus des combattants sont des enfants de moins de 18 ans <sup>1</sup>), sont devenus de véritables combattants conditionnés par de longues périodes de guerre et ne possédant aucune autre « compétence » particulière ;
  - les combattants peuvent appartenir à des clans, tribus ou ethnies différentes (facteur particulièrement prépondérant en Afrique) ;
  - les combattants sont devenus parfois apatrides et ne possèdent donc plus de racines sociales, culturelles ou familiales. Or, une réinsertion viable n'est possible que si les anciens combattants sont considérés comme les membres d'une communauté plus large, ce qui signifie généralement d'une unité familiale, et non comme des individus seuls ;
  - il est parfois difficile de définir les « populations cibles » pouvant être concernées par les programmes de réinsertion : la guérilla urbaine « M19 » en Colombie a par exemple connu un phénomène « d'évaporation » de ses combattants lorsque le processus DDR s'est engagé. À cet égard, la crainte de rétorsion envers les combattants retournés vers le civil constitue un facteur bloquant de tout processus de reconversion <sup>2</sup>.
- Les armes représentent pour certaines factions un moyen de subsistance économique fondamental.

### **Les dangers de la réinsertion**

- En phase de sortie de crise, l'action doit porter sur une démarche globale de réconciliation nationale. Celle-ci passe notamment par la mise en œuvre d'un programme global de « désarmement, démobilisation et réinsertion », lequel doit comprendre en particulier l'intégration d'une partie des anciennes forces rebelles dans l'armée et/ou les forces intérieures gouvernementales.

(1) Les agents humanitaires présents en République démocratique du Congo estiment que la moitié des combattants en Ituri n'ont pas l'âge légal.

(2) En Colombie, parmi l'ensemble des combattants de l'union patriotique qui se sont reconvertis, plus de 3 000 ont été assassinés par les forces paramilitaires.



- Cette démarche peut cependant être porteuse de risque dans la mesure où l'assimilation massive et incontrôlée de miliciens peut remettre en cause la cohésion et la crédibilité des forces armées gouvernementales (le premier processus de type « DDR » qui s'est déroulé au Congo-Brazzaville a par exemple donné lieu à des recrutements hâtifs comportant des « éléments perturbateurs et peu productifs »). L'intégration doit donc être sélective, limitée et très accompagnée.

- La plupart des programmes de démobilisation et reconversion, entrepris après la cessation des hostilités sont menés conjointement avec une réforme plus générale du secteur de la sécurité, qui passe notamment par l'institution d'un contrôle démocratique des forces armées.

---

## **Section IV – Caractère global des processus de DDR et réussite du règlement des conflits**

- La résolution 51/44 de 1996 intitulée « Consolidation de la paix par des mesures concrètes de désarmement » a attiré l'attention sur le fait que dans la plupart des zones de conflit et d'après conflit, les questions de contrôle des armes de petit calibre, le déminage, la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants revêtent une importance croissante dans la recherche d'un règlement efficace du conflit, comme en témoignent les exemples de sorties de crise mises en échec :

- au **Nicaragua** en 1990 où le programme de réinsertion prévoyait la création de « pôles de développement » répondant aux besoins des démobilisés (distribution de 500 000 hectares de terres, outils de travail, ressources nécessaires à la relance de la production, logements, écoles et centres de soins). L'échec du programme serait notamment dû à l'absence d'implication internationale et institutionnelle dans les défis de l'après-guerre ;

- en **Angola** où les deux grandes initiatives de démobilisation (gouvernementale et conduite par la Banque mondiale) n'ont pas rencontré le succès escompté, du fait, notamment, des difficultés à mettre en œuvre le mécanisme de versement des ressources aux anciens combattants dans leur phase de réinsertion ;

- en **Afghanistan** où, depuis la chute du régime *Taliban*, les factions rivales demeurent encore largement surarmées ;

- d'autres grands efforts de démobilisation ont été engagés depuis 1999-2000 au **Cambodge**, **Kosovo**, **Sierra Leone** et **Tadjikistan** mais sont encore loin d'avoir pleinement aboutis.

- Par ailleurs, micro désarmement (désarmement des petites armes) et démobilisation/reconversion des combattants paraissent intimement liés : dans les pays en phase de sortie de crise, le micro désarmement doit s'accompagner d'un programme cohérent de démobilisation des personnels combattants. Celui-ci, pour être efficace, devra favoriser le retour à la vie civile des combattants grâce à un programme de réintégration sociale et économique.

---

## **Section V – Les acteurs actuels des programmes de démobilisation désarmement-réinsertion et les conditions de la réussite des programmes**

### **L'aide internationale ainsi que les ONG peuvent apporter la légitimité et la transparence nécessaires à tout programme de réinsertion <sup>1</sup>**

Surtout, elles constituent un élément fondamental de tout processus de réinsertion dans la mesure où les autorités locales n'ont souvent pas les ressources ou l'expertise pour réaliser la reconversion de dizaines de milliers de combattants :

– en **Ouganda**, la mise en place du programme de réinsertion a nécessité une phase de préparation comprenant des études telles que : le profil socio-économique des soldats pour identifier leurs capacités, leurs besoins et attentes ; l'analyse des opportunités pour les futurs vétérans sur le marché du travail et l'examen des besoins institutionnels pour faciliter l'application du programme ;

– au **Congo-Brazzaville**, le Haut Commissariat aux ex-combattants a témoigné de nombreuses défaillances dans l'exécution du programme de réinsertion conduit en 2000 : solde des nouvelles recrues versée très irrégulièrement, cantonnement sans fin dans des centres de formation, traitement de faveur pour les milices « gouvernementales » etc. Cela s'explique notamment par le manque manifeste de compétence adaptée.

- Cette compétence apparaît comme étant d'autant plus importante que les programmes s'appliquent de plus en plus sur des populations ciblées et très spécifiques. Ainsi, de réels efforts ont été entrepris pour répondre aux besoins particuliers des jeunes, avec des organisations comme l'UNICEF et des organes comme le Bureau du représentant spécial du secrétaire général pour les enfants et les conflits armés. Dans ce cadre, une attention particulière est accordée aux besoins des jeunes filles, de plus en plus souvent intégrées de force dans les unités combattantes <sup>2</sup>.

- Avec la mise en place croissante de programme DDR, notamment en Afrique, les gouvernements, les institutions internationales de développement et les ONG s'impliquent de plus en plus en finançant cette

(1) Ainsi en Afghanistan, le programme de DDR qui vient d'être lancé sera assuré par des groupes d'observateurs internationaux (IOG) qui accompagneront les différentes étapes du programme, du niveau régional au niveau central. Cette action concernera, en particulier, le suivi de l'activité des commissions régionales afghanes de vérification (RVC), des groupes régionaux opérationnels et des unités mobiles afghanes de désarmement (MDU).

(2) À titre d'exemple, un tiers des combattants du Front populaire de libération de l'Erythrée (FPLE) étaient des femmes.

activité, considérée comme cruciale dans la construction de la paix et le développement durable. Progressivement l'ONU, dans son ensemble, se dessine comme un acteur central des programmes DDR, par ses compétences relevant à la fois du maintien de la paix et de la sécurité internationale et de sa contribution à l'établissement d'un développement durable. La participation de l'ONU aux activités de DDR est relativement récente, mais a tendance à devenir une caractéristique de ses opérations de maintien de la paix dans l'après guerre froide. Sur le continent africain, l'ONU y a participé directement avec l'opération au **Mozambique** (ONUMOZ), la Mission d'observation de l'ONU au **Liberia** (MONUL), la Mission de vérification des Nations unies en **Angola** (UNAVEM II et III), la Mission d'observation des Nations unies en **Angola** (MONUA) et en **Sierra Leone** (MONUSIL et MINUSIL).

- Les principaux bailleurs de fonds qui financent actuellement les programmes DDR sont l'Union européenne, le Canada, l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège, la Suisse, la Grande-Bretagne, les États-Unis ; le PNUD, la Banque mondiale, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et le PAM <sup>1</sup>. Pour la mise en œuvre du processus, on peut citer par exemple, l'OIT <sup>2</sup>, l'OIM <sup>3</sup> et la coopération technique allemande GTZ. La Banque mondiale a également considérablement accru son soutien technique et financier aux processus DDR. À titre d'exemple, en Éthiopie et en Érythrée, après l'échec des premiers programmes DDR, les deux gouvernements négocient actuellement un soutien financier extérieur pour les aider à démobiliser et réinstaller les combattants. À la fin 2000, la Banque mondiale a dressé un projet sur trois ans, d'un montant de 174 millions \$ ERDP (*Emergency Demobilisation and Reintegration Project*) pour aider le gouvernement éthiopien à démobiliser et réintégrer 150 000 soldats. En Érythrée, le gouvernement négocie avec le PNUD pour appuyer la démobilisation et la réintégration d'environ 200 000 soldats.

## **Les conditions de la réussite ou de l'échec des programmes**

- **Nombre de programmes de reconversion ont échoué parce que les moyens mis en place ont été dérisoires, inadaptés ou détournés.** Ainsi, engager une reconversion de certaines milices dans les forces armées gouvernementales peut être résolument contre-productif dans des États où les forces nationales se trouvent elles-mêmes dans un état de déliquescence avancée. Le succès de la première phase de la reconversion – l'intégration aux forces gouvernementales – peut en outre se voir totalement remis en cause par l'absence de suivi : les anciens miliciens, livrés à eux-mêmes, parfois sans solde et sans encadrement <sup>4</sup>, se retrouvent

(1) Programme alimentaire mondial.

(2) Organisation internationale du travail.

(3) Organisation internationale pour les migrations.

(4) Certaines unités afghanes n'ont par exemple pas été payées depuis des mois...

de nouveau dans l'état de désœuvrement qui les avait conduits à s'engager dans les forces rebelles. Dans le cadre des pensions de guerre attribuées aux anciens combattants au sortir d'un conflit, l'exemple du Nicaragua illustre les erreurs qui ont pu être commises : bien souvent considérées comme des « aumônes », la plus élevée ne dépasse pas 400 cordobas (environ 32 €) ce qui représente un montant cinq fois inférieur à celui du minimum vital du pays. Les *freedom fighters* s'interrogent désormais pour savoir si la pauvreté vaut vraiment mieux que la guerre...

- **Certains processus de reconversion des personnels combattants ont également montré leurs limites du fait de la multiplicité des structures de mise en œuvre.** Ainsi, au Congo-Brazzaville, trois organisations – deux internationales avec le PNUD et l'OIM, l'autre gouvernementale – ont engagé au cours des dernières années, sans aucune concertation, des programmes parallèles de réinsertion des combattants. Il en a découlé un message d'ensemble brouillé pour les personnes concernées et une absence manifeste de cohésion dans l'attribution des fonds. Un programme DDR réussi requiert une autorité centrale et un organe chargé de son application. Cette autorité centrale doit être transparente et crédible. L'État doit être en mesure de jouer un rôle actif et le gouvernement doit pouvoir guider et superviser le processus par une surveillance rigoureuse et disposer d'une force de police capable d'intervenir si la sécurité des ex-combattants ou d'autres personnes est menacée.

- Enfin, les programmes de réinsertion peuvent trouver rapidement leurs limites du fait de la capacité, fort limitée, du tissu économique à absorber un volume conséquent de démobilisés.

---

## **Section VI – Les atouts de la France**

- La France dispose d'atouts appréciables pour contribuer utilement au développement de programmes de reconversion crédibles, basés notamment sur l'éducation et l'apprentissage de nouveaux métiers, dans le cadre notamment de microprojets <sup>1</sup> :
  - son aide au développement constitue l'une des contributions les plus importantes au monde (quatrième contributeur parmi les pays de l'OCDE, avec près de 5,2 milliards € en 2002) ;
  - son réseau d'ONG peut constituer un relais et un levier efficace de la démarche gouvernementale française ;
  - la France possède une grande expérience au sein de nombreuses régions crisogènes, particulièrement en Afrique ;

(1) Une formation sur les techniques de l'élevage a par exemple été dispensée à des ex-combattants du Congo-Brazzaville.

- cette expérience s’applique particulièrement au domaine de la restructuration des forces armées (exemple de l’Afghanistan), qui doit permettre une reconversion cohérente des ex-combattants ;
- la France pourrait enfin également appuyer certains processus de réinsertion qui visent des populations spécifiques. De nombreux efforts restent ainsi à entreprendre pour les femmes qui ont été impliquées, de gré ou de force, dans des groupes armés ; les programmes actuels mettant plutôt l’accent sur les populations civiles de femmes. Ainsi, en raison du grand nombre de femmes et d’enfants engagés dans les forces de combat actuelles, les nouveaux processus de désarmement, de démobilisation et surtout de réinsertion ne peuvent en effet suivre les schémas utilisés au début des années quatre-vingt-dix.

---

## Conclusion

- Au final, l’examen des expériences réussies montre l’efficacité de programmes de réinsertion fondés sur un véritable appui local, menés et guidés au niveau national dans le cadre de plans de développement à long terme. Les programmes organisés de manière décentralisée sont les plus à même de fournir une aide appropriée, flexible et économique. Ceux-ci doivent reposer sur un dialogue permanent avec les anciens combattants, leurs familles et leurs communautés. Il est important de noter, au vu des expériences menées, que l’aide doit être, dans la mesure du possible, démilitarisée. La réinsertion sera facilitée si elle se déroule dans un nouvel environnement dans lequel s’exerce la responsabilité propre des citoyens.

- Les États ont un rôle central à jouer : les gouvernements doivent consentir un effort considérable visant à la réforme des forces armées, la stabilisation de l’économie, la démocratisation, la réhabilitation des infrastructures, etc. Les programmes de réinsertion, initiés par les autorités nationales, encouragés par l’ONU, doivent pouvoir être mis en place par des institutions solides, qui contrôlent les forces armées et les forces de police et qui soient en mesure de soutenir et de coordonner des activités de la société civile dans la dimension « développement » de ce processus. Les ONG locales peuvent, on l’a vu, encourager au plus près la participation active des communautés, en particulier pour la réinsertion dans la vie civile et les activités économiques et sociales. Ainsi, ces programmes ont vocation à devenir un véritable instrument de développement, s’ils s’appuient sur une initiative propre du pays concerné au départ et se mettent en place sur des bases locales, participatives et décentralisées.

---

## Exemples africains

En **Ouganda**, un programme d'assistance aux vétérans (UVAP, Uganda Veterans Assistance Program) a été créé pour réinstaller les ex-soldats dans les communautés civiles. Une agence autonome, la Commission pour l'assistance aux vétérans (UVAB, Uganda Veterans assistance Board) sous le contrôle direct du bureau du Premier ministre, a été établie pour diriger le programme d'assistance<sup>1</sup>. L'UVAB a dirigé l'ensemble du processus et a coopéré avec les responsables militaires pour décider qui devait être démobilisé. Cet organisme a organisé des réunions d'orientation « prédémobilisation » et d'information<sup>2</sup> et a créé un certificat de décharge personnalisé, comprenant des informations à la fois sur le titulaire et sur le processus. Ce certificat s'est révélé particulièrement efficace, notamment pour faciliter les procédures administratives et réduire les coûts. L'expérience ougandaise montre aussi comment un organe autonome peut collaborer efficacement avec les agences internationales quand il contrôle largement le processus. En effet, en Ouganda, c'est l'intégration économique qui a été le défi principal du processus de démobilisation. La plupart des soldats démobilisés n'avaient pas les compétences nécessaires pour faire face à la réintégration dans la vie civile. Ce problème a été en partie résolu par une réaction des donateurs étrangers. L'agence internationale de développement danoise (DANIDA) a fourni de l'aide pour la réhabilitation médicale des vétérans tandis que l'agence de développement américaine US AID a soutenu des programmes de réintégration par des crédits et de la technologie pour l'agriculture. La coopération allemande GTZ a fourni des crédits directs limités aux vétérans et le Programme des Nations unies pour le développement PNUD a assisté la formation supérieure. En collaboration avec plusieurs ONG, l'UVAP s'est attaché à fournir aux soldats démobilisés des compétences utilisables sur le marché par des formations en « management micro business » (travaux de groupe, rédaction de projets, informations sur les prêts) et en apprentissage, dans les villages, par des responsables de terrain d'ONG et des représentants de l'UVAP, avec pour objectif de stimuler l'auto-emploi en apportant de nouvelles compétences ou en améliorant les compétences déjà acquises.

(1) L'aide comprenait d'une part, un « kit d'installation » conçu pour couvrir les premiers six mois après la démobilisation (fourniture d'abri, nourriture, habits, transport, médicaments et éducation pour les enfants) et d'autre part, un « package de long terme » avec les mesures de réintégration (formation, facilités de crédit).

(2) Informations concernant l'ouverture d'un compte, les activités génératrices de revenus, les questions légales et environnementales, la santé de base, les droits civiques, droits humains et droits des femmes dans la société civile, le planning familial et la prévention sida.

*L'expérience de la résolution du conflit touarègue au Nord du Mali fournit des enseignements pertinents pour les programmes DDR. À la fin de l'année 1995, après six années de guerre, près de 3 000 rebelles touaregs ont consenti à un dispositif de cantonnement et de réintégration, ce qui a suscité chez environ 10 000 autres combattants la confiance nécessaire pour venir au cours des années suivantes échanger leur arme contre les moyens de se réinsérer dans la vie civile. Le principal succès du Mali est d'avoir réussi à mener le programme de démobilisation et réintégration comme une partie intégrante du processus de transition démocratique. Le gouvernement malien a fait preuve de perspicacité en retirant un grand nombre d'unités militaires du Nord, pour laisser la société civile prendre les devants dans la réconciliation entre collectivités. Le gouvernement a pris les mesures nécessaires à la démobilisation des combattants et a su trouver les ressources pour organiser le cantonnement et fournir aux anciens rebelles un entraînement en vue de leur insertion dans les forces régulières maliennes. Les parties se sont entendues sur une procédure de sélection rigoureuse et environ 1 500 personnes ont suivi une instruction militaire de base pendant six mois, avant d'être intégrées dans les forces régulières. Le processus de paix au Mali est également instructif en ce qui concerne le désarmement et en particulier la destruction des armes, événement qui a pris une allure symbolique, véritable synonyme de réconciliation nationale. Le gouvernement, avec l'aide de l'ONU a organisé la cérémonie de la flamme de la paix, le 26 mars 1996, au cours de laquelle près de 3 000 armes ont été détruites en public. Enfin, avec moins de 10 millions \$, l'ONU a aidé le gouvernement et la société civile, en créant un fonds d'affectation spéciale pour aider près de 10 000 ex-combattants qui n'avaient pas été intégrés dans l'armée à s'intégrer dans la vie économique et sociale du Nord.*

---

---

## **Annexes du chapitre 1 : tableau récapitulatif et encadrés**

---

### **Conditions générales pour un succès du schéma d'ensemble**

- *Conjoncture politique favorable et contexte de réconciliation nationale.*

- *Engagement politique des parties, soutenu par un appui politique de la part de la communauté internationale.*

- *Inclusion du programme DDR dans les accords de paix.*

- *Moyens financiers mobilisés rapidement.*

*Planification rigoureuse de l'ensemble du processus et de chacune des opérations.*

- *Arbitrage d'une tierce partie dans la mise en œuvre du programme.*

- *Mise en place d'un organisme autonome pour la supervision nationale et la coordination internationale.*

- *Capacité de dissuasion pour rassurer les combattants pendant la démobilisation.*

- *Désarmement vigoureux des combattants.*

- *Préparation des soldats et de la population civile : campagnes de sensibilisation et d'information.*

- *Attention particulière portée aux enfants soldats.*

- *Participation de toutes les parties par des programmes décentralisés et participatifs.*

- *Les efforts de réintégration économique doivent être étroitement liés aux actions de développement existantes et les programmes d'aides doivent être développés sur une période de temps étendue après la démobilisation.*

- *La formation à un emploi spécifique dans la vie civile n'est pertinente que dans un environnement où des opportunités d'emploi sont disponibles.*

- *La démobilisation et la réintégration doivent être envisagées comme un continuum et ne pas relever d'une seule approche militaire.*

---



---

## **Déroulement des opérations**

### ***La démobilisation comprend les opérations suivantes :***

- sélection et préparation des zones de transit ;
- planification de la logistique (transports, fourniture de denrées de base, etc.) ;
- mobilisation des ressources (intérieures et extérieures) ;
- sélection des personnes qui seront démobilisées ;
- cantonnement et enregistrement ;
- désarmement ;
- évaluation des besoins ;
- fournitures de services, en particulier d'une aide médicale ;
- conseils et orientation prémobilisation ;
- démobilisation et transport vers le lieu de résidence.

### ***Les programmes d'aide à la réinsertion et à la réinstallation peuvent comprendre la fourniture de :***

- denrées alimentaires ;
- aide sanitaire et médicale ;
- vêtements civils et ustensiles de cuisine ;
- matériaux de construction et outils ;
- graines ou matériel agricole ;
- allocations scolaires pour les enfants ;
- aide à la recherche d'emploi ;
- distribution de terres ;
- travaux publics/création d'emplois dans la fonction publique ;
- subventions salariales ;
- facilités de crédit ;
- formation.

### ***Les modalités pratiques du désarmement sont :***

- la définition rigoureuse de la planification, le lieu, la publicité, les cibles de l'opération ;
  - la sensibilisation du public ;
  - les compensations offertes en échange des armes en nature préférables au don d'argent ;
  - la gestion des armes collectées : options possibles :
    - a) l'exportation des armes collectées (peu souhaitable) ;
    - b) le don aux forces de l'ordre et de sécurité ;
    - c) le stockage : mesure transitoire (avant la destruction) ou de long terme ;
    - d) la destruction : option efficace, portée symbolique, option souhaitée par les organismes financeurs, en particulier l'Union européenne ;
  - l'impact de la destruction des armes en public.
-

---

## **Les acteurs des programmes DDR**

- *L'application d'un programme DDR doit intervenir à la demande des gouvernements, avec la coordination de l'ONU et de ses agences spécialisées.*
- *La mise en place d'un organe national spécifiquement chargé de l'organisation, la direction, la vérification et le contrôle des opérations.*
- *La désignation explicite d'« acteurs cibles » par l'évaluation de leurs besoins spécifiques.*

*Les acteurs possibles des processus de démobilisation et réinsertion <sup>1</sup> :*

### **Acteurs « cibles » :**

- *combattants démobilisés (anciens combattants, ex-enfants soldats, ex-soldats gouvernementaux et ex-rebelles, associations d'anciens combattants) ;*
- *familles des ex-combattants ;*
- *communautés dans lesquelles ceux-ci s'implantent ;*
- *autres groupes à se réinsérer/réinstaller (réfugiés, personnes déplacées).*

### **Acteurs « responsables » :**

- *forces armées et forces de sécurité ;*
- *agences gouvernementales ;*
- *ONU et ses agences spécialisées ;*
- *donateurs ;*
- *ONG internationales ;*
- *ONG locales ;*
- *chambres de commerce locales.*

### **Financement :**

- *Le financement des programmes DDR doit être rapide, coordonné et assorti de mécanismes de vérification et de contrôle.*
- *Le soutien financier de la communauté internationale est presque invariablement une nécessité absolue pour des pays ravagés par la guerre.*
- *Le financement sera pourvu plus efficacement à la demande des gouvernements et selon un projet établi par eux et/ou en concertation avec des organisations internationales spécialisées.*
- *L'aide fournie par les organismes financiers doit être flexible et coordonnée, assortie de mécanismes de suivi, d'évaluation et de contrôles stricts.*
- *La considération des coûts est cruciale pour les pays bénéficiaires : équilibres et opportunités.*
- *L'ONU, compte tenu de son implication croissante, peut plaider pour cela auprès des États-membres pour que les fonds soient collectés et débloqués rapidement.*

---

(1) Kingma Kees, *op. cit.*, p. 325 2001.

Tableau 1 : **compétences et expériences des organismes de l'ONU et partenaires clés dans les activités relatives au « DDR »**

Entité	Compétences	Financement	Expériences DDR
<b>UN/DPA</b> Département des affaires politiques	Organe central de l'ONU pour la construction de la paix ; <i>leadership</i> politique dans les négociations et accords de paix ; s'assure que les programmes DDR s'ajustent aux objectifs politiques	Budget ONU. Fonds spécial pour les missions politiques	Conseils relatifs au DDR en Sierra Leone
<b>UN/DPKO</b> Département des opérations de maintien de la paix	Département principal pour les opérations de maintien de la paix ; reçoit les rapports des représentants spéciaux du secrétaire général	Budget des opérations de maintien de la paix ; contributions volontaires	Responsable pour la planification, la préparation, la conduite et la direction des opérations de l'ONU
<b>UN/OCHA</b> Commission pour les affaires humanitaires	Coordination du financement et de la mise en place des aspects humanitaires, y compris la réintégration, dans le cadre d'un programme DDR	Contributions volontaires et contributions spéciales	Mozambique Angola Liberia
<b>UNICEF</b> Fonds des Nations unies de secours d'urgence à l'enfance	Protection des enfants dans les conflits armés ; démobilisation immédiate et réintégration des enfants soldats ; réunification familiale ; prévention du recrutement des enfants	Contributions volontaires	Responsable pour les enfants soldats dans les DDR en Angola, RDC, Liberia, Mozambique, Sierra Leone, Soudan, Ouganda
<b>PNUD (UNDP)</b> Programme des Nations unies pour le développement	Formulation et mise en œuvre des initiatives de démobilisation visant la réintégration socio-économique dans un environnement stable. Désarmement et mesures pour limiter les armes légères	Contributions volontaires et ressources du PNUD	Mozambique Mali Somalie RDC
<b>HCR</b> Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés	Réintégration des enfants soldats, prévention du recrutement, programmes de réintégration pour les communautés	Contributions volontaires	Programmes de réintégration dans les crises impliquant de nombreux réfugiés et personnes déplacées
<b>Banque mondiale</b>	Agence principale pour l'assistance technique et financière aux gouvernements dans le DDR, en particuliers dans les étapes de démobilisation et réintégration	Ressources propres	Direction du programme DDR en Ouganda, Sierra Leone, RDC, soutien technique et/ou financier au Rwanda et au Mozambique
<b>OMS</b> Organisation mondiale de la santé	Conseils en santé publique pour la conception du programme ; assistance sanitaire pour le cantonnement, surveillance épidémiologique, santé de la reproduction et assistance psychosociale aux soldats et à leur famille	Contributions volontaires	Angola Mozambique

<b>Entité</b>	<b>Compétences</b>	<b>Financement</b>	<b>Expériences DDR</b>
<b>FAO</b> Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	Réinstallation et réintégration des ex-combattants dans des groupes cibles : aide aux projets agricoles et formation	Financement <i>via</i> le PNUD ou contributions volontaires	Sierra Leone, Liberia, Angola
<b>PAM</b> Programme alimentaire mondial	Aide alimentaire lors du cantonnement, démobilisation et réintégration ; soutien logistique (transport, communications)	Ressources propres, financement comme partenaire exécutif	Sierra Leone Liberia Angola (1992, 1995-1998) Mozambique Somalie Guinée, Ouganda
<b>OIT (ILO)</b> Organisation internationale du travail	Emploi et intégration socio-économique des ex-combattants	Contributions volontaires	Mozambique RDC (financement de la Banque mondiale) Programme emploi pour la paix
<b>OIM</b> Organisation internationale pour les migrations	Réinstallation et réintégration des ex-combattants ; établissement et gestion des cantonnements ; logistique, planification, promotion de l'emploi, projets de réintégration, services d'information et conseil	Partenaire dans l'exécution des programmes	Angola Mozambique Mali
<b>GTZ</b> Coopération technique allemande	Planification de l'ensemble du processus ; consultance pour la coordination nationale, cantonnement, enregistrement, orientation prédémobilisation, transport, <i>pack</i> d'installation, soutien aux autorités nationales	Partenaire dans l'exécution des programmes	Érythrée Angola Mozambique Ouganda

## **Analyse et commentaires des organisations non gouvernementales et de la « Croix-Rouge » sur la question de la réinsertion- réintégration des anciens combattants en sortie de crise et commentaires d'experts**

Plusieurs ONG ont été consultées :

- « Solidarités » ;
- « Médecins sans frontières » ;
- « Action contre la Faim » ;
- « Handicap International » ;

Nous avons également sur ce sujet rencontré le président de la « Croix-Rouge » française.

### **Entretien avec Alain Boinet, directeur de « Solidarités », organisation non gouvernementale spécialisée dans l'aide humanitaire d'urgence**

« Solidarités » peut intervenir tout au long d'un conflit, aussi bien qu'en sortie de conflit, et ceci de manière durable, tout au long du processus de reconstruction. Elle est, par exemple, en Afghanistan depuis 1980 et est restée en Bosnie de 1995 à 2001.

Avec un budget d'environ 18 millions €, c'est la cinquième organisation humanitaire Française (90 % de fonds publics dont une importante partie de fonds étrangers) ; par exemple dans l'appel de fonds lancé pour permettre la mise en place d'une mission d'évaluation au Libéria : à côté des fonds du ministère des Affaires étrangères, il a été fait

appel à des fonds de l'Union européenne, du Royaume-Uni, de la Suède, du Canada).

Elle peut intervenir dans des programmes de sécurité alimentaire, aussi bien que dans des programmes d'adduction d'eau (Congo Kinsasa, Kaboul, Kosovo), ou de reconstruction de maisons.

« Solidarités » est donc souvent confrontée à la problématique de sortie de crise avec ce constat que : « *Gagner la Paix, c'est souvent aussi difficile que de gagner la guerre* ».

• **Commentaire sur la sortie de crise :**

*La démobilisation des combattants est une question essentielle :*

Trois cas sont cités : le Burundi où le processus ne progresse que très lentement ; le cas de l'Afghanistan où il aurait plutôt tendance à régresser ; le cas du Somaliland où « Solidarités » est intervenue en liaison avec la marine nationale. Dans la plupart des cas, la difficulté vient du fait que l'on est confronté à des guerres civiles et que les populations se sont véritablement installées dans la guerre.

*Les conditions de « réussite » de la démobilisation :*

1) Elles sont tout d'abord **politiques** : il faut que tous les acteurs « internes » soient d'accord pour entamer un processus de paix. Dès l'instant que cet accord est acquis, il est essentiel d'organiser le cadre politique de la réconciliation.

2) Elles sont ensuite **sociales et économiques** : la réinsertion ne concerne pas que les combattants mais aussi leurs familles, en fait l'ensemble du tissu social.

En sortie de crise, il faut que les entreprises arrivent le plus rapidement possible sur le terrain (voir à ce sujet les conclusions du colloque de septembre 2003 du journal *Les Échos* sur la gestion des sorties de crise)

3) La **dimension de la justice** est également essentielle : punir les vrais criminels sert à restaurer une dimension de sécurité.

4) Il faut des **moyens financiers** car la démobilisation a un coût. Par exemple en Afghanistan, les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, prévoient de consacrer 50 millions € la première année au désarmement des combattants Afghans et à leur démobilisation. La question se pose en effet de savoir ce qui va être proposé en échange de la remise de l'arme (Une prime ? Un pécule ?), ou comment vont être financés les infrastructures ou les déplacements.

5) Il faut également une **expertise technique**. Elle est le plus souvent le fait des experts des Nations unies et notamment du PNUD.

6) Elles sont en dernier lieu **psychologiques**. Il faut insister en effet sur l'importance de veiller à ce que la dignité des combattants soit respectée durant le déroulement de l'opération de désarmement. Il est par exemple préférable que ce soit des Afghans qui désarment les Afghans,

bien que cela ne résolve cependant pas tous les problèmes (le ministre de la Défense afghan étant Tadjik, les chefs militaires des autres tribus ne veulent pas désarmer si les Tadjiks ne désarment pas de leur côté). Cet impératif de dignité à respecter est d'autant plus prégnant que les chefs de guerre Afghans sont en réalité des chefs tout d'abord politiques dotés d'une vraie légitimité.

Il ne faut pas oublier non plus que, dans les conflits actuels, et eu égard à leur configuration, la démobilisation d'un combattant concerne de fait toute sa famille.

Dans le même ordre d'idées, on ne parle d'ailleurs plus **seulement de DDR**, mais de **DDRR**, le dernier R signifiant « **reconnaissance** ». Ce problème de « l'honneur » ou de « l'honorabilité » des combattants se retrouve partout, avec évidemment des difficultés particulières en cas de crimes particulièrement graves, ou même de crimes de guerre ou contre l'Humanité (comme au Cambodge, au Rwanda ou au Burundi).

La réussite au moins relative d'une opération de reconstruction nécessite par ailleurs, et l'on est toujours là dans la dimension psychologique, de faire **participer la population civile et les « anciens » combattants de manière active au processus de reconstruction**. Il est important de donner aux populations le sentiment de leur propre responsabilité dans ce processus. C'est, par exemple, la méthode qui a été adoptée au Kosovo.

**L'organisation française de la sortie de crise** ne semble encore pas suffisamment coordonnée. Il pourrait être utile par exemple que le ministère des Affaires étrangères organise des réunions à périodicité régulière avec les ONG.

**Cela ne pourra venir que de la manifestation d'une volonté politique forte et cela au plus haut niveau**. Selon Alain Boinet, une délégation trop importante à une structure intraministérielle peut amener à commettre des erreurs graves.

**Il faudrait sans doute aussi que la France se dote d'une doctrine de sortie de crise** : cela lui permettrait d'intervenir aussi vite qu'ont par exemple pu le faire en ITURI, le DFID britannique, les États-Unis ou le programme ECHO de l'Union européenne.

Alain Boinet nous indique que « Solidarités » fonctionne maintenant davantage en liaison avec les Britanniques et les Américains qu'avec la France.

Par contre, il existe actuellement une réelle volonté française de soutenir les ONG françaises présentes en Irak : il cite à ce propos la mission pour la reconstruction de l'Irak confiée à l'ambassadeur François Dopffer.

À noter également les initiatives qui ont été prises au niveau du secrétaire d'État aux affaires étrangères : notamment celle de la réunion d'une conférence État/entreprises/ONG, le 3 décembre 2003 au centre Kléber des conférences internationales.

Le problème français dans la sortie de crise, selon Alain Boinet, se résume de la façon suivante : **pas de doctrine, pas de moyens.**

Ne faudrait-il pas se donner de nouvelles priorités et leur consacrer les moyens nécessaires ou bien déléguer véritablement à des structures internationales (comme le PNUD par exemple) mais en y plaçant des Français ?

### **Entretien avec M. Jean-Hervé Bradol, président de « Médecins sans Frontières »<sup>1</sup>**

D'après Jean-Hervé Bradol, les crédits consacrés à la reconstruction sont, en Afrique, la plupart du temps extrêmement faibles, et *a fortiori* la part consacrée à la réinsertion des anciens combattants.

**En Sierra Leone**, par exemple, le programme de réinsertion ne concerne qu'environ 3 000 à 4 000 personnes.

**En Angola**, les choses se sont très mal passées. Les combattants de l'UNITA ont été placés dans des camps entourés de mines, dont il était bien sûr impossible de sortir, et affamés à mort, ainsi que leur famille. Rien n'est vraiment fait pour leur permettre de se réinsérer.

Peut-être la **problématique des enfants soldats** est-elle, à cet égard, plus facile à résoudre.

**Toutes ces idées sont grandes et généreuses, mais elles ne sont jamais vraiment mises en œuvre** selon Jean-Hervé Bradol.

Peut-être certaines expériences pilotes sont-elles faites dans certains pays.

Pour les humanitaires sur le terrain, l'action perçue comme « la plus concrète » que l'on voit est celle de désarmer en échange d'un petit pécule (50 à 100 \$).

Il faut aussi se poser **la question des perdants** : que va-t-on en faire ?

Il y a aussi celle du **mode de réinsertion**. Dans des pays comme la Sierra Leone qui compte environ 3 millions d'habitants, une armée régulière ne peut compter plus de 3 000 à 4 000 personnes.

Par ailleurs, la plupart des anciens combattants ne sont pas véritablement capables de servir dans une armée régulière.

Jean-Hervé Bradol dit être **sceptique sur les capacités de la communauté internationale à dégager les crédits ou les savoir-faire nécessaires.**

(1) Le 12 novembre 2003.



Il remarque par exemple que très souvent, au lendemain des guerres actuelles en Afrique, l'école qui auparavant été gratuite, devient payante. La plupart des familles n'ont plus alors la possibilité d'y envoyer leurs enfants. Donc, *a fortiori*, quel peut être le sort des soldats ?

Selon lui, la DDRR est plutôt un slogan, du *wishful thinking*, des programmes « **bonne conscience** », dont les motivations peuvent être d'ordre très politique : par exemple le Rwanda a reçu de l'ordre de 1 milliard \$ pour des opérations de reconstruction et de DDRR, alors que le Burundi ne recevait qu'une centaine de millions, la communauté internationale s'y sentant sans doute moins coupable.

Il semble à Jean-Hervé Bradol que **les endroits où les choses se sont peut-être le mieux passées sont plutôt ceux où les États locaux eux-mêmes ont pris les choses en main** par exemple, l'Afrique du Sud ou l'Érythrée. Les États se sont alors préoccupés du sort de leurs propres combattants et ceci en leur manifestant une certaine reconnaissance, sans « mépris ».

**En Afghanistan** à l'heure actuelle, les humanitaires ne constatent ni démobilisation, ni désarmement, en tout cas dans les régions.

L'intérêt des programmes de DDRR est peut-être de constituer des microlaboratoires d'expérimentation.

Sur le plan plus **spécifiquement médical**, il y a sans doute des choses à faire dans le domaine de **l'appareillage** par exemple, à condition que le programme ne soit pas trop onéreux et que les prestations soient gratuites. Des ONG comme « Handicap International » ou une organisation comme la « Croix-Rouge » française interviennent beaucoup dans ce domaine, mais les armées, et spécifiquement des organismes comme l'Institution nationale des Invalides, disposent sans doute d'un savoir-faire intéressant à faire valoir.

Par ailleurs, les services de **psychiatrie** sont en Afrique souvent dans un état d'abandon total. Dans de très nombreux pays il n'existe pratiquement aucun psychologue clinicien (au Congo, ils sont six).

Il existe par ailleurs d'autres problèmes dont il faut absolument tenir compte : c'est tout d'abord le problème de **la langue**, c'est ensuite le problème des différences de **culture** qui est loin d'être négligeable dans le domaine psychologique. C'est enfin le fait que très souvent en Afrique, les populations évitent d'amener les soldats blessés qui, souvent pendant les conflits étaient soumis à une **propagande** intense (par exemple au Rwanda), et dont on veut éviter qu'ils n'apprennent la vérité.

**En ce qui concerne les aspects pratiques de l'insertion des combattants dans la vie active**, le docteur Bradol se demande à quoi l'on peut bien former les gens dans des sociétés où 50 à 60 % des gens sont au chômage.

Par ailleurs, en raison de représailles possibles, les jeunes anciens combattants sont bien souvent dans l'obligation de se resocialiser **en ville** où ils viennent augmenter le taux de criminalité.

Le docteur note, au passage, qu'un certain nombre de milices combattantes en Afrique sont en fait dirigées par de jeunes diplômés Africains qui n'ont jamais réussi à trouver du travail sur place. Notamment au Liberia et en Sierra Leone où la déception a été grande chez les jeunes de voir que l'éducation qu'ils avaient reçue n'avait servi à rien.

Peut-être en Côte d'Ivoire, peut-être au Burundi ou au Rwanda, reste-t-il un État qui donne encore du « sens », mais ailleurs ?

**En ce qui concerne le problème de la reconnaissance,** l'Érythrée présente selon lui un cas spécifique dans la mesure où les soldats ne se sont pas comportés comme des voyous. Ils n'ont pas commis d'atrocités contre la population. Ils ont donc fait l'objet d'un certain respect à l'issue des combats. Par ailleurs, la société érythréenne est une société de culture militaire. Mais cet exemple n'est pas généralisable.

On remarque en effet qu'il n'existe **jamais de clause d'échange de prisonniers en Afrique** : on tue, on mutile, ou on laisse partir. Il cite le cas du comportement des Nigériens à Freetown.

Selon lui, un des éléments déterminants de « réussite » de la démobilisation est **la plus ou moins grande implication de l'État local** car il est seul à pouvoir imposer un certain respect des combattants par les populations. Les États étrangers interviennent trop à la marge et avec de trop petits moyens pour empêcher que les populations ne se vengent. Par contre, la communauté internationale peut venir en appui d'un processus mené en interne.

**Le vrai problème de l'Afrique selon lui réside dans la totale incompétence de très nombreux dirigeants politiques ou militaires qui a pour effet d'instaurer peu à peu une véritable économie de prédation.**

Le docteur Bradol conclut en nous disant que dans la mesure où la France souhaiterait intervenir davantage dans ce type d'actions, il serait peut-être plus judicieux qu'elle l'assume elle-même sans forcément confier cette mission à des ONG.

Les militaires français disposent à la fois d'une bonne connaissance des populations et de savoir-faire reconnus mais leur problème vient souvent de missions trop confuses. Il y a sans doute du sens à voir les États se charger de ce type de missions.

### **Entretien avec Jean-Christophe Ruffin, président d'« Action contre la Faim »<sup>1</sup>**

**Action contre la faim est une des quatre plus importantes ONG françaises** : elle existe depuis vingt-cinq ans ; son budget est de 45 millions € par an ; elle emploie 400 personnes expatriées ; son réseau est présent dans d'autres pays d'Europe et aux États-Unis.

(1) Le 18 novembre 2003.

Elle s'occupe essentiellement de **problèmes de nutrition en situation d'urgence** dans des zones de conflits ou de catastrophes naturelles.

Elle trouve ses financements, soit auprès d'organismes internationaux (notamment ECHO au niveau européen, ou les Nations unies), soit auprès d'un certain nombre de pays comme la France, les États-Unis, le Royaume-Uni...

Elle est actuellement présente dans une vingtaine de pays.

**Sur la problématique de sortie de crise, la première difficulté vient du fait que la limite entre paix et guerre est aujourd'hui très floue.**

L'état de belligérance ne se déclare pas ou plus, de même que la cessation de belligérance. Ce qui restait vrai pour les anciennes guerres ou guérillas de type guerre froide, ne l'est plus du tout aujourd'hui.

De la même façon, **la notion de « combattant »** est également floue : il y a beaucoup de « civils armés », ce qui rend difficile toute tentative de désarmement : **tant que la situation demeure instable, il est souvent plus raisonnable de conserver ses armes.**

Les cas d'opérations de maintien de la paix où la situation s'est effectivement stabilisée sont celles **où le désarmement a été mené immédiatement après le cessez-le-feu, suivi du cantonnement, puis du désarmement des belligérants** (Sri Lanka).

**Dès l'intervention du cessez-le-feu, il y a nécessité d'agir vite en respectant une séquenciation de l'action. Il faut surtout très vite réussir à contrôler les combattants, ce qui correspond à une phase d'expertise militaire, normalement sous chapitre VII. Dans cette phase, le renseignement est très important mais ne peut qu'être le fait des États/Nations, les Nations unies n'ayant aucune compétence dans ce domaine.**

**En ce qui concerne les ONG, le CICR peut intervenir très en amont**, en s'occupant d'organiser des rencontres entre les belligérants par exemple, grâce notamment à sa capacité de leur fournir une protection réelle au travers de ses emblèmes (Sri Lanka).

De même une ONG comme « Sant'Egidio », étroitement rattachée au Vatican, a pu jouer un rôle très actif dans le règlement de certains conflits (Mozambique, Colombie...).

*Comment peut s'opérer cette séquenciation de l'action ?  
Qu'est-ce qu'attendent les belligérants ?*

– **Tout d'abord ils attendent d'être protégés.** Il ne faut pas oublier que dans de nombreux conflits, les combattants n'étaient au départ pas du tout volontaires pour la guerre, ni très idéologisés (exemple, le FLE – FPLE en Érythrée), et somme toute, n'avaient pas envie de se battre

– Dans de nombreux cas, les « combattants » sont des **paysans** qui souhaitent surtout reprendre leur activité d'origine (à moins que celle-ci ne se soit effondrée en même temps que les cours mondiaux pour des

raisons de surproduction par exemple, poussant les producteurs à se tourner vers des activités autres, y compris criminelles).

– On peut malheureusement trouver également le cas de figure où les gens **ont combattu si longtemps, ou ont été internés si longtemps, qu'ils ont parfois désappris, ou n'ont même jamais appris à cultiver** (voir les camps du Vietnam).

On a malgré tout des exemples où la transition politique s'est bien passée, comme en Ouganda, en République démocratique du Congo, en Afrique du Sud.

Il est par ailleurs sans doute plus facile de régler les choses dans de petits pays comme la Sierra Leone, qu'il ne le serait dans d'énormes entités si elles se déstabilisaient (Nigeria).

*Quel savoir-faire la France peut-elle apporter dans ce contexte ?*

– **Tout d'abord**, Jean-Christophe ruffin **trouve inquiétante la situation dans notre « zone d'influence »** : Côte d'Ivoire, Sénégal... Politiquement, les régimes en place actuellement y sont fragiles (Centrafrique, Congo Brazza, Côte d'Ivoire).

– **La France reste malgré tout l'un des seuls pays à avoir conservé une conception globale de sa présence en Afrique**. Selon lui, pour beaucoup d'autres pays, l'Afrique n'existe plus vraiment, et ils s'y contenteraient d'une politique de « comptoirs ».

– **Cependant**, il lui semble, **paradoxalement, qu'il sera d'un certain point de vue plus facile à notre pays d'apporter un savoir faire spécifique dans des contextes où son rôle n'est pas historiquement majeur et où il lui sera donc plus aisé de s'intégrer dans des montages internationaux (par exemple, en Afghanistan, au Moyen-Orient, en Asie du Sud-Est...)**.

– **De fait, les problématiques de reconstruction, pour nous, se présenteront très différemment selon que l'on traitera du « pré-carré », ou de conflits « hors-zone d'influence »**.

**En tout état de cause, il y aura toujours nécessité de se poser une question essentielle à la résolution de ce type de situation : vers quel type d'organisation de la société veut-on s'orienter ? Quels sont les objectifs politiques que l'on s'assigne ?**

La problématique de la DDR intervient dans l'intervalle de temps qui s'écoule jusqu'au moment où l'on peut à nouveau traiter les problèmes comme des problèmes classiques de développement.

Deux cas lui paraissent intéressants à étudier en ce moment : le **Pérou** en Amérique latine, le **Sri Lanka** en Asie.

## **Entretien avec Marie Chuberre, « Handicap International »**

Marie Chuberre nous dit avoir beaucoup travaillé avec « Handicap International » sur les problématiques de démobilisation-réinsertion des personnes handicapées et notamment des enfants soldats.

Son organisation travaille dans une cinquantaine de pays.

### **• Mozambique (1991-1992-1993)**

« Handicap International » a été contacté par des soldats handicapés qui vivaient dans des camps du Mozambique dans des conditions misérables, totalement oubliés du processus de démobilisation. « Handicap International » a alors pris contact avec le représentant spécial des Nations unies à leur sujet. Cela touchait environ 10 000 personnes.

Pour « Handicap International », ces combattants rentraient dans le *main stream* de la prise en charge du handicap qui concernait à la fois les forces gouvernementales et la guérilla.

Cette action a été décisive dans la mise en place de la démobilisation de l'ensemble des handicapés militaires qui a nécessité une tournée de « Handicap International » dans l'ensemble des centres.

Le gouvernement mozambicain a un peu reproché à « Handicap International » d'avoir provoqué la création de cette association de handicapés militaires (DEMINO) et ceci en raison de son poids politique.

À partir du moment où ces personnes ont été rassemblées, les Nations unies ont assuré le passage de relais. C'est devenu « l'UNOMOZ », opération spéciale des Nations unies.

Puis un certain nombre d'associations internationales ont commencé à prendre en charge la réinsertion de toutes ces personnes.

« Handicap International » a, quant à lui, monté un programme d'appareillage avec le ministère mozambicain de la Santé, ainsi qu'une action d'aide à l'insertion professionnelle.

« Handicap International » ne traite pas les anciens combattants comme des gens spécifiques dans le cadre des programmes de réinsertion. Sa logique est de traiter les anciens combattants comme des handicapés « normaux ».

À la suite de l'opération au Mozambique, les Nations unies ont décidé de travailler en Angola.

On a veillé à ce que les enfants soldats et les handicapés soient pris en compte, de manière spécifique, comme « groupes vulnérables ».

*En quoi consiste le processus militaire de désarmement et démobilisation ?*

### **1) Identification et désarmement :**

Cette phase est souvent concomitante de la constitution d'une armée nationale : à partir du nombre d'hommes fixé pour constituer cette armée, on déduit le nombre de combattants à démobiliser.

Durant la négociation des accords de paix, on détermine qui est désigné comme soldat et sur quels critères. Il faut insister à cet égard sur le fait qu'il arrive souvent en Afrique que les gens soient recrutés au départ sans forcément être enregistrés comme appartenant à l'armée.

« Handicap International » veille et demande que l'on n'oublie surtout pas les personnels handicapés.

Ensuite la phase de désarmement est assurée par les « casques bleus », et il est important là encore de ne pas oublier non plus les handicapés de cette phase.

### **2) La phase de démobilisation intervient ensuite, elle est transitoire :**

On produit une carte de démobilisé après un processus administratif assez long : trois à quatre mois.

On profite de cette phase pour entamer la phase de réinsertion.

### **3) La phase de réinsertion :**

Le problème essentiel : beaucoup de combattants ont passé de très nombreuses années dans la vie armée, et donc à 30-35 ans, ils doivent repenser totalement leur réinsertion dans la vie civile et ceci en oubliant totalement leur arme.

Il faut les « sensibiliser » à l'ensemble de la problématique de reconstruction de toute la société. Il y a donc un gros travail de sensibilisation à faire.

En ce qui concerne les handicapés militaires, il faut entamer un travail de « qualification » des handicaps. Ce travail s'opère en liaison avec les institutions nationales qui vont donner un statut aux anciens combattants (accompagné de droits sociaux spécifiques et en général d'un droit aux soins gratuits). Puis intervient un travail de mise au point de programmes d'accompagnement social de définition de grilles d'incapacité et de formation des médecins à la définition de ces taux.

On leur demande également dans quels lieux géographiques ils souhaitent aller s'installer.

### **4) La phase de réinstallation :**

Cette phase comporte donc tout d'abord le choix du lieu (et de la famille si les combattants avaient plusieurs « familles »).

Elle comporte ensuite un processus d'aide au retour : on accompagne l'individu chez lui. On lui fournit un kit de réinstallation...

On lui donne également un pécule d'aide à la réinstallation (fonction du nombre de mois dont a besoin une personne pour entamer une nouvelle vie).

Ensuite commence une phase d'aide à l'insertion professionnelle : accès à des microcrédits, au travail dans des entreprises locales.

On essaie aujourd'hui, de plus en plus, de faire de ce processus un processus global de reconstruction de toute une population donnée.

Pour les handicapés militaires :

- il faut penser au transport spécifique ;
- aider la famille qui palliera l'absence d'autonomie.

L'ensemble du processus de désarmement-démobilisation-réinsertion est donc considérable.

La mission des Nations unies au Mozambique était d'ailleurs extrêmement très importante, les moyens y étaient énormes.

#### • **Sierre Leone**

On est un peu sur le même schéma. On a affaire à une opération spéciale des Nations unies et donc à tout un processus à la fois militaire, humanitaire, politique.

#### • **République Démocratique du Congo**

Il y a dans ce cas une importante problématique d'enfants soldats.

Le programme DDR est en cours de définition à Kinshasa : c'est le PNUD qui détient le mandat général de DDR.

Le gouvernement congolais étant d'unité nationale, il détient le mandat opérationnel de démobilisation.

Le président Kabila a mis en place un programme en faveur des blessés de guerre, apparemment très bien géré par des médecins congolais.

#### • **Guinée-Bissau**

« Handicap International » a mené à bien une étude sur la spécificité du handicap militaire : elle a pour cela recherché la collaboration du MIDAC afin que des médecins du ministère de la Défense français puissent venir aider à former des médecins évaluateurs guinéens (un médecin du centre d'appareillage de Fontenay-sous-Bois avait été envoyé en Guinée à cette occasion).

*Les problématiques spécifiques*

#### • **Les enfants soldats**<sup>1</sup>

**C'est un problème extrêmement difficile.**

(1) Voir à ce sujet l'annexe 9 qui reprend des éléments tirés d'un ouvrage de Reine-Marguerite Bayle et publié par « Handicap International » sous le titre *Les petits soldats*.

En principe, les conventions internationales indiquent que les enfants de moins de 15 ans ne peuvent participer à des conflits armés.

La prise de conscience du problème des enfants s'est d'abord opérée au Mozambique, ensuite en Angola en 1994.

Mais le sujet était encore tabou.

M<sup>me</sup> Machel a reçu la consigne des Nations unies d'intégrer les enfants soldats dans les processus de démobilisation.

Mais certaines questions se posent à propos de ces enfants.

Faut-il une démobilisation spécifique ou les laisser un certain temps avec les adultes ? Faut-il les faire sortir de ce type de contexte brusquement ou pas ?

Comment gérer les traumatismes subis ? Le fait qu'ils ont parfois pratiqué la torture ?

Faut-il les réinsérer dans une communauté villageoise ? Réinventer un mode de relation avec le monde civil ?

La communauté internationale n'a pas encore vraiment pris conscience de l'ampleur de l'action à mener. Ceci est vrai pour les enfants, mais ceci est également vrai pour les femmes soldats qui présentent d'autres types de problèmes tout aussi graves et spécifiques ou même pour les soldats âgés.

### **Entretien avec Marc Gentilini, président de la « Croix-Rouge » française**

*Accompagné de :*

- A. Penier, directeur « opération internationale » ;
- P. Dalesmes, « Secours International » ;
- P. Da Costa « Vie associative ».

**- La « Croix-Rouge » française n'est pas une ONG mais une organisation caritative, humanitaire, paragouvernementale.**

**Elle a le statut d'auxiliaire des pouvoirs publics et du service de Santé des armées.**

**La « Croix Rouge » française permet aux États d'intervenir sous emblème.**

**- Le CICR (Comité international de la Croix-Rouge) est un outil indépendant et neutre. La « Croix-Rouge » française ne peut intervenir à l'extérieur que sous le label CICR que connaissent bien les belligérants. En temps de guerre, le CICR est seul habilité à intervenir.**

**- En sortie de guerre, les fédérations nationales prennent le relais. Elles ont la charge de la coordination des actions bien que le CICR considère parfois et même souvent que la sortie de guerre le concerne encore pendant un certain temps.**



– **La « Croix-Rouge » française se réclame d’une éthique.**

Elle fait respecter les conventions de Genève et donc le respect de l’honneur des soldats.

Elle assure la diffusion du statut des combattants : le CICR dispense des cours concernant ce respect des droits des combattants.

Mais selon Marc Gentilini, l’on note actuellement une régression considérable du droit international, notamment en ce qui concerne le droit de la guerre.

Les missionnaires de la « Croix-Rouge » française peuvent être concernés par la réinsertion des combattants en sortie de crise comme ils peuvent l’être par les tremblements de terre en Turquie, en Colombie. Dans les deux cas, il y aura prise en compte d’un traumatisme collectif de grande ampleur par une manifestation collective de solidarité.

– **En ce qui concerne la question des conflits africains :**

**L’ensemble du continent africain est perturbé et instable et les choses évoluent mal.**

Ce qui se passe en Côte d’Ivoire notamment est extrêmement grave.

Le repli massif de nos coopérants n’a pas permis de mesurer les évolutions (en particulier en ce qui concerne les dirigeants).

Les enfants soldats (et les enfants des rues) sont peut-être les indicateurs du caractère en partie irréversible de la situation africaine.

Beaucoup d’Africains francophones fuient et « débarquent même en Afrique du Sud », ceci sans aucune protection sanitaire.

De plus, on remarque une très grave dissociation du milieu familial africain, ainsi que de plus en plus d’enfants orphelins du SIDA.

Sur les enfants des rues, en Centrafrique, on peut presque parler de « meutes de jeunes ».

De plus, des réseaux exploitent ces jeunes, très jeunes ou adolescents (en particulier sous la forme de l’exploitation sexuelle).

La « Croix-Rouge » a créé un centre à Taverny pour les jeunes récupérés à Roissy.

Préparation des missionnaires de la « Croix-Rouge » pour les missions extérieures :

- les missionnaires sont préparés par la « Croix-Rouge » à Modane ;
- par ailleurs, la « Croix Rouge » française est très axée sur la prévention et l’éducation à la crise.

Au total, en France, la « Croix-Rouge » française compte 15 000 salariés et 60 000 bénévoles.

Ils se considèrent comme un outil de l’État.

– Touchant les compétences et l'expérience du ministre délégué aux Anciens combattants, la « Croix-Rouge » pourrait s'en faire l'écho par l'intermédiaire du CICR.

La « Croix-Rouge » française contribue pour environ 400 000 € au CICR et ce budget est surtout destiné aux enfants.

Dans certains pays d'Afrique, comme au Mali, cela concerne également les femmes et les adultes des populations Touaregs.

À noter également que la « Croix-Rouge » française bénéficie de la compétence bénévole d'anciens militaires qui s'engagent auprès d'elle.

La « Croix-Rouge » travaille avec l'ONAC dans les Ardennes (sur un centre de réinsertion).

Elle vient également de lancer « l'initiation aux gestes qui sauvent » en liaison avec le ministre de la Défense : cela pourrait concerner 750 000 jeunes par an.

Du côté des délégations : la « Croix-Rouge » a développé sur le plan national « Croix-Rouge écoute » (soutien psychologique dans les institutions, gestes qui sauvent, soutien psychologique).

### **Entretien avec Roland Marchal, chercheur au Centre d'étude des relations internationales**

Roland Marchal est spécialiste de l'Afrique de l'Est et Australe (notamment Somalie, Soudan, Éthiopie).

Selon Roland Marchal, si la France veut s'intéresser à ce type de sujet, il faut qu'elle se mette en position d'être entendue. Car, à l'heure actuelle, elle intervient très peu en bilatéral mais essentiellement dans un cadre européen, tout en y étant malgré tout assez mal représentée.

*Quelques remarques d'ordre général :*

– Dans des conflits où un processus de négociation internationale s'instaure et où aucun camp ne peut être considéré comme vainqueur d'un autre, on peut considérer que la Communauté internationale dispose de « kits » de reconstruction.

– Sinon et de manière générale, on assiste actuellement à une transformation de la guerre, notamment la disparition des distinctions classiques entre combattants et non-combattants, et l'acquisition par ceux qui combattent d'une sorte de statut social, d'une insertion due au seul fait de détenir une arme.

– On assiste à la constitution de véritables économies de guerre, avec affectation d'un territoire, de ressources. L'affrontement entre milices sur un territoire a souvent un caractère très local, et ne se résout pas comme une guerre.

– En même temps, cette extrême territorialisation s’associe à la mondialisation de ressources qui intéressent d’autres régions du monde.

– De fait, les démobilisations les plus réussies, selon notre interlocuteur, sont celles qui se sont opérées spontanément par le biais de l’insertion dans des réseaux commerciaux, ou par un retour au village. Par exemple, en Somalie, l’une des choses les plus frappantes vient du fait que nombre de miliciens qui avaient fait la guerre, se sont retrouvés dans le petit commerce et ceci en grande partie grâce à la manne financière américaine.

– L’importance et l’impact de la mondialisation se manifestent également par le désir de l’exil qui aujourd’hui est massif.

Les programmes de démobilisation pour être efficaces doivent tenir compte de la manière dont les populations s’étaient organisées dans la guerre. Comment les gens vivaient-ils dans la guerre au niveau des différentes classes d’âge et des différentes composantes de la société ?

On doit, en particulier, tenir compte des femmes, et disposer de programmes tout à fait spécifiques pour elles car, en Afrique de l’Ouest, notamment, elles tiennent dans la guerre une place tout à fait importante.

Il faut également disposer de programmes de santé publique, de scolarisation. En Somalie, les mères recevaient des denrées de base en échange du fait d’envoyer leurs enfants à l’école et de s’alphabétiser elles-mêmes.

Considérer que réinsérer les combattants, c’est essentiellement leur permettre de se réinsérer dans une armée régulière peut en Afrique poser de nouveaux problèmes : l’on retrouve cela aussi bien en Côte d’Ivoire, qu’en Guinée-Bissau, au Sénégal, au Tchad... C’est peut-être un peu moins vrai dans certains pays d’Afrique de l’Est, comme le Kenya (où l’armée est vraiment préférée à la police qui est extrêmement corrompue ou, auparavant, au Zimbabwe (avant les répressions du Matabeleland).

Il est d’ailleurs sans doute assez légitime de se demander pourquoi on créerait de nouvelles armées en Afrique, alors que le minimum de sécurité intérieure n’est même pas assuré.

L’Érythrée est un des rares États « totalitaires » qui ait perduré sur une longue période en Afrique. Dans l’opération de démobilisation qui y a été menée, les grandes perdantes sont les femmes (alors qu’elles avaient jusqu’alors bénéficié d’une certaine modernisation de la société). Par ailleurs, la démobilisation s’est opérée sur un plan fonctionnel, mais est-ce que les projets de colonisation agricole ont véritablement débouché ?

À l’heure actuelle, la proportion de sous-emploi est de 60 à 70 % et les gens vivent essentiellement de l’aide extérieure. Mais quel avenir peut-on attendre à long terme pour l’Érythrée ?

Au Mozambique, la démobilisation a été un « fantastique levier politique » pour amener à la concrétisation des accords de paix.

En fait, sur certains théâtres de conflit, on a un peu l’impression que les Nations unies se servent du discours sur la démobilisation

pour laisser penser que la paix est rétablie, comme une sorte de « méthode Coué ». Cela s'explique en partie par le fait qu'aussi bien l'ONU que l'Union européenne. ont besoin de développer une grille d'analyse qui leur permette de déployer sur le terrain leurs programmes « kits », préformatés.

À cet égard, il semble que la Banque mondiale dispose d'analyses plus circonstanciées.

En conclusion, Roland Marchal insiste à nouveau sur la **nécessité pour la France de s'insérer bien davantage dans les organisations internationales et par ailleurs de se « décomplexer », à l'égal des Britanniques dans la création de structures (ONG ou autres) pour mener à bien ce type d'opérations** (voir les ONG Britanniques de déminage composées d'anciens militaires).

– **Il existe une réflexion britannique sur la sécurité en Afrique menée au niveau du DFID** Les Britanniques consacrent à ces questions un budget non négligeable et sans doute largement supérieur au budget français. En Sierra Leone, leur intervention a été déterminante pour assurer un relatif succès à la mission des Nations unies et ils maîtrisent notamment la formation de l'armée et de la police Sierra Leonaise. Par contre, le système de Cour de justice ne fonctionne pas et l'on y retrouve tous les dysfonctionnements qui sont à l'origine du déclenchement de la guerre civile.

### **Entretien avec François Heisbourg, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique**

**Idée force : les conflits où l'on a pu reconstruire la paix ont été ceux où l'on a pu mener à bien un désarmement rapide et permettre à la population de se reconvertir dans un mode de vie autre que celui de la guerre, de la rapine et des trafics.**

*Exemples d'opérations de reconstruction que l'on peut considérer comme réussies :*

- **Namibie**

Les Nations unies ont mis sur pied une force civilo-militaire importante visant la démilitarisation de la SWAPO (sous l'autorité du Finlandais Atissaari).

- **Mozambique**

Les Nations unies ont installé un très important programme de désarmement. La mission comportait 15 000 personnes.

*En revanche, partout où l'on n'a pu désarmer, les tensions demeurent. Exemples :*

- **Kosovo**

L'environnement est devenu ou redevenu criminel.

- **Angola**

Les Nations unies avaient tenté de mettre en place des centres de démobilisation, mais le résultat est mitigé.

- **Afghanistan**

La guerre et l'insécurité sont toujours là. Le port d'une arme par les hommes fait partie de la culture. Il est donc très difficile d'aller contre.

- **Liban**

La guerre civile semble s'être arrêtée par épuisement des combattants. Pourtant il n'y a pas eu de programme formel de désarmement.

Le soudain arrêt des combats semble plutôt s'expliquer par leur appartenance ou leur soumission à un clan.

- **Timor Oriental**

Un peu analogue au cas Namibien : une importante mission des Nations unies, doublée d'un important programme d'aide international. Le processus, sans être complètement terminé, permet d'ores et déjà d'entrevoir une réussite du travail de reconstruction. (Cf. en annexe 8 le cas timorais p. 145)

- **Sierra Leone**

Le conflit a été atroce (analogue à ce qui s'est également passé au Liberia ; lire sur ce type de guerre « Allah n'est pas obligé » ; problématique des enfants soldats), mais le cessez-le-feu semble tenir. L'implication britannique y est très forte.

- **Liberia**

Le cessez-le-feu est très récent et extraordinairement fragile. Il est donc difficile de prédire la suite des événements. Ce conflit est en grande partie responsable de ce qui se passe en Côte d'Ivoire.

- **Rwanda**

La situation économique, qui n'est pas trop dégradée, permettra sans doute une reconstruction satisfaisante. Mais la France n'est pas très bienvenue au Rwanda et ne paraît pas à l'heure actuelle en mesure de s'y investir de manière efficace.

- **Mozambique**

Le processus de reconstruction a fonctionné. Là aussi, l'ONU avait mis en place un dispositif très important.

- **Zimbabwe**

Des centres de démobilisation ont fonctionné sur le même modèle qu'au Mozambique. La présence britannique y était également forte.

- **Salvador**

Le processus de reconstruction y a été un grand succès : importante mission des Nations unies doublée d'un travail de l'Organisation des États américains. L'Espagne y a également joué un rôle important.



---

## Troisième partie

---

# **Présentation de la politique française dans le domaine de la sortie de crise <sup>1</sup>**

(1) Les éléments d'appréciation présentés dans cette partie constituent une tentative de regroupement d'un certain nombre d'idées et de jugements émis par nos interlocuteurs des différents ministères. Il ne s'agit bien sûr en aucune façon de positions officielles.

Les principaux thèmes abordés par nos interlocuteurs concernant la problématique de la sortie de crise ont été les suivants :

- Existe-t-il une doctrine française de sortie de crise ?
- Les institutions françaises peuvent-elles œuvrer en liaison avec les organisations non gouvernementales, les associations ou les sociétés privées ?
- Quels sont les moyens institutionnels existant actuellement dans le domaine de la sortie de crise ?



## **Existe-t-il une doctrine de sortie de crise sur le plan national ?**

---

### **Section I - Les éléments de la problématique vus par le ministère des Affaires étrangères**

#### **Remarques générales**

La problématique de la sortie de crise nous y a été présentée notamment sous la forme d'une tension entre les nécessités de mise en œuvre de « l'action humanitaire d'urgence » et celles de la coopération : l'une visant à répondre aux besoins vitaux des populations, l'autre à apporter une réponse sur le long terme.

La phase de sortie de crise se présente comme *une phase intermédiaire* qui n'est plus tout à fait de l'humanitaire d'urgence, mais qui n'est pas encore de la coopération. Durant cette phase, on vise à consolider tout d'abord la réponse aux besoins vitaux : assurés auparavant par des ONG, ils vont l'être peu à peu par les autorités locales. Par ailleurs, on va s'efforcer de désarmer et de démobiliser les combattants, en général avec l'appui des organisations internationales ou des ONG (par exemple, l'UNICEF en ce qui concerne les enfants soldats ; ou bien, « Enfance et Partage » ou « Action contre la Faim » pour ce qui est de la nutrition).

Les missions des Nations unies mises en place durant ces périodes s'appuient le plus souvent sur une nation-cadre (en général, États-Unis, France ou Royaume-Uni). Cependant, différents cas de figure sont possibles : en Côte d'Ivoire par exemple, on a tenté au départ de répartir le fardeau entre Nations unies et CDAO. D'autres schémas sont également envisageables.

**Les problèmes de doctrine ou de définition ne sont pas seulement français, ils se posent également dans les instances internationales. Ils tiennent en particulier à la difficile délimitation de l'état de crise par rapport à l'état de non-crise.**

Ceci a d'importantes conséquences notamment pour la mise en vigueur des dispositifs du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, ainsi que sur les possibilités de financement des dispositifs DDR.

Entre l'état de crise et celui de postcrise se déroule en règle générale une série d'événements qui constituent une sorte de zone grise durant laquelle il va être nécessaire de mettre en place des forces de maintien de la paix.

Ces forces vont en particulier devoir désarmer les « combattants », et pour cela les cantonner et les nourrir ainsi que leurs familles.

Or désarmer représente un geste symboliquement fort dans la mesure où l'arme représente à la fois la sécurité, le gagne-pain, la reconnaissance par le milieu.

La France à l'heure actuelle ne dispose pas des schémas lui permettant de s'impliquer de manière satisfaisante dans cette période particulière qui fait suite à la crise armée.

Mais les dispositifs internationaux eux-mêmes fonctionnent difficilement. Les doctrines des grands organismes bailleurs de fonds comme la Banque mondiale établissent en effet qu'un certain niveau de stabilité doit avoir été instauré pour leur permettre d'intervenir (pour la Banque mondiale, il faut notamment que les combattants aient été désarmés : d'où certains problèmes de *timing*, par exemple au Rwanda, quand, dans le même temps, la Force de maintien de la paix des Nations unies est déjà en mesure d'intervenir).

**Chaque cas de crise, en Afrique ou ailleurs, doit être considéré de fait comme un cas d'espèce** : il n'existe pas d'exemple où les choses se soient passées conformément aux éléments planifiés.

En République Centrafricaine, la France a fait de la DDRR sans le dire. En l'occurrence, elle y a été aidée par le fait que la République Centrafricaine, s'étant écroulée après de dix ans de très mauvaise « gouvernance », les différentes factions souhaitaient une réconciliation.

La situation était donc mûre pour que le FMI mette en place un programme.

La Sierra Leone pourrait servir de modèle type de reconstruction : démobilisation de 48 000 hommes ; reconstitution d'une armée nationale ; reconstruction de l'État (état de droit, justice, possibilité de sanctionner les comportements criminels...). Pourtant tout ce processus demeure extrêmement fragile et l'on ne pourra sans doute porter de jugement sur sa solidité avant la fin de l'année 2004.

On peut envisager pour le Liberia et la Sierra Leone une opération intégrée de contrôle aux frontières où la France pourrait être impliquée en raison de la situation en Côte d'Ivoire : la question se posera inévitablement de savoir que faire des milices.

En République Démocratique du Congo : 200 000 à 300 000 hommes doivent être désarmés, sans compter l'énorme problème des réfugiés.

D'autres exemples pourraient être cités démontrant la diversité des situations, notamment le cas de la crise au sud Soudan.

**Certains problèmes de fond se posent quand doit être abordée la question de la sortie de crise :**

– **Le vrai sujet est de fait sans doute celui de la prévention des conflits : comment empêcher qu'une « mauvaise gouvernance » ne débouche sur une crise grave ?**

Le problème de la postcrise, c'est aussi celui de savoir comment faire en sorte que certaines populations qui se sont livrées à des massacres inter-ethniques puissent accepter de revivre ensemble.

– **Se pose également la question de la police et de la justice :** faire disparaître la crainte et juger les criminels, et enfin pouvoir les mettre en prison. (Et donc parfois se mettre à construire des prisons : au Kosovo par exemple). Tout ceci nécessite des appels de fonds.

Reconstituer une police peut être considéré comme une manière pertinente de réinsérer des combattants.

**L'autre grande problématique est celle du bon niveau de coordination et de mise en œuvre de la politique de sortie de crise.**

**Pour la France, ce niveau de coordination ne peut être constitué que par les Nations unies avec un rôle prédominant de la Banque mondiale et du PNUD. Le personnage essentiel devient donc le représentant spécial du secrétaire général : c'est à son niveau que le système doit se mettre en place, que les efforts doivent être coordonnés.**

La France, eu égard à l'importance qu'elle attache à la prédominance de l'ONU, doit s'efforcer de lutter pour conserver à ce système une véritable cohérence et obliger ou du moins inciter l'Union européenne à « jouer dans ce cadre ». Elle doit également lutter contre ses propres tendances à la dispersion.

Pour que le système soit idéalement coordonné à tous les niveaux encore est-il souhaitable que la même doctrine de stratégie globale de crise englobant donc l'ensemble du cycle prévention-crise-reconstruction soit mis en place à tous les niveaux.

L'idée pourrait être de « retourner » ou d'inverser la doctrine du « NEPAD »<sup>1</sup> (« Pas de développement sans paix ») pour énoncer une doctrine « Pas de paix sans développement ».

Cela peut avoir comme conséquence très pratique l'acceptation de l'idée que certaines dépenses de sécurité soient considérées comme des dépenses de développement. Cela aurait pour effet de changer totalement la doctrine du développement.

(1) « Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique » lancé le 23 octobre 2001 à l'initiative de l'Afrique du Sud, du Nigeria, du Sénégal, de l'Algérie visant à promouvoir les conditions à long terme pour le développement et la sécurité.

**Existent également des questionnements plus concrets sur la capacité de la France à agir dans le domaine de la sortie de crise et de la reconstruction qui s'expriment notamment dans le domaine budgétaire et financier.**

Le Quai d'Orsay agit avec des outils partiels en fonction des nécessités et de l'urgence. Au Titre IV : utilisation du chapitre 41-43 (pour les rémunérations des soldats à durée déterminée), ou des chapitres 42-13 ou 42-15.

Ceci permet de rémunérer des troupes positionnées au Tchad, au Gabon, au Congo Brazza (350 hommes chaque mois).

De même en ce qui concerne le financement de la CDAO (Communauté économique des États d'Afrique Occidentale) : 1 800 personnes ont été payées sur le budget français, mais en faisant également appel à des bailleurs de fonds étrangers, ou à la Commission européenne au travers de l'utilisation du FED.

À noter que certaines pratiques se sont instaurées ces dernières années visant notamment à éviter que le soutien financier de la France ne soit apporté à des pays en situation de crise constitutionnelle (doctrine dite « d'Abidjan ») et ceci avant que le FMI n'intervienne lui-même.

La réflexion sur la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) pourrait être de nature à simplifier et clarifier les procédures par la création d'une ligne spécifiquement affectée à ce type d'actions.

En ce qui concerne l'Union européenne, on peut être amené à se demander, comment pourra s'effectuer l'inscription des crédits du FED dans ce domaine.

À ce propos, la Commission a fait adopter un projet de financement par le Fonds européen de développement d'un certain nombre d'actions ressortant de la sortie de crise (ce projet, adopté en collège des commissaires, représente une somme d'environ 120 millions €).

Mais il est certain qu'en tout état de cause, le problème de la gestion de crise sera au cœur de la politique extérieure et de sécurité commune (la référence en la matière étant le discours prononcé par Monsieur Javier Solana à Thessalonique).

## **Les éléments de la problématique vus par le ministre délégué à la Coopération**

Le ministre délégué à la Coopération considère qu'il fait du « désarmement-développement » depuis de très nombreuses années et possède donc une expérience très variée dans ce domaine. Il remarque par ailleurs que, progressivement, l'Union européenne s'implique également et construit des programmes post-conflits. La raison en revient sans doute aux leçons tirées de l'expérience de « rechutes » d'États lorsque n'avait pas suffisamment été pris au sérieux le problème de la réinsertion des combattants.

En ce qui concerne l'Afrique, la politique française de coopération a trop longtemps été marquée par des modes traditionnels d'action, avec des projets préformatés et aujourd'hui inadaptés.

Malgré tout, l'on peut considérer pour une très large part, que le concept de DRRR reste encore aujourd'hui de niveau trop conceptuel.

Si l'on s'en tient au volant « réinsertion » *stricto sensu* : on peut se contenter de constater que dans de nombreux cas, il est beaucoup moins intéressant pour les combattants d'apprendre un métier que de tenir une arme.

D'un point de vue plus général, on peut dire que les situations de crise en Afrique à l'heure actuelle ont extrêmement peu à voir avec les situations que la France a connues au cours des conflits du XX<sup>e</sup> siècle.

En revanche, l'on peut également dire que, sur le terrain, la France est certainement le pays qui a le plus de présence et le plus de savoir-faire. Et ceci, aussi bien sur le plan militaire que sur le plan humanitaire.

Cela n'empêche qu'il serait sans doute nécessaire de réfléchir en fonction d'une typologie de crises ou de conflits qui reste à construire.

En situation de postcrise, il faut souligner l'importance du facteur-temps. La guerre a détruit la totalité du tissu social du pays en crise, il est donc essentiel de reconstruire très vite. Or, bien souvent, les agences des Nations unies, le PNUD, la Banque mondiale, ou les grandes ONG, arrivent bien après la fin du conflit.

Entre-temps, il faut pallier par du bilatéral en finançant des actions à impact rapide, par le truchement d'ONG locales par exemple. Ces actions (dont le montant financier peut être limité, mais qui peuvent également coûter très cher) peuvent avoir un impact psychologique important sur la population.

Le ministère de la Coopération a, par exemple, en liaison avec l'Association des maires de France travaillé dans le domaine de l'identification des personnes et de l'état civil.

En ce qui concerne l'Union européenne, elle intervient actuellement aussi bien dans les phases d'aide d'urgence, que de réhabilitation ou de développement.

Elle intervient également en liaison avec les organismes multilatéraux comme la Banque mondiale (par exemple dans la région des Grands Lacs) ou le PNUD.

Pour ce qui concerne les situations de postcrise, dans lesquelles il est important de pouvoir intervenir en urgence, elle travaille sur la mise en place d'une logique d'actions coordonnées et rapides. Elle a ainsi mis en place un mécanisme de réaction rapide et elle fait évoluer la doctrine d'utilisation du Fonds européen de développement.

Une prise de conscience de l'importance de la dimension sécuritaire dans les programmes généraux de développement s'opère, en effet, actuellement. Il ne paraît plus possible aujourd'hui de consacrer des

sommes énormes au développement si l'on ne s'occupe pas également des dimensions sécuritaires et d'urgence : d'où l'idée qui se fait jour aujourd'hui que le Fonds européen de développement puisse consacrer une partie de ces crédits aux situations de postconflits.

– En ce qui concerne les organismes multilatéraux, un certain nombre de thèmes sont abordés :

- Le problème récurrent de la coordination ou de l'absence de coordination des organismes multilatéraux.

- L'approche régionale apparaît comme de plus en plus essentielle (voir l'action de DDRR dans la région des Grands Lacs).

- Il apparaît également important de pouvoir mobiliser de nouveaux acteurs : par exemple, mobiliser des entreprises en Ituri, dans le cadre de la mise en place d'un processus DDRR. Les gouvernements locaux doivent également être impliqués beaucoup plus étroitement dans ce type de processus. La France doit pouvoir mettre également rapidement des experts à la disposition des Nations unies.

- Il y aurait lieu par ailleurs de disposer de structures permettant d'avoir accès dans de bonnes conditions aux appels d'offres internationaux. Il faut noter cependant la création récente du GIP « France Coopération Internationale », dont la mission est de constituer un réservoir d'experts, associé à un mécanisme permettant un remboursement rapide par les donateurs d'ordre internationaux.

- Les organismes multilatéraux comme la Banque mondiale fonctionnent suivant des formules adaptables, tel le Fonds fiduciaire mis en place pour la région des Grands Lacs auquel la France participe.

- Dans les processus de DDRR plus spécifiquement, il faut noter qu'ils sont normalement mis en place bien avant que des organismes comme Banque mondiale ou FMI n'interviennent eux-mêmes. Il est dans ce cas essentiel que les États qui se sont déclarés contributeurs s'en tiennent aux engagements pris. Il est donc très utile d'envisager la mise en place de dispositifs de contrôle.

En ce qui concerne l'expérience française dans le domaine de la coopération militaire, elle peut évidemment être très utilement mise à profit dans le domaine de la réinsertion grâce à la connaissance du terrain accumulée par les conseillers militaires placés auprès des armées locales.

Cette connaissance permet de mieux appréhender quel type d'armée peut être constitué dans chacun des pays considérés, ou quel type de police.

Le Congo est par exemple en train de mettre au point un « Livre Blanc » de la défense avec l'aide de certains de ces conseillers.

Sont également mises sur pied des écoles de formation militaire avec l'aide des conseillers français.

En matière de réinsertion, des structures inspirées du modèle français du SMA (service militaire adapté) ont été déjà mises en place à

Madagascar et en Zambie, mais ce système semble un peu trop coûteux pour l'Afrique.

En fait, assez peu d'États peuvent se targuer de remplir les conditions nécessaires pour être considérés comme « Nation-cadre » en Afrique : la France en fait partie.

Mais pour apprécier complètement la question de la DDRR sur ce continent, il faut malgré tout bien voir qu'assez peu d'États africains ont des armées véritablement dignes de ce nom. En réalité, bien souvent, seule la « garde présidentielle » a été formée de manière adéquate et les unités réparties dans les régions sont extrêmement misérables. On pourrait en dire de même des services de police.

### **Les éléments de la problématique vus par la Direction générale pour la coopération internationale et le développement**

Le rôle de cette direction du ministère des Affaires étrangères consiste à monter des programmes classiques d'aide au développement. Elle gère le réseau français d'assistance publique au développement. Elle exerce également la tutelle de l'Agence française du développement ainsi que du GIP « France Coopération Internationale ».

Selon les représentants de la DGCID, la France dispose d'un très bon dispositif de gestion de crise au travers de la cellule de crise du Quai d'Orsay. Cependant, dès l'instant où intervient la signature d'un accord de paix, il est plus difficile de cerner l'action en accompagnement de la sortie de crise.

En revanche, la France dispose d'un ensemble moins bien constitué de doctrines et concepts que les Anglo-saxons ou que les grands bailleurs de fonds multilatéraux.

Cependant, récemment, un groupe de travail a été mis en place au Quai d'Orsay pour réfléchir sur les situations de postconflit en Afrique, ainsi que pour valoriser les expériences de terrain en matière de sortie de crise. L'Agence française de développement (AFD) et le Secrétariat général de la défense nationale y sont associés.

*En ce qui concerne les questions relatives au DDR (désarmement-démobilisation-réinsertion) :*

La DGCID n'intervient ni dans le désarmement, ni dans la démobilisation. Elle intervient plutôt dans des projets d'appui à la réinsertion des combattants.

Elle a pu intervenir ainsi dans la mise en place de programmes postconflits : en RDC, en Côte d'Ivoire, en Sierra Leone, au Burundi, au Rwanda, au Soudan par exemple.

Par exemple, en Sierra Leone, elle est intervenue d'une part à travers le développement d'activités économiques, d'autre part pour la réinstallation des anciens combattants dans des structures beaucoup mieux adaptées. Elle a d'ailleurs recruté à cette occasion un assistant placé auprès du gouvernement de Sierra Leone.

Dans d'autres cas, la France peut avoir le choix entre deux types d'interventions :

- en ce qui concerne l'intervention dite en « bimultilatéral », il s'agit pour la France d'opérer un apport financier qui sera affecté sur un fonds fiduciaire. Mais la France manque de moyens financiers pour intervenir de cette manière. Elle ne dispose pas de la souplesse suffisante (ex. : alors que la Banque mondiale a affecté 500 M \$ pour la région des Grands Lacs, la France n'a affecté que 2 M) ;
- elle peut également mettre en place un programme bilatéral classique mais il faut pour cela que l'on soit revenu dans une situation de relative stabilité.

Par exemple en Côte d'Ivoire actuellement : sur ce programme monté par la France, l'on cherche à intéresser également d'autres bailleurs.

- Dans le domaine du bilatéral :

- Ou bien les fonds sont versés aux gouvernements : sur Fonds de solidarité prioritaire (180 M € par an concernant plutôt l'accompagnement institutionnel).

Le gouvernement local rend compte de l'utilisation par tranche ; en général, les programmes sont gérés en liaison avec les gouvernements locaux.

Alors que l'AFD prend plutôt en compte les dépenses de construction d'infrastructures.

- Ou bien le Service de coopération et d'action culturelle gère directement les projets en question mais avec le concours des ONG.

- À noter, par ailleurs, la mise en place de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, au sein de certains organismes multinationaux : par exemple à la Banque mondiale au sein du *Post Conflict Unit* (auprès de Colin Scott), un fonctionnaire français travaille en particulier sur la question du programme de démobilisation en Côte d'Ivoire.

*La problématique DDRR pose le même type de problème que l'aide publique au développement :*

*« C'est curieusement un monde très concurrentiel où les gens se marchent les uns sur les autres », aussi bien pour ce qui concerne les multilatéraux que les États eux-mêmes.*

La DGCID dispose d'un nœud de compétences en ce domaine, mais il faut indiquer que dans les programmes de DDR, on voit souvent des « développeurs » et assez peu des militaires ayant une expertise particulière des populations d'anciens combattants.

Il y a également assez peu de place pour les économistes.



- Du point de vue de la technique financière :
- on doit par contre affronter des problématiques particulières telle que celle des lenteurs de décaissement ;
  - de même, les gros bailleurs de fonds internationaux répondent également de façon lente, ce qui constitue un facteur aggravant de la crise.

*Les résultats obtenus par ailleurs ne sont pas toujours très probants :*

Parfois l'accent semble mis davantage sur la forme que sur le fond.

**Dans les processus DDR, il existe enfin des problématiques particulières : la question des enfants soldats en particulier est d'actualité.**

Cette problématique est réelle et peut même induire la création d'une économie régionale, comme au Soudan où l'on voit apparaître une véritable économie de filières de recrutement.

En conclusion, les processus DDR restent insuffisamment insérés dans des processus plus globaux ou multilatéraux.

Pour cette raison la DGCID a créé un Club Sahel et Afrique de l'Ouest, ce qui l'a amené à organiser avec les Britanniques un séminaire sur ces problématiques.

L'idée serait d'organiser un « embargo sur les armes » sur cette zone.

*Que peut-on proposer d'autre eu égard à l'expérience française ?*

– Il faudrait avoir une action internationale très énergique sur l'origine de ces conflits, ce qui les provoque et les alimente.

Il avait par exemple été proposé d'établir un groupe de surveillance permanent des trafics d'armes par un certain nombre d'États dont la France.

Mais la Russie et les États-Unis se sont opposés à ces initiatives de travail.

**La France a sans doute un peu trop déserté le champ théorique dans le domaine de la sortie de crise.**

En revanche, il faut mentionner la très forte capacité d'adaptation britannique, capacité qui s'est manifestée notamment par la nomination d'experts pour résoudre les problèmes de doctrine et changer les structures.

En matière de doctrine, on peut par exemple prendre en considération le fait qu'il ne peut pas y avoir de développement sans paix (à cet égard, l'initiative Nielson concernant le Fonds européen de développement va sans doute dans le bon sens).

On pourrait par exemple imaginer que les dépenses de DDR soient comptabilisées dans les dépenses d'aide publique au développement (APD).

Cela s'avérerait utile aussi bien au sens de l'Union européenne que de l'OCDE.

Mais cette idée suscite des réticences chez les Nordiques et les Allemands parce qu'elle est sans doute difficile à faire accepter par les opinions publiques.

---

## **Section II – Les éléments de la problématique vus par le Secrétariat général de la défense nationale**

Un certain nombre d'idées y ont été mises en avant touchant la question de la sortie de crise.

La question de la démobilisation, du désarmement et de la réinsertion est un sujet récurrent et non résolu dans la plupart des crises, notamment en Afrique depuis cinquante ans.

Un certain nombre de constats peuvent être rapidement faits à cet égard :

- les appareils militaires des États africains sont de toute évidence surdimensionnés ;
- dans son histoire, la France a pu avoir à cet égard des politiques extrêmement volontaristes sur une longue période (citons les différents plans français face aux cycles de réarmement au Tchad) ;
- dans d'autres cas, ces opérations ont été menées par les grandes organisations internationales (programmes de DDR) ;
- on peut également assister à des crises où ce dispositif n'est pas encore présent (par exemple en Côte d'Ivoire) ;
- sous l'angle purement militaire, la France a des capacités et elles sont globalement adaptées.

Mais il faut bien avoir conscience que les cas de crise à l'heure actuelle sont extrêmement différents de ce qu'ils ont pu être dans le passé et qu'il est n'est pas possible d'appliquer des programmes uniformément définis (se référer au cas actuel de l'Afghanistan où le nombre d'armes individuelles détenues est de 300 000).

En ce qui concerne l'accompagnement des sorties de crise, on nous fait remarquer :

- Qu'il existe de très nombreux rapports sur ce sujet dans les tiroirs de la République.

- Qu'en France les gouvernements successifs ont reculé devant l'idée de créer une agence de type DFID britannique ou GTZ allemande et qu'il faut sans doute en demander la raison au ministre des affaires étrangères.

On peut également remarquer que la politique appliquée en France en faveur des Anciens combattants a sans doute été extraordinairement différente de ce qui se passe actuellement en sortie de crise sur les théâtres extérieurs.

En Afrique, la question de la DDR rejoint la question de l'aide au développement et celle du soutien de dynamiques de développement local.

Peut-être doit-on s'interroger sur la question de savoir si l'on ne doit pas éviter de trop transférer les budgets d'aide au développement aux budgets « sécuritaires », comme c'est actuellement la tendance dans les grandes organisations internationales.

Dans la politique actuelle de réorientation de la Direction de la coopération militaire (DCMD), le paramètre DDRR est-il vraiment pris en compte ?

Sans doute devrait-on le réintégrer.

#### **Conclusion proposée :**

- La clé essentielle de la sortie de crise en Afrique n'est-elle pas le développement ?

- La reconversion des combattants de 14-18 ou 39-45 en France s'est d'ailleurs faite à travers le processus de reconstruction globale.

- En Afrique, l'idée est aussi de convaincre les dirigeants en place de mettre fin à un système sur lequel ils s'appuient.

---

## **Section III – Les éléments de la problématique vus par le ministère de la Défense**

### **Analyse des situations**

Cette problématique est née de l'approfondissement des conflits civils et de leur durée. Les conflits d'aujourd'hui sont à la fois très durs et très longs et provoquent pour ce qui concerne certains d'entre eux la dégradation complète des sociétés.

Par ailleurs, ils débouchent sur des économies entièrement dominées par des modes de vie guerriers. Faire la guerre en bande devient un type d'activité pérenne, y compris pour des classes d'âge normalement épargnées comme les enfants. On n'est alors pas très éloigné du mode de fonctionnement des grandes compagnies du Moyen Âge.

La détention d'une kalachnikov devient pour certains la seule source d'identité.

**Cette problématique fait intervenir par ailleurs les poids lourds de la communauté internationale.**

En ce qui concerne plus spécifiquement les opérations de DDRR, très peu d'organisations internationales possèdent l'envergure nécessaire pour mener à bien ce type d'opérations : on a le PNUD, le PAM, le HCR, la Banque mondiale...

Des expériences ont été menées au Mali pour la démobilisation-réinsertion des rebelles Touaregs (3 000) conduite par le gouvernement Malien lui-même en liaison avec les Nations unies. En Ouganda, un programme d'assistance a été mis au point, associant des donateurs nordiques (Norvège), des Américains, des Allemands.

Ce sont des opérations lourdes et coûteuses, qui supposent qu'un État existe (que l'on ne soit pas déjà dans un processus de totale déliquescence) et soit en mesure de prendre en charge les choses.

En Côte d'Ivoire à l'heure actuelle, la situation n'est pas mûre.

En Sierra Leone, les Britanniques mettent pour le moment en place des moyens massifs.

Au Congo, le processus est à peine commencé et l'on est face à un phénomène important de grand banditisme.

En Asie, le Timor Oriental est une réussite mais qui a été extraordinairement coûteuse. Tous les pouvoirs y ont été donnés aux Nations unies. Il reste cependant toujours des camps de miliciens indonésiens non encore réintégrés.

Au Soudan, un processus de démobilisation arrive à lentement maturité tout doucement. Un traitement spécial a été appliqué à la zone des monts Noubas. Y participent les « Nordiques », les Américains, les Britanniques (la France a été sollicitée) : cela concerne de la DDRR, du déminage, des mesures de confiance. C'est un modèle d'opération « à peu de frais ».

On peut donc dire que tous ces processus de DDRR sont encore en cours de mise en place. Le schéma d'organisation en reste flou. On assiste souvent à une démultiplication des structures. Par exemple au Congo, sont concernées deux structures internationales et une structure nationale avec une décentralisation au niveau des régions, mais ce n'est pas un cas isolé.

**Sur la manière dont le ministère de la Défense y est impliqué**

Il y est impliqué tout d'abord au travers du processus de ce que l'on appelle « les actions civilo-militaires », processus qui suit immédiatement la phase « chaude » de gestion de crise.

Qu'en dit-on au ministère de la Défense ?

Le dispositif des actions civilo-militaires avait été réorganisé en juin 2001 sous forme d'un système à trois étages pour la gestion de crise avec :

- Une cellule interministérielle de crise placée sous l'égide du Quai d'Orsay.
- Une cellule de suivi au niveau du SGDN.
- Une agence exécutive : l'Agence française de développement.

Or, il semblerait que ce système n'ait pas répondu aux attentes et, pour cette raison, l'on semble s'acheminer actuellement vers la constitution de cellules de crise ad hoc et donc adaptées à chaque type de situation (c'est le cas par exemple pour la reconstruction de l'Irak).

Les problèmes spécifiques à la gestion des situations de post-crise demeurent : difficultés liées à la coordination interministérielle et aux aléas des processus de décision (y compris au niveau de l'Union européenne : problématique des rapports internes de pouvoir) ; difficultés liées au manque d'organisation sur le terrain ; à la mauvaise information des entreprises ; à l'inadaptation des procédures budgétaires françaises à la rapidité requise sur le terrain, quand il s'agit d'aider à reconstruire vite pour stabiliser une zone.

La comparaison avec les systèmes britannique et américain semble évidemment s'imposer et s'impose à chaque fois chez nos interlocuteurs.

Comment le ministère de la Défense s'est-il trouvé jusqu'à présent impliqué de près ou de loin dans des processus de désarmement-démobilisation-réinsertion ?

De fait, la France et particulièrement, le ministère de la Défense, n'a pas de réelle expérience concernant la réinsertion des combattants d'armées étrangères, en période de sorties de crise. « *C'est quelque chose que nous n'avons jamais fait, du moins de façon très planifiée et systématique* ».

Par ailleurs, le ministère de la Défense conçoit aujourd'hui les actions civilo-militaires de manière restrictive.

En la matière, l'expérience perçue comme la plus positive semble être celle de la mission Fauroux au Kosovo (« MIESE ») qui est aujourd'hui dissoute, mais qui avait su tirer les leçons des problèmes rencontrés par la France en Bosnie.

L'autre expérience française significative est celle qui se déroule à l'heure actuelle en Afghanistan avec la formation d'une partie de l'armée nationale Afghane par les militaires français, sous la supervision des Américains et en liaison avec les Britanniques.

Le dispositif DDR (démobilisation-désarmement-réinsertion), qui fait généralement suite à une conférence des donateurs, n'a été

officiellement mis en place qu'à la fin du mois d'octobre 2003 sous la responsabilité du Japon. La situation sécuritaire y est cependant encore très floue.

À noter que l'Allemagne a quant à elle pris en charge la formation de la police afghane. À noter également que les actions de réinsertion dans les armées afghanes, incluent par ailleurs la formation de formateurs afghans.

On pourrait imaginer le même type d'action pour la France en Côte d'Ivoire, mais cela suppose préalablement l'accord de tous les acteurs de la crise, ce qui n'est pas le cas pour le moment. La situation n'y est, par ailleurs, pas suffisamment stabilisée. Peu de situations le sont en Afrique.

À cet égard et concernant les accords franco-britanniques visant à coordonner nos actions en Afrique, notamment de prévention, les Britanniques se sont montrés récemment assez preneurs d'actions coordonnées avec la France en matière de reconstruction postcrise (la logique actuelle de fonctionnement étant plutôt celle de la répartition des rôles). Il ne faut pas oublier cependant l'importance essentielle par les acteurs de la gestion de crise de la langue utilisée qui amène assez naturellement au partage des zones d'influence.

---

## **Section IV – L'approche française de sortie de crise**

1) La France pêche par **l'absence d'une gestion centralisée de l'expertise institutionnelle et spécifiquement de l'expertise défense**. C'est la prise de conscience de cette lacune qui a d'ailleurs amené à la création d'une structure telle que « France Coopération Internationale », fortement appuyée par la rédaction d'un certain nombre de rapports, dont le rapport Boucher, sur la mobilisation d'expertise publique sur les actions de coopération internationale.

Or, sans compter les différentes expertises techniques qu'elle détient au niveau des ministères civils, il est certain qu'elle dispose au niveau du ministère de la Défense, et spécifiquement du ministre délégué aux Anciens combattants, d'un réseau d'expertise déjà constitué au niveau des cadres militaires, d'une expertise et d'une connaissance de terrain tout à fait exceptionnelle (**y compris d'ailleurs au niveau des cadres qui ne sont plus « d'active »**).

2) Elle ne dispose pas non plus d'une **capacité financière suffisante et techniquement adaptée de financement bilatéral**. Il existe une ligne « financement de sortie de crise » dans le budget du ministère de la Coopération mais est-elle véritablement utilisée ?

3) Elle ne dispose pas non plus, d'une **Agence de type US AID ou GTZ qui assurerait le lien avec les organismes multinationaux et le**

**terrain.** Tant le ministère des Affaires étrangères que le ministère des Finances y semblent hostiles.

4) **Il n'existe pas de management par le haut** : l'Agence française de développement n'a certainement ni le poids ni le niveau politique du DFID britannique (niveau du Premier ministre).

5) **La gestion se fait au coup par coup** : tel ou tel ministère prenant la main suivant les cas. Il n'existe aucune structure pérenne qui serait à même d'assurer l'interface entre le monde administratif et le monde des ONG. Si la mission Fauroux a été une relative réussite, elle n'a représenté qu'une expérience éphémère, non reprise en Afghanistan.

6) **Les différents conflits interministériels** se transposent dans certains cas sur le terrain : il arrive de la sorte qu'il y ait quatre ou cinq équipes sur place ayant chacune son propre cahier des charges.

7) Ces divergences se doublent de différences de culture et **de relations incertaines avec les organisations humanitaires.**

8) Notre batterie d'instruments juridiques, de même que notre système de management, ne sont pas adaptés : ce qui met la France dans une logique de « **transgression permanente** ».

9) Nous n'avons pas non plus adapté notre organisation à la complexité des situations générée par la multitude d'instruments internationaux sur le terrain (différents mandats de l'ONU, de l'OTAN, de l'Union européenne).

10) **Nous n'utilisons pas suffisamment les connaissances et les savoir-faire français** déjà sur place : entreprises, chercheurs, ONG (par exemple en Afghanistan).





# Moyens institutionnels engagés par la France dans les processus de sortie de crise

---

## Section I – Les différentes formules évoquées : agence, délégué interministériel, « ambassadeur crise », réseau interministériel

### En ce qui concerne en premier lieu la formule de l'agence

L'exemple le plus souvent cité est l'exemple Britannique du DFID (*Department for International Development*)<sup>1</sup>.

À cet égard, il faut tenir compte du fait que le système britannique et sa capacité reconnue à élaborer et conduire une « stratégie globale » repose sur différents piliers.

– La définition des stratégies repose sur un *pool* financé par un fonds commun (réunissant des crédits du trésor, du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Défense, du DFID). Les différents ministres concernés disposent donc d'une instance de dialogue sur la stratégie à mener.

– Il existe un groupe de travail en charge de la gestion des périodes de transition conflit-postconflit et ce groupe fonctionne au niveau du Premier ministre.

– Des représentants du DFID sont présents sur le terrain tout au long de la période de gestion de crise (par exemple en Irak).

Dans le cas de la Sierra Leone, par exemple, le DFID a d'une part participé au *trust fund* de la Banque mondiale ; il a placé un conseiller

(1) Voir également l'annexe 3 sur le modèle allemand.

technique DFID au niveau du comité DDDR piloté par le chef d'État de Sierra Leone ; il a suivi le travail parallèle des ONG spécialisées ; il a obtenu le soutien actif du ministère britannique des Anciens combattants pour mener à bien un certain nombre d'actions (système de pensions, de récompense, etc.)

Les Britanniques considèrent donc qu'il entre tout à fait dans les missions du DFID de s'occuper de la reconstruction en sortie de crise et plus spécifiquement de la restructuration des forces armées.

De ce fait, ils disposent d'une stratégie et d'une politique de mise en place de leurs personnels au Kosovo, en Bosnie ou en Macédoine auprès des différentes autorités locales ; ce qui leur permet de retirer des troupes en contrepartie de la mise en place de conseillers militaires ou de conseillers-experts.

En ce qui concerne la France, de fait, les différentes tentatives de réforme du système de gestion des sorties de crise se sont soldées, selon la plupart de nos interlocuteurs, par des semi-échecs.

La création d'une agence semble pour le moment rencontrer d'importants blocages institutionnels :

- La cellule de crise du ministère des Affaires étrangères semble plus adaptée à la gestion de crise proprement dite qu'à du « suivi à froid ».
- Le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) n'a quant à lui, ni les moyens de proposer une stratégie politique, ni les moyens de servir d'agence d'exécution, même s'il est par ailleurs assez efficace pour assurer une coordination ministérielle.

La création éventuelle d'une agence de type DFID GTZ ou US AID a été récurrente dans nos entretiens touchant le problème de la gestion de sortie de crise.

Selon certains de nos interlocuteurs, cette réforme aurait pu être concevable, par exemple au moment où le ministère de la Coopération fut rattaché au ministère des Affaires étrangères.

La création d'une agence n'aurait véritablement de sens que dans la mesure où les moyens financiers nécessaires lui seraient octroyés.

## **L'alternative possible à l'agence**

Serait la nomination d'un délégué interministériel qui serait placé auprès du Premier ministre ou du ministre des Affaires étrangères.

En ce qui concerne les prises de position que nous avons recueillies sur ce sujet au ministère des Affaires étrangères, l'idée soutenue était que la responsabilité politique de la gestion de crise devait rester au Quai d'Orsay, même si certains ministères devaient y être évidemment associés (notamment Intérieur et Défense), certains arbitrages pouvant éventuellement relever de Matignon.

Mais nos interlocuteurs du ministère des Affaires étrangères ne croyaient pas à l'efficacité d'une super-structure relevant du Premier ministre : rien n'empêchant en fait le Premier ministre de convoquer, en tant que de besoin, toutes les réunions interministérielles qu'il jugerait utiles.

La question se pose cependant de savoir s'il faut ou non pérenniser l'actuelle « cellule de crise interministérielle » pilotée par le ministère des Affaires étrangères.

### **La création d'un « ambassadeur crise »**

L'idée a été émise de créer au niveau des directions ou du Secrétariat général un « ambassadeur crise » qui s'occuperait des questions de coordination.

*« Il faut que les choses soient réglées par les cabinets, mais il faut également que Matignon s'implique ».*

*« Chaque crise est particulière ; l'important est d'arriver à normaliser les procédures ».*

À noter que la LOLF ainsi que le projet de réforme du ministère des Affaires étrangères prévoient actuellement la création d'une Direction stratégique qui sera en particulier chargée de la gestion de crise.

La stratégie de sortie de crise est par ailleurs inscrite au niveau de trois programmes dans la LOLF (« actions » dont celle de sécurité collective).

Il nous a été suggéré que le problème d'organisation spécifique de la France venait peut-être également d'une tendance à l'universalisme nous portant à nous occuper un peu de tout, alors que certains pays, comme les Pays-Bas ou l'Allemagne par exemple se fixent des priorités très claires sur certains pays et n'en dévient pas.

À noter d'ailleurs que la diplomatie française se concevant comme une diplomatie globale dispose peut-être de ce fait de moins de facilités à s'inscrire dans des programmes onusiens de type DDR que des petits pays comme les Pays-Bas, le Danemark ou la Norvège.

### **D'autres propositions ont été émises sur le plan institutionnel**

La constitution par exemple d'un « réseau interministériel de coopération » en matière de sortie de crise, pourrait peut-être permettre de contourner les difficultés :

- La DGCID aurait en charge la coopération institutionnelle.
- La Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense se verrait confier les questions de défense et de sécurité (en liaison avec l'Intérieur, les Finances, les Affaires étrangères).

- La Direction des relations économiques extérieures pourrait constituer le centre d'un réseau traitant les questions économiques (dont les liens avec les entreprises).

Ce réseau institutionnel serait complété par la constitution d'un réseau d'experts. Sur ce point, une réunion d'avril 2003 tenue au Secrétariat général du gouvernement a donné des orientations ministérielles sur les réseaux d'expertise de façon à valoriser l'expérience internationale d'un certain nombre de fonctionnaires. Une liste est tenue par chaque administration. À noter que le ministère de la Défense n'avait pas été associé à cette initiative.

---

## **Section II – Un exemple de solution *ad hoc* : la création d'une Mission interministérielle pour la reconstruction en Irak**

La France a décidé en 2003 la création d'une agence interministérielle pour la reconstruction de l'Irak, confiée à l'ambassadeur François Dopffer.

Cette mission est rattachée au cabinet du Premier ministre, associe les ministères des Affaires étrangères, de l'Industrie et de la Défense. Elle est hébergée par le SGDN. S'agissant des décisions prises au niveau ministériel en ce qui concerne l'Irak, elle peut en appeler à l'arbitrage du Premier ministre.

Elle assure la coordination interministérielle des actions pour la sortie de crise ; assure l'interface avec les industriels, les ONG, les milieux internationaux. Elle a participé à la préparation de la conférence des pays donateurs à Madrid en octobre 2003.

À la différence de la mission Fauroux au Kosovo qui était une mission interministérielle lourde, François Dopffer dirige une mission légère. Cela s'explique par l'existence d'un contexte différent.

Dans le cas spécifique de l'Irak, il y a eu au départ une consigne tacite d'« exclusion » des Français. Par ailleurs, la France ne s'étant pas véritablement inscrite dans la perspective politique voulue par les Américains, a au départ été « confrontée » à un dispositif où elle n'était pas la bienvenue.

Les mécanismes de mobilisation de l'aide en Irak ont été les suivantes :

- le Fonds de développement pour l'Irak contrôlé par les Américains ;
- un programme contrôlé par le PNUD et la Banque mondiale (qui ne se sont pas entendus en raison de procédures de gestion différentes) ;

– des apports bilatéraux (France et Allemagne ne participant que par l'apport de l'Union européenne).

Quelques déclarations ont été faites du côté français sur notre participation éventuelle à la formation de policiers Irakiens. En ce qui les concerne, les Allemands ont actuellement un programme de formation de policiers avec Abu Dhabi. Il existe, par ailleurs, un programme de formation de policiers pour l'Irak qui a été mis en place en Jordanie mais ces deux derniers programmes sont totalement indépendants l'un de l'autre.

Certaines erreurs d'appréciation ont sans doute été commises. Il aurait sans doute été souhaitable notamment de ne pas dissoudre l'armée irakienne aussi brutalement que cela n'a été fait, provoquant des manifestations de rue de militaires licenciés réclamant leur solde, ainsi que l'engagement d'un certain nombre d'entre eux dans un processus terroriste.

Actuellement, deux axes sont possibles en ce qui concerne la réinsertion des combattants irakiens :

- l'« irakisation » des forces de sécurité ;
- la reconstruction accélérée de l'armée irakienne, peut-être en réintégrant des unités entières. Si, en effet, l'on veut prendre en compte les nécessités de la lutte contre le terrorisme, le besoin est de l'ordre de 200 000 hommes. Mais cela durera certainement des années ;
- il faudra également s'occuper des milices. Les milices kurdes ont une véritable discipline et des allégeances tribales : il sera sans doute difficile de les dissoudre, y compris pour des raisons politiques. Les nouvelles milices créées par des émigrés de retour au pays sont assez peu nombreuses et ne constituent donc pas un énorme problème.

En ce qui les concerne, les ONG françaises sont assez présentes : dans le domaine de l'eau, du déminage, de la santé. Certaines s'occupent également des enfants des rues (« La chaîne de l'espoir »), ou de questions liées à la lutte contre les incendies (« Pompiers sans frontières ») ou aux télécommunications (« Télécoms sans frontières »)...

Ce sont certainement les agences des Nations unies qui savent le mieux gérer les sorties de crise. Il n'en est pas moins vrai que la non-préparation de la sortie de crise de l'Irak et les attentats d'août 2003 contre les Nations unies à Bagdad ont porté une lourde atteinte à la crédibilité et au moral des agences.

Si la France devait véritablement décider d'intervenir, la Mission pour la reconstruction pourrait s'avérer trop légère et devrait sans doute être renforcée.

Si un programme DDRR devait se mettre en place, la France serait sans doute appelée à y participer à travers l'Union européenne.

---

## **Un exemple d'intervention de la France dans une problématique de réinsertion**

*Le général Valentin a commandé la KFOR au Kosovo pendant un an. À ce titre, il a suivi au quotidien les activités du Kosovo Protection Corps.*

*À l'issue de la campagne du Kosovo, l'idée a été de **désarmer les combattants de l'UCK et de leur proposer une intégration dans une unité de protection civile à caractère militaire (un peu analogue à ce qu'est la sécurité civile en France).***

*Cela a permis de maintenir ces combattants dans un cadre militaire dont le contrôle au quotidien était assuré par la KFOR.*

*– Les anciens policiers, au nombre d'environ 5 000, ont donc été intégrés dans le Kosovo Police Service. **Les autres, environ 5 000 également, ont constitué le corps de protection civile du Kosovo.***

*– La base de leur entraînement repose sur la **lutte contre les incendies, le secours en montagne, la protection contre les risques technologiques majeurs.***

*– Les nations contributrices ont **financé les équipements et assuré la formation** (par le biais de leurs propres forces de police pour la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne, par le biais d'une société privée de formation pour ce qui concernait les États-Unis).*

*– Il a été fait en sorte que les soldats de la KPC, qui étaient pour l'essentiel des anciens de l'UCK **conservent par ailleurs pour l'essentiel leurs insignes d'unités.***

*La KPC est essentiellement sous influence britannique à l'heure actuelle. Cela pose notamment la question de la stratégie d'influence de la France.*

***L'essentiel était de pouvoir conserver ces forces « en kaki » et donc de les maintenir sous contrôle. Le problème a été de les occuper suffisamment.** Il a, par exemple, été imaginé de les envoyer en Allemagne au moment des grandes inondations mais les Allemands ne l'ont pas souhaité. On a également imaginé de les envoyer en Afghanistan. Le problème posé par un risque récurrent de sous-emploi a conduit à les imaginer dans d'autres rôles comme celui de garde frontières par exemple.*

***La solution constituée par ce type d'unités de sécurité civile plus ou moins militaires semble bonne, même si elle ne résout pas tous les problèmes : en fait, beaucoup conservent des armes et continuent de pratiquer différentes formes de délinquance.***

***La KPC caresse évidemment le rêve de devenir la future armée du Kosovo mais cela dépendra du sort politique et juridique qui sera réservé à cette région. L'Union européenne aura certainement un rôle important à jouer à cet égard.***

---

## **Bases de réflexion pour la construction d'un concept de sortie de crise**

---

### **Section I – Bases de réflexion pour la construction d'un concept de sortie de crise : point de vue du ministère des Affaires étrangères**

Des exercices de réflexion stratégique ont été récemment lancés au Quai d'Orsay sous l'égide de son secrétaire général, qui visent notamment la question de la stratégie générale s'appliquant aux opérations de maintien de la paix.

Leur montée en puissance dans un contexte international extrêmement perturbé, spécialement dans certaines régions du monde (« *L'Afrique est une bombe à retardement* ») nécessitera sans doute dans le futur, à moyen ou long terme, de consacrer beaucoup d'efforts, notamment financiers, à ces opérations.

L'ensemble des directions concernées du Quai d'Orsay sont donc associées à cet effort de réflexion dont la problématique de la sortie de crise n'est pas le moins important. L'élargissement aux autres ministères est envisagé dans un second temps.

**Premier point :** la prise en compte de l'ensemble constitué par les temps de précrise, crise et postcrise, si tant est déjà qu'il soit légitime de les séparer conceptuellement du contexte plus global souvent lié au sous-développement dans lesquels les crises s'enracinent, ne peut avoir de validité que si l'on envisage ces situations dans toute leur complexité.

C'est vrai, notamment pour les programmes de DDR qui ne peuvent être conçus que comme des éléments d'un ensemble, tout en ayant par ailleurs bien à l'esprit que chaque cas (par exemple celui de la Côte d'Ivoire) est effectivement un cas d'espèce.

**Deuxième point :** il apparaît, dans le contexte actuel des crises dans le monde, qu'aucun État n'a véritablement la possibilité d'intervenir en « bilatéral pur ». Si la notion de « zone d'influence » peut encore avoir

une certaine validité, elle correspond davantage aujourd'hui à l'idée que certains États (comme la France, la Grande-Bretagne ou d'autres) peuvent effectivement se sentir une vocation ou une responsabilité à proposer leur médiation ou leurs propositions de solutions dans certains types de crise. Mais ces propositions doivent très rapidement faire l'objet d'une présentation et d'une validation auprès des grandes instances internationales (spécifiquement Conseil de sécurité des Nations unies plus l'Union européenne). Ceci permettant ensuite l'intervention coordonnée des organisations comme la Banque mondiale, le PNUD, etc.

**Troisième point :** quelles que soient les catégories spécifiques que l'on peut construire pour apporter des solutions (enfants soldats, anciens combattants, handicapés, etc.), ces solutions n'auront d'efficacité que dans la mesure où un modèle global de reconstruction-développement aura été conçu et sera mis en œuvre.

Cela signifie là encore, qu'en tout état de cause, l'enjeu du règlement des crises actuelles dépasse de très loin les capacités d'une coopération bilatérale quelle qu'elle soit, sans parler d'ailleurs de l'effet de propagation transfrontières des problématiques évoquées.

Eu égard à l'ouverture éventuelle d'un dialogue sur la reconversion des anciens combattants, différentes pistes ont été évoquées.

L'apport possible et souhaitable des opérateurs d'autres ministères ne peut se concevoir qu'en fonction du dispositif qui aura été validé au niveau du ministère des Affaires étrangères comme le plus idoine pour résoudre le cas de crise pris en considération.

Il n'est cependant pas certain que la solution des problématiques de sortie de crise se trouve dans de nouveaux dispositifs institutionnels.

Chaque cas s'avérant un cas d'espèce, peut-être la solution actuellement retenue consistant à nommer de manière transitoire une personnalité (ambassadeur ou expert reconnu) chargée de la coordination des actions liées à une problématique identifiée (dans le domaine des crises ou autres domaines comme la santé ou l'environnement), est-elle la solution qui convient. C'est également cette solution qui a prévalu dans la nomination d'un ambassadeur pour le codéveloppement auprès du secrétaire général du Quai d'Orsay.

Le recensement des compétences à un niveau interministériel, qui devra prendre un mode plus systématique, permettra dès lors aux directions concernées du Quai d'Orsay, et notamment la DGCID, de disposer du niveau de compétences voulu pour le cas spécifique considéré et de le mettre à disposition de la personnalité en charge de la coordination.

Il existe d'ailleurs déjà un « réseau postconflit » mis en place à la DGCID en liaison avec l'Agence française de développement et le ministère de la Défense.

Et ce réseau se construit actuellement de manière pragmatique en s'élargissant autant que nécessaire.



Un dernier point, enfin, concerne l'importance stratégique que revêt pour la France, eu égard au constat fait précédemment de l'absence de pertinence aujourd'hui du « bilatéral pur », d'être présente dans l'élaboration des concepts qui structurent les interventions de la communauté internationale, notamment aux Nations unies et au niveau de l'Union européenne.

Le concept de DDR lui-même et son intégration plus systématisée dans les opérations de maintien de la paix de l'organisation des Nations unies, a d'ailleurs été en grande partie le fait de la France.

Le même effort d'influence sur la construction des concepts doit dorénavant être également mené par la France au niveau de l'Union européenne comme dans le volet des relations avec des instances moins classiques comme les organisations non gouvernementales, ou dans le volet des droits de l'homme.

Il est à cet égard important de ne pas créer ou prôner la création de catégories artificielles mais de bien prendre en compte la complexité et la globalité des situations.

La capitalisation actuelle par le ministère des Affaires étrangères d'un important travail sur le sujet des crises mené au fil des années par les différentes directions du Quai, va dans le sens de cet effort important de conceptualisation.

---

## **Section II – Suggestions du ministère de la Défense**

Le ministère de la Défense s'est penché sur le concept de sortie de crise pour déterminer le plus précisément possible le rôle que pourraient et devraient y tenir les armées et pour en déduire la manière dont il serait souhaitable que s'agencent les rapports entre le militaire et le civil en période de sortie de crise.

L'état-major des armées (EMA) a récemment édité un document de travail destiné à énoncer les grands principes en matière de gestion de crise :

*« La doctrine de sortie de crise vise à renforcer la politique d'influence (de la France) en mettant en œuvre une stratégie globale, interministérielle, qui garantit la plus grande efficacité dans l'emploi des moyens nationaux. Elle consiste à entrer en premier sur les théâtres et à désengager au plus tôt nos capacités militaires en passant le relais à d'autres forces et à des acteurs civils en charge des aspects non militaires et capables de promouvoir durablement et efficacement l'influence française.*

*– Attachée à la résolution durable des crises, la France doit inscrire systématiquement son action dans une stratégie globale. À ce titre, elle doit contribuer aux actions menées dans chacun des domaines de la gestion de crise, à un niveau à déterminer au cas par cas en fonction d'objectifs politiques.*

*La définition et la conduite d'une stratégie globale au Kosovo par les Britanniques sont un exemple de ce qui peut se faire en matière d'emploi efficient des moyens nationaux.*

*– Pour permettre aux autorités politiques de décider de l'engagement de la France dans une crise, de fixer l'objectif politique de déterminer "l'état final recherché" (EFR) et de valider la stratégie qui l'accompagne, il est indispensable de comparer et mettre en cohérence les analyses et propositions des administrations.*

*Il serait donc vivement souhaitable de mettre en réseau les différentes administrations afin de constituer le dispositif permanent de veille stratégique interministérielle, véritable outil de prévention des crises.*

*– Le renforcement de la coordination interministérielle au niveau des services est indispensable pour garantir la cohérence des actions, notamment en réunissant très régulièrement les administrations les plus concernées au sein d'une cellule de suivi de la crise.*

*Il est par ailleurs indispensable de multiplier les procédures de coordination souples au niveau des services afin de faciliter le passage de relais entre militaires et civils. Par ailleurs, la défense doit pouvoir associer plus étroitement les ministères concernés (par la défense, la sécurité, l'humanitaire, le développement, l'économie) à la planification et à la conduite des opérations militaires ».*

Le document cité propose en conséquence :

- La mise en place de structures au niveau central : la constitution d'une structure de coordination interministérielle permanente, articulée autour des ministères des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Économie et des Finances et du SGDN, qui participerait à la veille stratégique, assurerait le suivi global des crises et la préparation des décisions.

- Des réseaux thématiques de correspondants des administrations qui seraient animés par les services compétents : EMA pour les affaires militaires, DAH pour les affaires humanitaires, DREE ou trésor pour le soutien économique, DGCID pour la politique de développement, SCTIP ou autre service du MISILL pour la sécurité, MFI pour les postes d'influence, etc.

- Des procédures et une coordination nationale seraient également prévues et mises en place sur les théâtres d'opérations, notamment autour de l'ambassadeur. Du côté de la défense, une cellule CIMIC de théâtre assurant la cohérence et la continuité des actions de reconstruction menées par les forces françaises, serait en contact permanent avec les services de l'ambassade.

Le document de travail du ministère de la Défense insiste enfin et de manière totalement pertinente sur le fait qu'une telle organisation institutionnelle autour de la sortie de crise nécessitera d'accepter un changement culturel très profond. Il est indispensable d'apprendre à se connaître mieux et à travailler ensemble au-delà des idées reçues pour permettre de développer efficacement la coordination interministérielle avec les grandes organisations au niveau stratégique et la collaboration entre les

responsables de théâtre. Les échanges entre administrations civiles et militaires doivent être accrus et les travaux conjoints entre grands instituts (IHEDN, institut diplomatique, etc.) doivent être multipliés.

Cette logique d'emploi de la force armée au service d'une stratégie globale nationale s'inscrit parfaitement dans nos engagements européens et internationaux, tant sur le plan politique que militaire. La France fait partie des quelques pays à pouvoir offrir à la PESD et aux Nations unies la capacité à s'engager en premier dans une crise complexe. Disséminer nos forces dans des engagements multiples obérerait les capacités de la communauté internationale à maintenir la paix et la stabilité dans le monde. Il est donc souhaitable de modifier nos modes de fonctionnement dans la gestion de la sortie de crise.

---

### **Section III – Suggestions du ministère des Finances (Direction des relations économiques extérieures)**

Il nous a été proposé de tenir compte des considérations générales suivantes :

Il n'est pas possible de définir un processus idéal de sortie de crise. Chaque terrain de crise a ses spécificités qui tiennent à sa culture, ses ethnies, ses clans, ses religions, la durée du conflit, son intensité, son ampleur.

Les outils de sortie de crise ne pourront donc être les mêmes. On pourra être capable de traiter un certain profil de combattant et pas un autre.

Les causes et les configurations des conflits peuvent également être sans commune mesure : par exemple entre l'Irak (où la population vivait déjà dans un contexte de survie depuis des années et s'était constituée en réseaux économiques parallèles et où il aurait sans doute été préférable que les Américains maintiennent l'administration et l'armée) ; les Balkans (où les risques de dérives mafieuses étaient importants) ; et l'Afrique (où dans certains cas, l'on peut comme peut-être en Côte d'Ivoire, envisager un retour assez rapide à la terre).

#### *Comment intervenir en sortie de crise ?*

Quand le conflit est terminé, il faut intervenir le plus vite possible pour s'occuper des combattants. Il faut les trier, en intégrer certains dans des fonctions administratives, en former d'autres pour leur permettre d'exercer un nouveau métier, les accompagner d'une manière ou d'une autre dans le retour à la vie civile.

Pour cela, il faut tenir compte du fait que l'outil économique est souvent détruit et donc qu'il va falloir créer de nouvelles activités.

Cette création d'activités va cibler au départ des activités transitoires : reconstruire les infrastructures lourdes, les écoles, les maisons, les hôpitaux.

Qui va financer cette création d'activités ? :

- soit des sources bilatérales ;
- soit des organisations régionales ou internationales ;
- soit des ONG.

Des employeurs de type ONU, UNESCO... arrivent sur le terrain et se mettent à embaucher de la main-d'œuvre locale. Les ONG font la même chose.

Dans ce contexte, il faut créer assez rapidement un service capable d'assurer l'intermédiation entre les « combattants » et leurs possibles employeurs civils : une sorte d'agence de placement ou d'ANPE, si besoin est, placé au sein du ministère de la Défense lorsque l'on a affaire à une armée régulière. Ces militaires peuvent d'ailleurs, au besoin, continuer à être rémunérés par le ministère de la Défense.

En ce qui concerne la création d'activités, les entreprises qui reviennent sur le terrain en sortie de crise, essaient de s'appuyer essentiellement sur leurs anciens employés locaux, en commençant par faire de l'expertise, ce qui peut durer très longtemps (plusieurs années).

Dans un second temps, quand cette première phase est achevée, elles font appel à une main-d'œuvre nouvelle et donc éventuellement à des anciens combattants.

Malgré tout, il peut évidemment exister un problème d'échelle comme en Irak, l'armée irakienne étant considérable.

En ce qui concerne les ONG, il peut y avoir en quelque sorte une réaction « culturelle » d'hostilité aux « combattants » (surtout officiers) qu'elles vont se refuser à employer.

En ce qui concerne les agences étrangères, les Britanniques ou les Américains utilisent ou engagent assez fréquemment les anciens fonctionnaires ou les militaires de haut rang : ce qui leur permet d'avoir rapidement des contacts directs avec des personnalités d'influence.

Leurs services de renseignements utilisent également d'anciens militaires pour effectuer des audits sur l'état de la situation, ce qui permettra plus tard d'imposer des normes. La prise en compte des hommes politiques locaux est très soignée chez les Anglo-Saxons qui les entourent de conseillers et d'experts.

**La France ne dispose pas de ce type de stratégie globale :** elle s'oriente davantage sur les aspects juridiques, l'éducation.

**Une des raisons de cette absence de stratégie globale de la France tient sans doute au fait que le travail de coordination n'est pas assuré par le niveau politique mais par le niveau administratif. Une entité de gestion des sorties de crise devrait être dirigée par un politique et soutenue à un haut niveau.**

---

Quatrième partie

---

**Propositions  
de recours  
à l'expertise  
du ministre  
chargé des  
Anciens  
combattants**



## **Recommandations soumises à la réflexion de la mission dans le domaine de la sortie de crise**

---

### **Section I – Synthétiquement, deux approches sont possibles**

– Ou bien l'on considère que les problèmes que pose la sortie de crise, à partir du moment où les questions de la réinsertion des combattants sont en jeu (en supposant que désarmement et démobilisation sont opérés ou en cours), relèvent en fait de la mise en place d'une dynamique de « développement durable » au sens le plus profond du terme (c'est-à-dire intégrant non seulement les aspects économiques et sociaux mais également les aspects juridiques, constitutionnels, politiques) ; dynamique englobant non seulement les anciens combattants, mais les populations (femmes, enfants) qui les entourent.

– Ou bien l'on se contente de considérer la sortie de crise comme un simple retour à la paix dans lequel vont pouvoir s'insérer assez naturellement un certain nombre d'actions possibles de « réinsertion » animées essentiellement de pragmatisme et de bonne volonté.

Mais de fait, pour la très grande majorité de nos interlocuteurs, le processus de désarmement-démobilisation-réinsertion ne peut être envisagé que comme un processus global dont la clef se trouve tout autant dans le « R » de réinsertion, que dans les deux « D » de désarmement et démobilisation.

Car l'élément essentiel à prendre en compte d'après les spécialistes de terrain est sans doute que les combattants n'abandonnent pas leur arme tant qu'ils ne se sentent pas en sécurité, tant qu'ils ne sont pas nourris et soignés, et surtout tant qu'ils ne disposent pas de perspectives de réinsertion.

Par ailleurs la dynamique globale de « développement » ne peut s'exprimer véritablement qu'en termes de « développement durable » et de cycles longs.

En même temps et peut-être paradoxalement, cette approche globale n'empêche pas de privilégier en parallèle une démarche de montage de

« microprojets », mot générique ayant valeur d'incantation, mais constituant également l'une des solutions possibles pour un acteur extérieur.

Donc deux possibilités existent pour l'opérateur institutionnel qui souhaite s'insérer dans des processus de réinsertion des anciens combattants en sortie de crise :

- s'insérer dans les énormes processus de DDR mis au point par les organisations internationales et acquérir dans ce but le professionnalisme nécessaire pour soumissionner dans les appels d'offres ;
- monter, en liaison et en accord avec le ministère des Affaires étrangères, des « microprojets » et se doter pour ce faire des structures idoines : structure déjà existante dont la mission sera étendue, création d'une nouvelle structure administrative, ou même d'une ONG ou d'une fédération d'ONG.

---

## **Section II – Perceptions actuelles de l'action de la France**

Elle est perçue globalement comme assez désordonnée, puisque non soutenue par une doctrine claire, non supportée par une stratégie globale ni par des structures institutionnelles appropriées. Les trois exemples comparatifs qui reviennent le plus souvent sont ceux de la Grande-Bretagne (le plus souvent cité comme étant vraiment soutenu par une stratégie globale, une très bonne coopération interministérielle en particulier sur le terrain, de la rationalité et de la clarté), de l'Allemagne (avec son agence GTZ, très aidée par son statut de SARL et sa capacité relationnelle avec les ONG, dont certaines, en Allemagne, sont entièrement orientées sur la problématique de la réinsertion), et des États-Unis (avec l'agence US AID dotée à la fois de gros moyens financiers et là aussi d'un bon équilibre relationnel avec le réseau considérable des ONG américaines réunies en fédération).

Nous avons donc à de très nombreuses reprises vu resurgir la question :

- De la création d'une agence française qui serait l'équivalent de DFID, de GTZ, ou de US AID avec la même capacité d'intervention financière, de coordination sur le terrain, de capacité juridique à intervenir dans l'urgence, d'autonomie juridique permettant également la soumission aux gros appels d'offres internationaux lancés par des organismes dépendant des Nations unies, ou par l'Union Européenne ou d'autres organisations régionales.

- De la nécessité de travailler en coopération ou au moins d'entretenir des relations suivies surtout sur le terrain avec les ONG et notamment les ONG françaises, comme le font nos voisins avec leurs propres ONG. Une autre idée récurrente souvent entendue a été celle de l'organisation des ONG françaises : devrait-on susciter la création d'une



ONG dédiée à ce type d'action ou promouvoir la création d'une fédération d'ONG comme aux États-Unis ?

- De la nécessité de « montrer davantage le drapeau ». À ce sujet, beaucoup de nos interlocuteurs ont exprimés le sentiment que l'intervention financière française pourtant souvent importante « ne se voit pas » et ceci pour deux raisons essentielles :

a) la France intervient surtout avec des moyens militaires, y compris dans la phase de sortie de crise (« les militaires font tout »). Cela coûte cher mais n'est pas comptabilisé, ou du moins pas en tant qu'« aide » ;

b) l'aide de la France est essentiellement constituée de sa participation aux budgets des organisations internationales des Nations unies ou de l'Union européenne et donc n'apparaît pas non plus en tant que telle dans les contextes de sortie de crise.

Il n'y a plus vraiment d'« aide bilatérale » directe de la France dans les contextes de sortie de crise, ou bien cette aide se situe à des rangs peu susceptibles de bénéficier au « rayonnement » de notre pays.

- D'assurer une meilleure coopération interministérielle à la fois à Paris et sur le terrain.

Comme il a été mentionné plus haut, les militaires ont souvent, peut-être d'ailleurs parce que leur propre doctrine sur les actions civilo-militaires était insuffisamment précise, eu l'impression de suppléer en période de sortie de crise au manque de réactivité des « ministères civils ».

S'occupant un peu de tout et de leur propre initiative, ils ont souvent eu le sentiment que le relais s'était mal opéré, contrairement à ce qu'ils constataient pour ce qui concernait les autres nations présentes sur le terrain.

La nécessité d'une « stratégie globale » soutenant une action nationale bien coordonnée sur le terrain est donc la « revendication » le plus souvent entendue de la part des militaires, la question du rapport avec les ONG étant d'ailleurs incluse dans cette thématique <sup>1</sup>.

Malgré tout, et nous l'avons développé dans la troisième partie de ce rapport (« Bases de réflexion actuelle pour la construction d'un concept de sortie de crise »), quelques grands principes d'action semblent émerger progressivement des réflexions issues des expériences récentes de la France en situation de sortie de crise. Nous les rappelons très brièvement :

(1) Il nous a enfin été, à quelques reprises, signalé qu'il était peut-être dommage que, contrairement, là encore, aux Britanniques ou aux Américains, la France ne se soit pas dotée d'une structure juridique susceptible de lui permettre de « réutiliser » les militaires français qui, ayant connu le terrain au titre de maintien de la paix, de l'interposition, ou des actions civilo-militaires, étaient susceptibles de retour en France, et en retraite, de retourner sur le terrain pour travailler « civilement » dans des contextes de sortie de crise. Il est vrai que chez nos voisins, ce sont plutôt des sociétés privées ou des ONG qui « réemploient » ces militaires, officiers ou sous-officiers, le lien avec l'État restant souvent extrêmement fort sinon exclusif (*cf.* leur utilisation par les États-Unis, en Bosnie par exemple).

- les situations de précrise, crise et postcrise forment un tout qui doit être perçu dans sa globalité et dans sa complexité ;
- dans le contexte actuel des crises dans le monde, plus aucun État n’a véritablement la possibilité d’intervenir en « bilatéral pur » eu égard à l’ampleur des problèmes (sauf bien sûr à lancer quelques expérimentations sur des terrains particuliers ou des catégories de populations précisément ciblées) ;
- quelles que soient les catégories spécifiques que l’on peut construire pour apporter des solutions (anciens combattants, handicapés, enfants soldats, femmes soldats, etc.), ces solutions n’auront d’efficacité que dans la mesure où un modèle global de reconstruction-développement aura été conçu et sera mis en œuvre... ;
- il n’apparaît pas certain, eu égard à la spécificité présentée par chaque cas de crise, que la solution des problématiques de sortie de crise se trouve dans de nouveaux dispositifs institutionnels. Une approche pragmatique ad hoc pourrait donc apparaître comme la plus adéquate.

---

### **Section III – Insertion du ministre des Anciens combattants dans cette problématique**

Le problème posé par le ministre délégué aux Anciens combattants, tout en s’intégrant dans la problématique globale de traitement de la sortie de crise par la France, se trouve être en même temps tout à fait spécifique puisqu’il ne concerne à proprement parler que son expertise propre dans le domaine de la réinsertion des anciens combattants.

À ce titre, il ne peut cependant abstraire des problématiques globales qui ont été évoquées à propos de la sortie de crise puisque les volontés qui semblent s’exprimer le plus fortement et notamment au niveau du ministère de la Défense et de l’état-major des armées vont très nettement dans le sens d’une meilleure coordination interministérielle, sur-tout bien entendu, avec le ministère des Affaires étrangères.

Au regard de la réflexion qui se poursuit en différents endroits de l’appareil d’État sur la doctrine française de sortie de crise, le ministre chargé des anciens combattants peut adopter une posture de propositions pragmatique.

Cette posture met en rapport ses compétences avec les nécessités de l’action sur le terrain telles qu’elles s’expriment aujourd’hui, de même qu’avec les lignes directrices de notre politique étrangère.

Les propositions qui suivent tiennent compte de ces deux impératifs, le pragmatisme les sous-tendant permettant, au travers d’actions menées de manière *ad hoc* sur le court ou le moyen terme, d’aboutir à une organisation qui visera une efficacité croissante.

# Propositions

## Introduction

Eu égard aux différents pôles d'expertise ou d'excellence mis en évidence dans la première partie de ce document, deux types d'actions peuvent être envisagés.

Ces deux types d'action se complètent l'une l'autre :

- la première vise à une collaboration étroite avec le groupement d'intérêt public « France Coopération Internationale » ;
- la seconde viserait une association étroite du ministre délégué aux Anciens combattants et de la Direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des Affaires étrangères dans le domaine de la sortie de crise par une politique décidée en commun et avalisée en interministériel.

À cet égard, il y a lieu d'insister sur le fait qu'une très grande partie des interlocuteurs rencontrés lors de cette mission ont insisté sur le fait qu'une prise en compte par la France des problématiques de la reconstruction des pays en sortie de crise nécessitera l'expression d'une volonté politique très forte au plus haut niveau de l'État, sous peine de voir le processus bloqué par des problèmes de coordination interministérielle.

Donc deux idées ressortent essentiellement en termes de préconisations, complétées par la nécessité d'envisager la création d'une structure juridique *ad hoc*.

### **Proposition n° 1 : utiliser le canal constitué par « France Coopération Internationale »**

*Qu'est ce que « France Coopération Internationale » ?*

« France Coopération Internationale » a été créé en avril 2002 à l'initiative du ministère des Affaires étrangères, du ministre délégué à la Coopération, du ministère de la Fonction publique.

C'est un groupement d'intérêt public qui constitue pour l'essentiel une structure publique d'appui aux opérateurs nationaux publics et privés dans les missions de coopération internationale de courte et moyenne durée.

Ses missions sont pour l'essentiel :

- de mobiliser l'expertise publique et de renforcer le soutien aux programmes de jumelages institutionnels européens ;

- d’amplifier l’appui aux opérateurs nationaux publics et privés qui travaillent à l’international et d’organiser des partenariats public/privé et internationaux ;
- de gérer des missions pluridisciplinaires d’assistance technique de courte et moyenne durée, suite à des commandes directes, dans les situations de postcrise et de transition au développement.

Ses principes de fonctionnement rendent la coopération avec « France Coopération Internationale » attractive : c’est une structure pluridisciplinaire, interministérielle, légère, n’entrant pas en concurrence avec les opérateurs nationaux, et dotée d’une autonomie financière qu’elle acquiert progressivement.

C’est un établissement sous tutelle (du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la Fonction publique).

Les instructions sont données au niveau du conseil d’administration, avec l’aval du cabinet du ministre des Affaires étrangères.

« France Coopération Internationale » travaille en liaison avec le monde des entreprises.

Elle est par ailleurs en rapport avec des cabinets d’avocats ou d’autres professions libérales.

« France Coopération Internationale » a constitué un réseau de correspondants ministériels nommés par leur administration et en prise directe avec leur administration d’origine (environ sept à huit correspondants ministériels).

Des domaines très divers sont concernés, le domaine le plus difficile étant peut-être celui de la santé publique. Sont touchés également le domaine de l’éducation de base ou celui de la culture et du patrimoine.

La dernière mission en date confiée à « France Coopération Internationale » consiste à offrir une capacité d’expertise complète en situation de postcrise.

Pour ce faire, elle dispose d’une trésorerie permettant de mettre en place des missions en urgence.

Il faut mentionner que « France Coopération Internationale », en 2003, a déjà géré un certain nombre de missions d’assistance technique, souvent dans des situations de postcrise : Irak Eau et assainissement (UNICEF) ; Irak contrôle des pollutions marines (PNUD) ; Palestine expertise financière (CE) ; République démocratique du Congo (RDC) réforme judiciaire (CE) ; Chine santé (France) ; ASEAN lutte antiterroriste (CE) ; Bosnie gestion de personnel administratif (OSCE) ; Roumanie réforme administrative (CE) ; Vietnam université internationale à Ho Chi Minh-ville (France)

« France Coopération Internationale » est donc en mesure d’opérer dans la situation particulière du travail en postcrise :

- ce choix des experts ;
- leur préparation avant le départ ;
- l’exploitation de leur travail.

*Quels modes de coopération possibles entre « France Coopération Internationale » et le ministre chargé des Anciens combattants ?*

« France Coopération Internationale » peut conseiller le ministre chargé des Anciens combattants lors des grands appels d'offres internationaux, tels que ceux lancés en matière de DDDR par la Banque mondiale, le PNUD, l'UNICEF par exemple, ou au niveau européen par l'Union européenne.<sup>1</sup>

Elle peut l'aider à se positionner dans des appels d'offres régionaux tels que ceux lancés par exemple par la Banque africaine de développement ou la Banque européenne de développement, appels d'offres sur lesquels la France se positionne en général assez mal.

En conclusion, il faut mentionner que l'idée de valoriser l'expertise du ministre délégué en liaison avec « France Coopération Internationale », va tout à fait dans le sens préconisé par le rapport Boucher sur la mobilisation de l'expertise publique sur les actions de coopération institutionnelle internationale commandé par le Premier ministre et le ministre de la Fonction publique.

**Proposition n° 2 : associer les initiatives du ministre chargé des Anciens combattants aux autres actions gouvernementales**

Une coopération très étroite devra être établie avec le ministère des Affaires étrangères. Elle nécessitera bien sûr de négocier cette approche commune de manière « fine » et cela ne pourra se fonder que sur la création de « circuits de reconnaissance réciproques ».

L'avantage de cette approche pourrait être d'envisager parallèlement à l'insertion dans les grands programmes internationaux des listes d'experts du ministre délégué, la possibilité de montage de « microprojets » de réinsertion par le ministre délégué aux Anciens combattants, dans une ligne arrêtée en commun avec le ministère des Affaires étrangères.

L'idée pourrait être, par exemple, d'assurer le démarrage de cette collaboration par l'organisation d'un groupe de travail réunissant les services de la DGCID et les services intéressés du ministre chargé des Anciens combattants, visant tout d'abord à permettre au ministre de présenter ses domaines d'expertise. Ce qui permettrait à la DGCID d'entamer sur cette base une action d'information des ambassades concernées, notamment africaines.

**Proposition n° 3 : une structure juridique *ad hoc* à constituer**

Comment le ministère des Anciens combattants peut-il s'insérer juridiquement et administrativement dans le « marché humanitaire » de la sortie de crise ?

(1) À cet égard, voir en annexe 4 le caractère très structuré et complet des « conditions d'éligibilité » à remplir dans les grands appels d'offres internationaux (issu d'un rapport remis à la DAS. Xavier Guilhou. *Eurogroup Institute*).

Deux axes apparaissent possibles :

*Partir de l'existant en utilisant une structure relevant du périmètre du ministre chargé des Anciens combattants, tout en aménageant ses missions*

À cet égard, la structure sans doute la plus adéquate, en raison de ses caractéristiques juridiques et administratives, se trouve être l'Office national des anciens combattants (ONAC).

L'idée serait, dans le cadre actuel de renouvellement de ses missions et de ses moyens, de lui adjoindre une cellule spécifique dont la mission serait centrée sur les actions de coopération internationale.

Cette cellule pourrait être dotée d'une organisation à double étage :

- un étage dédié à la réflexion plus « stratégique » sur les missions à entreprendre en liaison avec la DGCID et le GIP-FCI ;
- un étage plus « opérationnel » de mise en œuvre de cette politique.

Il devra pouvoir disposer d'une équipe capable de soumissionner dans les appels d'offres internationaux, sachant en conséquence calibrer un « produit », l'élaguer, le circonscrire, le produit correspondant en l'occurrence à la capacité de mobilisation de l'expertise nécessaire à la réinsertion des combattants en sortie de crise.

*Faire du nouveau en créant une nouvelle structure*

Trois hypothèses sont sur ce plan envisageables :

- ce pourrait être en premier lieu la création d'un établissement public ou d'un GIP, mais cette procédure est très longue, coûteuse et lourde ;
- une deuxième solution serait de constituer une association, mais la structure sera fragile et mal adaptée dans l'hypothèse de la soumission à d'importants appels d'offres internationaux ;
- une troisième voie possible pourrait être enfin celle de la mise sur pied d'une ONG spécialisée ou peut-être de la constitution d'une fédération d'ONG.

1) Pour ce qui est de la constitution d'une organisation non gouvernementale dédiée à la mise en œuvre de l'expertise en matière de réinsertion, nous avons déjà mentionné l'existence de tel type de structures dans des pays voisins. Les avantages en sont liés à l'autonomie juridique et financière et sans doute à une question d'« image » et de communication.

2) En deuxième lieu, est imaginable également la constitution d'une fédération des ONG travaillant sur le thème de la réinsertion<sup>1</sup>. La direction pourrait par exemple en être confiée à une personnalité à la fois compétente et marquante, spécialiste de ce type d'actions, éventuellement politique.

(1) Voir à cet égard en annexe 6 un extrait de l'ouvrage de Philippe Ryfman *La question humanitaire* éditions Ellipse sur la coordination humanitaire.

Quels objectifs une telle structure pourrait-elle se donner ? :

- imprimer un dynamisme et un élan ;
- organiser la compréhension et la connaissance du sujet par une bonne communication ;
- faire des propositions et monter des projets réalistes (microprojets décidés en liaison avec le ministère des Affaires étrangères) ;
- assurer l’interface indispensable avec les administrations d’une part, les entreprises de l’autre ;
- constituer et faire fonctionner une équipe de professionnels susceptibles de se présenter dans les grands appels d’offres au niveau européen ou multinational.

Il faut d’ailleurs noter que l’hypothèse de créer une structure *ad hoc* au sein de l’ONAC et celle d’animer une sorte de fédération d’ONG dans les domaines d’expertise du ministre délégué aux Anciens combattants ne sont pas du tout exclusives l’une de l’autre, l’ONAC pouvant en effet se voir confier un rôle d’intermédiation avec les ONG, qui sont en effet pour l’heure les organismes les plus compétents et les plus présents sur le terrain en situation de postcrise.

**En tout état de cause, l’ONAC, en développant, en son sein, une structure spécialement dédiée, aura pour vocation de devenir la véritable cheville ouvrière de toute action destinée à mettre en œuvre nos savoir-faire « anciens combattants » – au sens le plus large – au profit des pays en sortie de crise.**





---

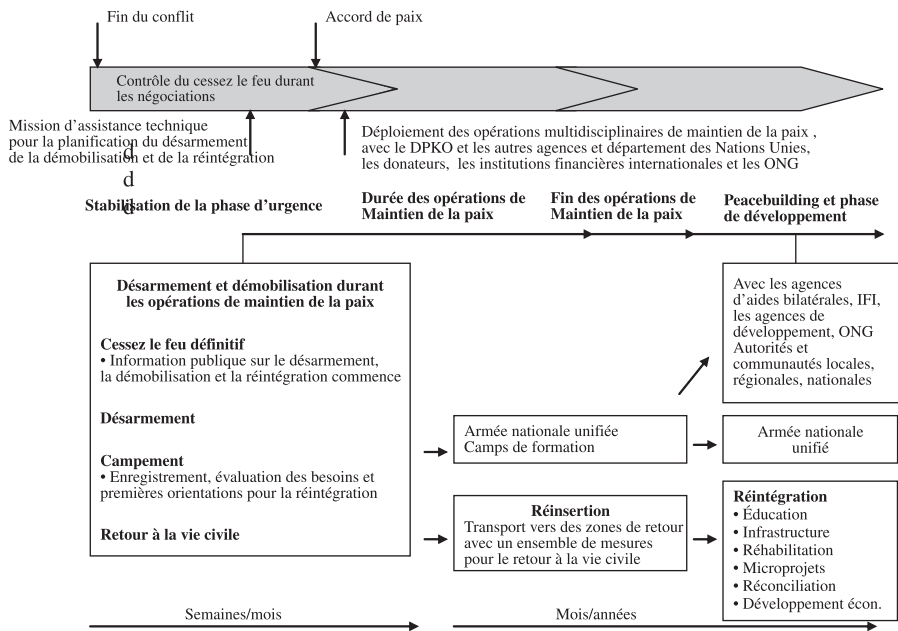
# **Annexes**



# Graphique

*Extrait du rapport sur la coopération civilo-militaire dans le cadre des actions de sortie de crise et de reconstruction et la problématique des financements internationaux (ministère de la Défense – Délégation aux affaires stratégiques, Xavier Guilhou, Eurogroup Institute, 15 novembre 2002).*

## Désarmement, démobilisation et réintégration dans le continuum du processus de paix





## Mode de fonctionnement de la gestion civile des crises

Avant d'essayer d'identifier et de comprendre les conditions d'**éligibilité** qui sont liées aux modes opératoires des organisations internationales, des grands donateurs mais aussi des opérateurs privés et publics engagés sur le terrain des crises internationales, il est important de s'interroger sur ce qui fait aujourd'hui **la légitimité** des démarches civilo-militaires et de voir où se situe la **valeur ajoutée** de ces opérations.

Depuis dix ans, la gestion des conflits a beaucoup évolué sur le terrain et ne se cantonne plus aux traditionnelles opérations de maintien de la paix que nous avons connues après la chute du mur de Berlin et au début des événements de l'ex-Yougoslavie. Plusieurs **évidences** se sont affirmées pour les acteurs impliqués par la gestion des sorties de crise et il est capital de bien comprendre le niveau **de maturité** qui prévaut aujourd'hui dans ces cénacles car il conditionne le positionnement des concepts civilo-militaires. Quatre données de base sont à prendre en compte :

1) La dimension civile des crises est devenue de plus en plus lourde et conséquente. Avec le contrôle quasi systématique par les « belligérants » de zones urbaines et de plateformes logistiques vitales pour les populations, dans un contexte de plus en plus dégradé, et souvent de type guerre civile, la maîtrise de la violence est devenue de moins en moins « militaire » et de plus en plus « sécuritaire ». Par ailleurs, les déplacements très importants de réfugiés et les crises humanitaires qui en découlent ont fait émerger des cultures d'urgentistes qui placent la problématique des populations civiles au cœur du règlement des crises avec une forte médiatisation des situations sur le terrain. Ces nouvelles dimensions dans le traitement des conflits et de la violence imposent à la plupart des opérateurs **des approches nouvelles qui sont essentiellement maîtrisées par la société civile et les ONG, en particulier dans le contexte des conflits dits « de basse intensité »**. Cette prise de conscience, notamment au sein des organisations internationales, est de plus en plus en opposition avec les raisonnements diplomatico-militaires de la fin du XX<sup>e</sup> siècle très marqués par une certaine vision de la guerre. (guerre mondiale, affrontement nucléaire, confrontation entre États) et qui sont encore très présents au sein des administrations occidentales.

2) Les rapports de force sur le terrain sont de plus en plus marqués par une forme d'asymétrie entre les logiques militaires que les occidentaux déploient de plus en plus sur le plan sécuritaire, et les solutions civiles qu'il faut mettre en œuvre pour réduire le niveau de violence et trouver les stratégies de sortie de crise pour les collectivités concernées. Désormais les organisations internationales, sous l'impulsion des grands pays donateurs qui sont à la base des résolutions internationales (cf. l'ONU) et des directives régionales (cf. l'Union européenne), mettent de plus en plus la priorité sur la dimension civile dans la gestion des crises en particulier dans la rédaction des mandats. L'objectif est d'éviter à l'Occident de s'enfermer dans une militarisation qui s'avérerait à terme pénalisante pour ses intérêts. Le risque majeur pour les décideurs politiques étant celui de la dispersion des moyens militaires sur le terrain, dispersion qui deviendrait vite insupportable sur le plan financier et humain compte tenu de la multiplication des foyers de tension. Dans ce contexte, les rôles de la diplomatie et surtout de la coopération sont affirmés et sont devenus cruciaux au détriment du militaire qui est relégué actuellement à des tâches de sécurisation et de support des opérations notamment humanitaires.

3) Les dimensions multinationales et multilatérales des opérations de *Peace Keeping* ou de *Peace Building* sont désormais pensées avec une architecture civile. Certes le militaire conserve une certaine prééminence et son autonomie dans la conduite des opérations de sécurisation. Mais dans le cadre de la dimension civile de la gestion des crises, s'il peut être amené en effet à apporter son soutien, il a de moins en moins **le leadership de la conduite de ces opérations**. Dans ce contexte, il sera toujours placé sous le contrôle et l'animation de la diplomatie qu'elle soit internationale ou nationale. Il n'y a ce propos aucune ambiguïté dans l'esprit des opérateurs et des donateurs. Cette coopération militaro-diplomatique est à la base de l'efficacité des systèmes anglais et américains.

4) Enfin, et contrairement aux idées reçues ou à certaines analyses simplistes, cette approche civile de la gestion des crises ne « se peut pas rentable ». Elle s'avère au contraire très coûteuse, parce que très complexe et aléatoire. La plupart des opérateurs au regard des dernières opérations ne réfléchissent plus en « retour sur investissement » mais en « retour sur présence »<sup>1</sup>. **Les notions de *Peace Keeping* et de *Money Making* sont peu conciliables sur le court terme**. Cela signifie que les véritables enjeux de ces contextes ne se situent pas dans des logiques monétaires et économiques immédiates comme le laisseraient entendre certains spécialistes de l'intelligence économique mais bien sûr des objectifs politiques et sécuritaires. À ce titre, la légitimité du militaire est claire : on attend de lui qu'il mette tout en œuvre pour consolider le *keeping* et qu'il laisse faire le civil sur le *making*. Cela ne lui interdit pas de faciliter la continuité des opérations en terme de soutien, de logistique et de renseignement : au contraire, là est sa véritable valeur ajoutée. De façon unanime les opérateurs ont ce souhait et cette attente.

(1) Voir la notion de *Soft Power* de Joseph Nye : Nye S Joseph, Owens William A, « America's Information Edge » in *Foreign Affairs*, pp. 20-36, mars-avril 1996.

Globalement, **la dimension civilo-militaire, dans un contexte de « conflit de basse intensité », ne peut tirer sa légitimité que de mandats définis par les organisations internationales et de modes de coopération mis en œuvre par les opérateurs privés et publics sur le terrain.** Par rapport à ce contexte général elle ne peut plus se cantonner à des cahiers des charges uniquement définis par des hiérarchies militaires nationales ou interalliées (*cf.* l'OTAN ou le futur dispositif européen). Quant à sa crédibilité, elle est directement liée à sa capacité de répondre de façon appropriée sur le terrain aux « **projets cibles** » définis par les organisations internationales et validés par les donateurs financiers.

#### I – Environnement des sorties de crise et de reconstruction

##### 1) Rôle des mandats

Chaque crise est singulière et son règlement est subordonné à une logique de mandats spécifiques qui conditionnent l'intervention de tel ou tel opérateur politique ou financier. Si nous reprenons les dernières grandes crises depuis 1990, nous avons divers cas de figure dans lesquels la France a plus ou moins réussi à positionner ses compétences. Nous pouvons citer les exemples de :

a) **La guerre du Golfe** : si la crise a fait l'objet d'une résolution de l'ONU, elle a par contre été traitée avec une approche de type coalition et une prééminence anglo-américaine. La France qui a été présente dans la phase militaire, n'a pas été présente dans la planification de la gestion de la sortie de crise à Londres et a été éliminée des stratégies postcrises qui ont été imposées par les Américains et les Britanniques sur le Koweït et la péninsule arabique au lendemain des opérations. Il a fallu quasiment une décennie pour retrouver à peu près les niveaux d'influence et de présence connus dans les années quatre-vingt.

b) **La Bosnie-Herzégovine** : dans l'ensemble, les événements en ex-Yougoslavie ont fait l'objet d'une forte présence de l'ONU et de l'Union européenne. Lors des premiers événements et jusqu'aux accords de Washington avec la constitution de la fédération croato-musulmane, les Occidentaux n'avaient pas à proprement parler de stratégie, les mandats étant trop imprécis et les situations trop confuses sur le terrain pour permettre la mise en œuvre d'une stratégie postcrise. Cela n'a pas empêché à nouveau les Américains sur la Croatie et les Britanniques sur la Serbie de développer leurs propres logiques d'intérêt et d'influence. Ce n'est qu'en 1994, avec la résolution 900 sur Sarajevo, que le système onusien a permis de rentrer dans un processus civilo-militaire et dans une conduite de gestion de sortie de crise avec la mise en place sur le terrain d'un *Special Coordinator*<sup>1</sup> et d'une sorte de *lead agency* qui s'est appuyée sur les équipes européennes d'IMG<sup>2</sup> pour les opérations de reconstruction avant l'arrivée de la Banque mondiale. Certes les Britanniques et les Américains ont essayé de fonctionner comme dans le Golfe et d'ignorer leurs autres partenaires mais sans succès du fait de la forte présence française sur Sarajevo et au niveau du théâtre à Zagreb. Dans ce contexte un peu nouveau, le

(1) Eagleton, ancien ambassadeur des États-Unis en Syrie pendant la guerre du Golfe.

(2) *International Management Group*.

mandat onusien et les directives européennes ont permis cette fois-ci aux Français de se positionner et d'être pour la première fois partie prenante du processus grâce à la mise en place très rapide d'un dispositif ACM sur le terrain. Par contre, les développements que nous avons connus après 1996 avec l'arrivée de l'OTAN et la présence affirmée des Américains dans le processus de paix, suite aux accords de Dayton, ont de nouveau affaibli la présence française qui se retrouvait confrontée à une connivence anglo-américaine très affirmée notamment au sein du *Combined Joint* CIMIC de la SFOR<sup>1</sup> qui s'est appuyé sur le concept CIMIC de l'OTAN.

c) **La Macédoine et le Kosovo** : ce contexte a débuté dans un esprit de coalition anglo-saxon particulier avec l'utilisation à nouveau de l'OTAN en dehors de son cadre d'action normal avec des logiques de mandats contestées au regard du droit international mais justifiées par la philosophie de « l'ingérence ». Cette situation a été recentrée avec une démarche onusienne affirmée et une présence européenne forte, en grande partie sous l'impulsion de la diplomatie française. Cela a permis à la France d'être, contre toute attente, un acteur non négligeable de la gestion de sortie de crise et de contribuer à rééquilibrer les positionnements avec les Anglo-Saxons. C'est dans ce contexte que les dispositifs humanitaires et civilo-militaires français ont été *a priori* les plus performants et particulièrement appréciés par tous les acteurs.

d) **Le Timor Oriental** : cette crise a été gérée sous mandats exclusifs de l'ONU et n'a pas fait l'objet d'une récupération par l'un des protagonistes malgré la forte présence australienne dans le dispositif militaire déployé sur le terrain. L'équilibre des parties a été particulièrement apprécié par les humanitaires et par les civils qui ont pu agir sans logiques de discrimination.

e) **L'Afghanistan** : nous sommes de nouveau sur le schéma de la guerre du Golfe avec une présence de l'ONU symbolique et une logique de coalition anglo-américaine sur le terrain. Dans ce cas de figure, la compétence française dans la sortie de crise a été symbolique pour ne pas dire inexistante, malgré une longue présence humanitaire connue et appréciée par les organisations internationales et une assistance militaire significative au moment de l'offensive américaine contre les Talibans.

Lorsque nous examinons ces logiques de mandats, nous nous apercevons que les situations les plus optimales pour le déploiement de compétences civilo-militaires françaises sont lorsqu'il y a en même temps une forte résolution de l'ONU et une présence européenne affirmée. Dans les autres scénarios, la France a du mal à positionner son expertise et son savoir-faire postcrises. La pire des situations étant une résolution symbolique de l'ONU, une quasi-absence des instances régionales concernées et le déploiement d'une coalition anglo-américaine. Dans ce type de contexte, la France est marginalisée et ses opérateurs civils doivent passer par des filières étrangères (*cf.* les ONG ou les entreprises qui vont chercher des financements directement à Bruxelles ou à Washington ou qui passent

(1) SFOR : *Stabilisation Force*.



par les agences nationales des autres grands pays donateurs). Ne figurent pas dans cet état des lieux les situations particulières liées à nos accords de défense avec certains pays africains qui font aussi l'objet d'accords de coopération au même titre que les accords spéciaux passés par les Britanniques avec leurs anciens dominions.

Cette affaire des mandats est déterminante car elle conditionne les cahiers des charges et les modes opératoires des organisations internationales et surtout des donateurs. En effet, les premières face aux questions « d'ingérence » ou maintenant face au concept « d'opérations préventives » veulent absolument « border » la légitimité politique et juridique de leur action pour ne pas mettre leurs opérateurs civils (ONG, agences...) dans des situations irrecevables voire intenable sur le moyen terme. Il ne faut pas perdre de vue que ces **organisations ont fait le choix pour les conflits dits de « basse intensité », en matière de gestion des sorties de crise, d'un mode opératoire qui privilégie une approche civile, ce qui les rend très exigeantes en terme de validation des processus afin d'être dans des logiques durables et solvables sur le terrain.**

D'autre part, les donateurs conditionnent de plus en plus la libération de leurs fonds (*cf.* Kosovo, Afghanistan...), surtout après les hémorragies qu'ils ont connues en Bosnie, **au cadre intérimaire qui est mis en place par les « accords de paix » qui sont définis à la sortie de la phase sécuritaire** et qui sont liés aux mandats rédigés par les organisations internationales et régionales concernées.

Au-delà, les organismes financiers, qui ne sont pas dans le registre du don mais du prêt, type groupe Banque mondiale ou banques de développement régionales, ne mobilisent réellement leurs compétences bancaires, et ce quels que soient les effets d'affichage médiatique des pays donateurs, que **lorsqu'ils ont la garantie des organisations internationales et des donateurs que le système intérimaire mis en place assurera le bon emploi de leurs fonds, avec un niveau de gouvernance et de contrôle suffisant.**

## 2) Les opérateurs politiques et financiers

### a) Mode de fonctionnement général

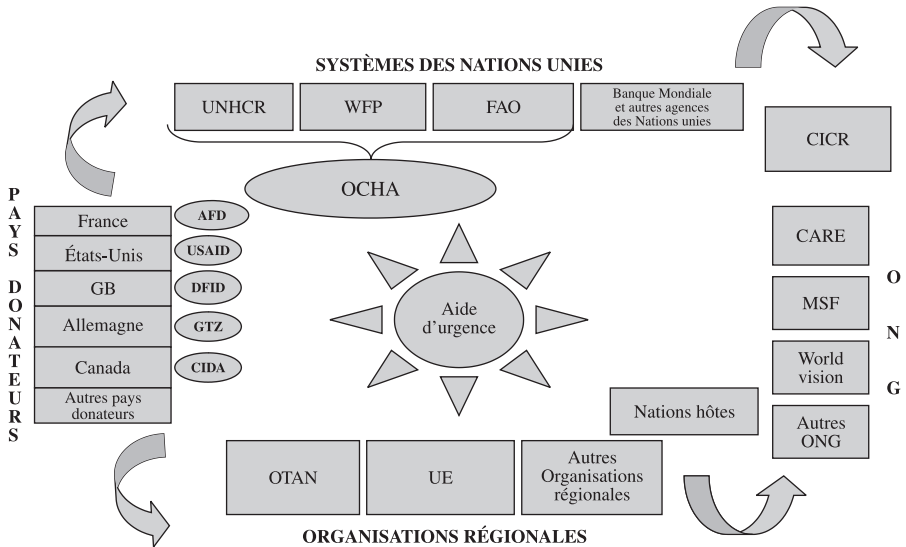
Chaque crise mobilise quatre types d'intervenants, plus ou moins impliqués selon les mandats, et qui disposent de pouvoirs spécifiques et de capacités opérationnelles plus ou moins autonomes. Il s'agit :

- du système des Nations unies ;
- du monde des organisations non gouvernementales ;
- des organisations régionales ;
- des grandes nations qui sont en amont de tous les processus politiques (dans le cadre ONU, OTAN, OSCE...) et qui sont les principaux donateurs « bi et multilatéraux » (auprès de la Banque mondiale, l'Union européenne, le PNUD...).

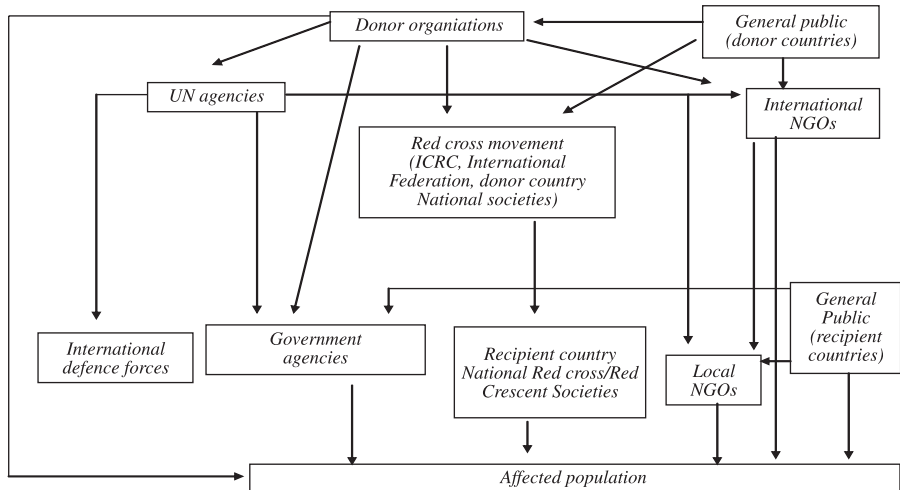
Il est possible de rentrer de plusieurs façons dans cette cartographie. Quand on est dans la phase initiale de la crise, il y a une forme d'équilibre entre les différents partenaires avec un poids très affirmé du « non gouvernemental », qui absorbe l'essentiel des aides bilatérales et des moyens

mis en place par les bailleurs de fonds internationaux. Le schéma ci-après de cette « communauté de l'urgence » illustre bien le partage des rôles.

### Communauté de l'urgence



Il y a aussi une autre lecture qui s'apparente plus à la *realpolitik* et qui est pratiquée quand la crise s'installe et dure. Dans ce cas de figure, la hiérarchisation est plus claire et c'est le niveau d'influence et de présence de chaque donateur au sein de chaque organisation internationale et des bailleurs de fond qui conditionne le niveau de performance sur le terrain auprès des populations. Dans ce schéma, on peut remarquer le rôle essentiel joué par les *government agencies*.



Source : schéma tiré du rapport The news humanitarisms : a review of trends in global humanitarian action, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, Report 11, avril 2002.

Le premier schéma représente assez bien une « vision à la française » où l'onusien, le multilatéral, le régional et le non gouvernemental sont privilégiés, le bilatéral n'ayant qu'une valeur d'accompagnement et non une vocation « d'effet de levier » comme pour d'autres pays. En revanche, le second schéma est plus fidèle à une approche anglo-saxonne où le bilatéral joue un rôle moteur, les organisations internationales étant des relais d'influence appelés à se substituer aux actions nationales conduites par des agences de coopération et de développement (cf. US AID, DFID, GTZ...) <sup>1</sup>.

Par contre, il faut être conscient que ces représentations qui reflètent le mode de pensée du système décisionnel international face aux crises n'intègrent pas au premier degré les compétences militaires ou sécuritaires. Ces compétences, compte tenu de la complexité de ces architectures, sont diluées à chaque fois dans une réponse multinationale qui implique la prise en compte d'éléments politiques, électoraux, humanitaires, le respect des droits de l'homme et bien d'autres encore. Cette absence de hiérarchisation et de conditionnement de la prestation militaire est très frustrante pour les armées qui ne sont pas habituées culturellement à fonctionner dans le cadre d'une forte interaction avec les différentes composantes du monde civil, surtout sur des dimensions qui ne sont pas directement reliées à la sécurité (déplacement de réfugiés, assistance humanitaire, élections...).

Par rapport à ce constat, le rôle joué par les observateurs militaires de type UN, UE et les officiers de liaison de type CIMIC dans la concertation avec les organisations humanitaires et les agences de développement est celui qui est le mieux ressenti par les organisations internationales. **Ces types de prestations ont toujours été appréciés à condition qu'elles restent bien dans une logique d'accompagnement des mandats.**

Par contre, à chaque fois que le militaire a voulu se substituer à ces organisations ou imprimer une approche trop militarisée et unilatérale, les débats ont été très aigus et les actions ont fait l'objet de controverses médiatiques très véhémentes (cf. les parachutages par l'armée américaine de vivres aux populations en Afghanistan, en parallèle des bombardements).

Par rapport à ces modes de pensée des organisations internationales, les prestations qui sont recevables en terme de coopération civilo-militaire et qui s'intègrent bien dans les modes de représentation évoqués ci-dessus sont *a priori* les suivantes :

- l'utilisation des ressources militaires pour **fournir, soutenir ou compléter l'approvisionnement de l'aide humanitaire d'urgence** sans se substituer aux ONG dans la phase de distribution et d'assistance aux populations ;
- la participation en terme de **renseignement et de logistique, voire d'ingénierie de projet dans les opérations de reconstruction et de réhabilitation à partir du moment où cela correspond à des projets**

(1) Voir en annexe 1, *The news humanitarisms : a review of trends in global humanitarian action*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, Report 11, avril 2002

**cibles** pour les organisations internationales, où ces actions sont conformes à l'esprit des mandats (*cf.* la résolution 900 en 1994 à Sarajevo, la résolution 1244 en 1999 au Kosovo...), validées par la diplomatie et quand elles ne se substituent pas aux opérateurs civils dans la phase de maîtrise d'œuvre sur le terrain.

Pour autant, il ne faut pas croire que toute cette architecture soit très cohérente et parfaitement synchronisée. Dans ces schémas, les communautés humanitaires et de développement sont pour leur part très hétérogènes en terme de mandat, de prestations et peu intégrées par rapport à ces questions de coordination humanitaire ou de coopération civilo-militaire. Quant aux compétences militaires, elles varient dans leur capacité, leur doctrine, leurs procédures et dans leur compréhension des questions humanitaires et de développement.

Globalement les organisations civiles, dans ces opérations complexes de sortie de crise, sont responsables d'un large panel d'activités englobant l'aide humanitaire, les droits de l'homme, la protection des minorités, des réfugiés et des personnes déplacées, de l'assistance légale, des soins médicaux, de la reconstruction, de l'agriculture, de l'éducation, des sciences et des arts et du financement de projets. Par ailleurs toute cette dynamique s'installe en général avec une forte entropie et peu de cohérence. Pour autant toutes ces organisations sont soucieuses de leur positionnement, de leur image et n'admettent pas que d'autres se substituent à elles. Encore moins quand il s'agit du militaire, avec sa composante civilo-militaire qui est toujours perçue comme ambiguë par une pensée dominée par la culture des « droits de l'homme », voire déformée par des *a priori* idéologiques, notamment dans la dimension humanitaire. C'est le paradoxe de ce type de situation.

Il est d'une importance cruciale que les équipes et le personnel CIMIC comprennent bien l'importance de ces questions de mandat, et le rôle, les méthodes, le fonctionnement et les principes de ces organisations. Collectivement, ensemble avec la population locale et leurs représentants, ils représentent l'autre composante des processus de sortie de crise et de reconstruction. Il serait impossible d'établir un partenariat effectif avec eux sans cette compréhension.

#### b) Typologie des opérateurs

Sans rentrer dans le détail de la structuration des missions de chaque organisation <sup>1</sup>, il est important de bien comprendre les lignes de force qui sous-tendent les modes d'action. Il y a quatre principaux types d'organisations civiles qui opèrent à côté des structures locales : les organisations internationales, les ONG, les agences donatrices nationales et les organisations régionales. Une brève description de chacune suit.

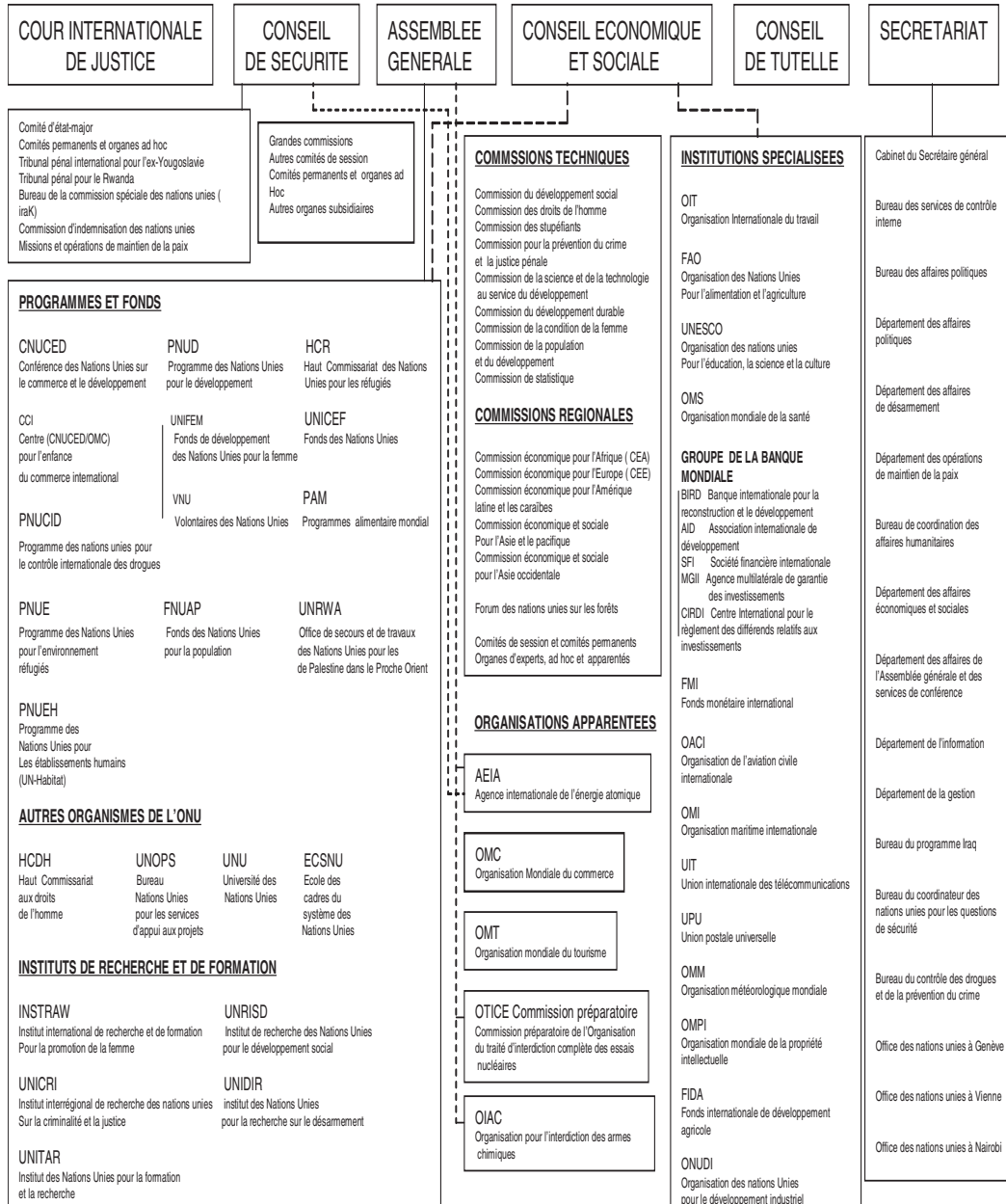
##### b1) Organisations internationales (OI)

Les organisations internationales fonctionnent à partir d'accords intergouvernementaux et opèrent au niveau international.

(1) Voir en annexe 2, *Record of preventive capacities. Mainstreaming Conflict Prevention.*

Il y a d'abord l'Organisation des Nations unies (voir schéma ci-après).

### Organes principaux des Nations unies



Celle-ci peut se décliner en :

- Une organisation : qui comporte six organes clés établis par la charte :
  - cinq organes composés des représentants des nations membres : assemblée générale, Conseil de sécurité, Conseil économique et social, Conseil de tutelle, la Cour de justice internationale ;
  - le Secrétariat des fonctionnaires internationaux.

- Un « système dit des Nations unies » qui comporte :
  - trente-six programmes, fonds et bureaux (PNUD, UNEP, UNHCR, UNICEF, WFP, etc.) ;
  - seize « institutions spécialisées », (WHO, ICAO, etc.) : ce sont des organisations indépendantes qui sont reliées à l'ONU dans le cadre d'accords de coopération.

À l'intérieur de l'Organisation des Nations unies, il convient, pour le sujet qui nous intéresse, de distinguer trois grandes fonctionnalités :

- Une réponse humanitaire :

Elle est coordonnée à travers l'*Inter Agency Standing Committee* (IASC).

L'IASC est présidé par le *Emergency Relief Coordinator*<sup>1</sup> et épaulé par l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA). Les membres inclus sont :

- le système des Nations unies : PNUD, UNICEF, UNHCR, WFP, FAO et le WHO ;
- les OI et les ONG.

Son rôle est de :

- formuler un système de réponse large aux cas d'urgence spécifiques ;
- répartir les responsabilités parmi les agences ;
- s'occuper des autres aspects des urgences, comme les personnes déplacées à l'intérieur d'un territoire, les mines terrestres, la démobilisation des anciens combattants...

L'*Executive Committee on Humanitarian Affairs* (ECHA), est l'un des quatre comités exécutifs créés par le Secrétariat général pour faciliter la coordination entre les agences des Nations unies. Il est présidé par le ERC, appuyé par l'OCHA.

- Une réponse au développement

Quelques organisations civiles sont principalement concernées par la reconstruction. Leurs mandats sont de fournir une assistance technique aux pays en développement (ou en crise). Le Programme des Nations

(1) Le *Emergency Relief Coordinator* est le principal conseiller, coordinateur et avocat des Nations unies sur les questions humanitaires. La mission du ERC est de mobiliser et coordonner les efforts collectifs de la communauté internationale pour répondre aux besoins de ceux qui sont exposés à la souffrance dans les cas d'urgence et pour assurer que la réponse soit rapide, effective et intégrée. Le ERC et son office, le OCHA, sont aussi responsables des mécanismes dits *inter-agency mechanisms*.

unies pour le développement (PNUD) administre et coordonne la plupart de l'assistance technique fournie à travers le système des Nations unies. La Banque mondiale et le FMI jouent également un rôle prépondérant dans l'assistance aux programmes de reconstruction et dans l'assistance macroéconomique. Ces agences normalement restent plus longtemps dans la zone affectée que les militaires. Dans les situations de crise, la mission CIMIC sera d'identifier en priorité les impératifs à prendre en compte pour la reconstruction en partenariat avec les autorités locales et de permettre à ces organisations de commencer à travailler dans les conditions les plus favorables. Les agences de reconstruction ont généralement des ressources pour faire ou sous-traiter des audits de type *disaster recovery*, planifier et développer des projets. Pour ceci ils ont des équipes de professionnels qui sont très opérationnelles et qui savent fonctionner en autonomie totale. Il est arrivé, notamment sur la partie audit et études, que des coopérations partielles aient été initiées sur le terrain avec des composantes civilo-militaires (*cf.* en Bosnie et au Kosovo).

- Une réponse en matière de droits de l'homme et de démocratisation

Habituellement, l'agence la plus concernée par ce secteur est le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR). Cette agence cherche à protéger les droits de l'homme dans les États où les abus sont manifestes. Elle cherche à insuffler les valeurs démocratiques (notion de *the rule of law*) à tous les niveaux de gouvernance. Elle a surtout en charge la question des réfugiés et bénéficie à ce titre de fonds très importants.

- Ce groupe inclut aussi des organisations internationales que l'on pourrait qualifier d'**organisations internationales humanitaires**. Ce sont des enceintes dont l'autorité dérive des coutumes et des lois internationales, et sont reconnues par les nations pour le rôle unique qu'elles jouent. On retrouve ici l'*International Organisation for Migration* (IOM), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), et la Fédération internationale de la Croix-Rouge (FICR) et du Croissant-Rouge. Ce sont des organisations impartiales, neutres et indépendantes dont les mandats sont d'assister et protéger les victimes d'un conflit. Elles font attention à garder leur neutralité et ne désirent pas être associées ou être dépendantes des militaires de peur de perdre leur statut spécial dans la communauté internationale qui leur autorise à remplir leurs mandats.

- Le **FMI et le groupe de la Banque mondiale**, constituent dans cet ensemble un dispositif spécifique avec sa propre logique financière qui sans être un élément des Nations unies fait partie du système dit des Nations unies. Ce qui les différencie des agences des Nations unies est le fait qu'ils agissent majoritairement **sous forme de prêt et non de dons**. Ce qui pose un certain nombre de problèmes surtout quand un pays n'existe pas en terme de postconflit (*cf.* le cas du Kosovo) ou lorsque le règlement de la dette n'est pas soldé (*cf.* le cas de la Serbie). Cette nuance financière est importante car elle justifie souvent « l'approche prudentielle » de ces organisations qui pratiquent l'inertie face à un règlement post-crise surtout quand certains fondamentaux macro-économiques n'ont pas été réglés en amont par les états donateurs qui sont aussi leurs

actionnaires. **C'est notamment le cas pour les questions relatives au règlement des dettes** (publiques et privées) qui sont incontournables et rédhibitoires pour le système bancaire international et ce quel que soit son niveau d'engagement politique au côté de la communauté internationale dans les sorties de crise. **Depuis la Bosnie, la Banque mondiale s'est affirmée dans son rôle de coordinateur des bailleurs de fonds.** Dans ce cadre elle insiste particulièrement sur la responsabilité des états membres dans la phase de *Peace Keeping* et **sur le rôle privilégié de l'action bilatérale pour tout ce qui concerne la phase sécuritaire.** En l'occurrence la Banque mondiale ne finance pas les actions à vocation militaires et se sent peu concernée par le civilo-militaire.

**L'ensemble du dispositif mis en œuvre dans les opérations de sortie de crise et de reconstruction sous mandat onusien est coordonné par le représentant spécial du Secrétariat général <sup>1</sup> qui joue un rôle essentiel dans la détermination des grandes directions politiques sur le terrain. Le représentant spécial peut avoir une pleine responsabilité pour la négociation et la mise en place du processus de paix, dans le management du Secrétariat des Nations unies, dans la mobilisation et le soutien des programmes et fonds opérationnels pour les activités humanitaires et de reconstruction et dans la direction des agences spécialisées des Nations unies.**

#### b2) Organisations non gouvernementales (ONG)

Les ONG sont des organisations bénévoles qui ont recours à différentes sources de financement (gouvernements, fonds privés, organisations internationales...). Le terme est utilisé dans l'article 71 de la charte des Nations unies. Elles sont principalement des organisations à but non lucratif qui sont indépendantes des gouvernements, des organisations internationales et des intérêts commerciaux. Elles ont généralement leur propre charte (Sphere Project <sup>2</sup>) et mission.

Elles peuvent tomber dans une des deux catégories :

- **mandatée.** Une ONG mandatée a été officiellement reconnue par l'organisation internationale principale dans une crise et autorisée à travailler dans la zone en question ;
- **non mandatée.** Une ONG non mandatée n'a pas eu de reconnaissance officielle ou d'autorisation et donc travaille comme une entreprise privée. Ces organisations peuvent agir comme sous traitante d'une OI ou d'une ONG. Dans d'autres cas, elles obtiennent des fonds provenant des entreprises ou des donateurs privés.

Il est possible de regrouper l'ensemble des ONG autour de neuf thèmes principaux <sup>3</sup> :

- activités d'aide aux catastrophes ;
- activités alimentaires et agricoles ;
- activités médicales ;

(1) SRSG : *Special Representative of the Secretary General.*

(2) Voir p. 76.

(3) Différentes classifications sont utilisées notamment par les Nations unies et l'OCDE.



- activités des droits de l’homme ;
- activités pour reconstruire les processus démocratiques ;
- activités de développement social ;
- activités d’environnement, énergie, transports ;
- activités d’éducation, formation, et gouvernance institutionnelle et humaine ;
- activités de logement, de développement économique et de communauté.

Les ONG sont de plus en plus nombreuses <sup>1</sup> et, dans chaque secteur d’opérations, elles peuvent être des centaines. Elles ne veulent aucun contrôle politique dans le but de préserver leur indépendance et leur efficacité. Dans beaucoup de situations, leur impartialité a été grandement bénéfique, formant le seul moyen pour rétablir les relations quand le dialogue politique a été rompu. Elles sont de plus en plus professionnalisées dans leur champ de compétence, extrêmement motivées et sont souvent dans les pays en crise avant que les militaires n’interviennent et demeurent sur place après le départ des forces.

### b3) Agences donatrices nationales

Les agences donatrices nationales spécialisées dans la coopération et le développement qui sont les plus significatives sont :

- *US Agency for International Development (US AID)*, à l’intérieure de laquelle l’*OFDA (Office of Foreign Disaster Assistance)* est chargé des affaires humanitaires et l’*OTI (Office of Transition Initiative)* s’occupe de la transition avec les opérations de reconstruction et les activités de long terme. Il y a aussi l’*US State Office of Population, Refugees, and Migration (PRM)* ;
- *German Agency for Technical Cooperation (GTZ)* ;
- *Department for International Development (DFID) (UK)*, à l’intérieur duquel le *CHAD (Conflict and Human Affairs Department)* assure la coordination de l’aide humanitaire et des activités de transition ;
- *Canadian International Development Agency (CIDA)* ;
- *Australian Agency for International Development (AusAID)*, etc. (Cf. l’annexe 2).

Le cas de la France est un peu particulier : l’AFD (Agence française de développement) n’apparaît pas comme une agence de coopération et de développement en tant que telle si on la compare au système mis en place notamment par les Anglo-Saxons <sup>2</sup>. Paradoxalement, elle s’apparente plus dans son mode de fonctionnement au système bancaire avec les méthodes pratiquées par le groupe de la Banque mondiale.

(1) En 1995, un rapport de l’ONU estimait le nombre des ONG internationales à 29 000. Aujourd’hui l’union des associations internationales en recense 135 000, dont 65 000 en Europe. Seules 15 ou 20 d’entre elles ont des capacités complètes, opèrent dans 70 pays, et ont un budget annuel de 100 millions \$ ou plus, soit quasiment autant que les organisations financières en charge des gestions de sortie de crise, in Pascal Boniface, *Le monde contemporain : grandes lignes de partage*, PUF, mai 2001.

(2) Voir l’annexe 3, intervention tirée du colloque organisé par le Cercle de réflexion et d’études sur les problèmes internationaux (CRESPI) et La Fondation pour la recherche stratégique (FRS), « Sorties de crise : du militaire vers le civil Le cas des Balkans », le 19 janvier 2001 au Sénat, Paris.

Par contre ce rôle d'agence de coopération et de développement semble de plus en plus dévolu au ministère des Affaires étrangères (DGCID) suite à la réforme de la politique de la coopération qui a été directement rattachée au Quai d'Orsay en 2001. Cette réforme a fait et continue de faire l'objet de nombreux débats au sein de l'administration et avec les spécialistes de la société civile (ONG, entreprises, CNCCEF, MEDEF...) <sup>1</sup>.

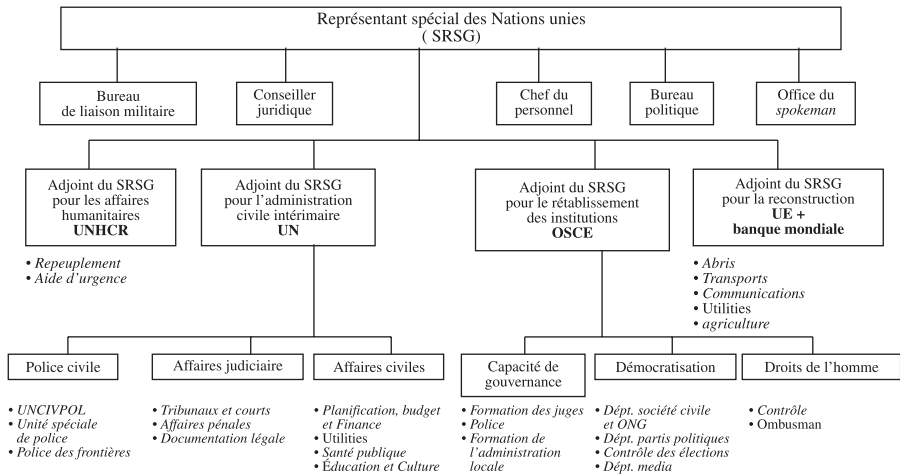
#### b4) Organisations régionales

Les organisations régionales (NATO, OSCE, UE, OCDE...) sont des organisations consultatives dirigées par des conseils formés par les représentants des nations membres. Leur mission principale est d'établir des coopérations économiques, politiques, de sécurité qui ont une portée régionale et/ou internationale.

Dans le domaine humanitaire, le *European Community Humanitarian Office* (ECHO) au sein de l'Union européenne est un contributeur financier majeur aux programmes humanitaires. Dans les urgences humanitaires, celui-ci peut être amené à travailler avec la *lead agency* (cf. p. 25).

Pour les activités de développement, la Communauté européenne dispose d'un certain nombre de programmes (PHARE...) qui peuvent être associés à la Banque mondiale (ou le FMI) ou/et à l'administration civile intérimaire qui est mise en place sur le terrain par les Nations unies pour développer les programmes de reconstruction. Ainsi, la résolution 1244 (Kosovo) désigna l'Union européenne et la Banque mondiale pour s'occuper de la reconstruction du pays comme le montre le schéma ci-après.

### Structure organisationnelle des opérations au Kosovo



(1) Voir l'annexe 4, HCCI, avis remis au Premier ministre « Crises, coopération et développement », 23 novembre 2000.

Sur le plan économique et financier il existe aussi un certain nombre d'institutions financières régionales. Ces bailleurs de fond peuvent être associés au règlement d'une crise aux côtés de la Banque mondiale. Ce fut le cas en ex-Yougoslavie sur le Kosovo avec la BERD. Mais ils peuvent aussi agir d'une façon autonome avec leurs propres logiques d'investissement et sur des directives de leurs actionnaires comme l'ont fait la BasD et la BisD sur les Balkans et encore plus nettement sur l'Asie centrale.

#### – La famille des banques régionales de développement

##### A – Banques régionales de développement :

- banque inter-américaine de développement (BIAD) ;
- banque africaine de développement (BafD) ;
- banque asiatique de développement (BasD) ;
- banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ;
- banque européenne d'investissement (BEI) ;
- banque islamique de développement (BisD).

##### B – Banques sous régionales de développement :

- banque de développement des Caraïbes (BDC) ;
- société andine de développement (CAF) ;
- banque ouest africaine de développement (BOAD) ;
- banque est africaine de développement (BEAD) ;
- banque arabe pour le développement économique de l'Afrique (BADEA) ;
- banque nord américaine de développement (BNAD).

##### C – Autres fonds :

- fonds arabes de développement économique et social (FADES) ;
- fond international pour le développement agricole et rural ;
- fonds OPEP pour le développement international.

#### b5) Le concept de *lead agency*

Une *lead agency* est une agence qui, en raison de son expertise et de sa capacité, a été mandatée par la communauté internationale pour amorcer la coordination des activités des organisations civiles qui sont volontaires pour participer à une opération. C'est généralement une agence importante des Nations unies comme l'UNHCR ou l'Office de coordination des affaires humanitaires (OCHA), qui fait partie du Secrétariat des Nations unies. Les responsabilités spécifiques d'une *lead agency* sont :

- **d'agir comme point de contact pour les autres agences, particulièrement dans les secteurs de planification et de partage de l'information ;**
- **de coordonner les activités sur le théâtre pour éviter la duplication de l'effort et le gaspillage des ressources ;**
- **d'agir comme interface avec les militaires au niveau du théâtre.**

Souvent, la *lead agency* coordonnera les activités de théâtre à travers ses propres bureaux locaux ou ceux des organisations présentes sur le terrain. L'UNHCR ou le WFP, des ONG comme *Save The Children* ont eu dans le passé à exercer ce rôle. Les *lead agencies* ont aussi passé des accords avec d'autres OI et ONG pour mettre en œuvre des programmes de santé ou pour s'occuper de la gestion des camps de réfugiés. L'IOM et le CICR ont ainsi opéré dans ces secteurs. Dans le cadre des CIMIC la

relation entre les militaires et la *lead agency* est déterminante. Des *memorandum of understanding* entre les militaires et la *lead agency* représentent un outil très utile dans la mise en place de relations de travail.

Dans cet inventaire ne figurent pas les opérateurs publics et privés de chaque pays. Ces derniers sont soit mobilisés derrière une action bilatérale pour soutenir une action politique circonstanciée (*cf.* les fonds japonais en Croatie ou Britanniques au Pakistan <sup>1</sup>), soit motivés par une action humanitaire ou commerciale particulière (*cf.* la banque de l'Agha Khan sur l'Asie centrale avec le financement de microprojets en Afghanistan ou le groupe Soros dans les Balkans). Ils sont en général très en aval des contextes et ne sont concernés que lorsque la situation sécuritaire est assurée, ou lorsqu'ils ont la garantie d'une maîtrise du milieu par leurs propres opérateurs locaux. Ils peuvent utiliser à cet effet des ONG spécialisées qui leur servent de « faux nez ».

Dans ce cas de figure, les entreprises que nous retrouvons sur ces théâtres d'opérations sont en général de grands groupes d'engineering habitués à ces contextes (*cf.* Balfour Beatty, Bechtel, Fluor...). Ces groupes sont référencés auprès des organisations internationales et connus des grands bailleurs de fond. Il est de plus en plus fréquent de trouver aussi de grandes entreprises spécialisées dans les réseaux de vie et les biens d'équipement (Siemens, ABB, GE, Schneider, Vivendi, Vinci, Alcatel, EDF...). Ces dernières se sont organisées pour être référencées aussi bien auprès des agences nationales en profitant de leurs réseaux de filiales à l'étranger, qu'auprès des multilatéraux. La plupart ont leur bureau de liaison ou leurs réseaux de correspondants auprès de la Banque mondiale, de l'Union européenne, de la BasD... Dans tous les cas de figure les opérateurs en question sont quasiment toujours les mêmes, travaillant en réseau et s'appuyant sur leurs dispositifs régionaux compte tenu de leur présence à l'international.

Il faut citer par ailleurs l'action qui est menée sur ces registres par les spécialistes des collectivités locales. Il peut s'agir de groupes comme celui de la Caisse des dépôts et des consignations <sup>2</sup>, de Dexia ou de

(1) En 1995 des fonds Japonais transitèrent *via* le Fond européen d'investissement (FEI) pour financer le « master plan énergétique » de la Croatie. Ce financement a permis de créer et de faire fonctionner l'Institut pour l'énergie, qui était dirigé à l'époque par le frère du ministre des Affaires étrangères de la Croatie. Cet institut fut à l'origine de toute la réorganisation de la production et de la distribution de l'électricité mais aussi du gaz et de du pétrole. Les entreprises françaises, notamment EDF et ses partenaires du secteur électrique, ont pu grâce à ces financements mettre à disposition des compétences et renforcer leurs partenariats avec leurs équivalents croates.

En 2001 au moment des premières frappes américaines sur l'Afghanistan, le même type de démarche fut mise en œuvre par le secteur financier britannique avec l'aide de fonds américains, via un cabinet spécialisé à Londres, pour traiter le problème de la dette anglaise au Pakistan et mettre en place une assistance auprès du ministre des Finances à Karachi.

(2) La CDC utilise pour ce type d'opération une filiale BDPA qui fonctionne comme un bureau d'étude. Le DG de BDPA était sur le terrain en Macédoine et au Kosovo en juin 1999 pour faire un audit de la situation afin de mettre en œuvre des microprojets de développement local. Ses experts avaient fini leur audit avant l'arrivée des équipes du COS et des ACM sur Mitrovica... ce qui montre le niveau d'opérationnalité et d'autonomie de ces petites structures civiles spécialisées dans le développement local, bien connues du ministère de la Coopération et des Affaires étrangères.

grandes villes, de conseils régionaux qui ont leurs propres stratégies en liaison avec l'Union européenne <sup>1</sup>. Il n'y a quasiment pas de petits opérateurs, type PME, PMI, dans ces opérations peu rentables et très aléatoires en terme de profitabilité qui s'évaluent à l'échelle de la décennie. Les relations de ces opérateurs avec le monde des ONG ou les dispositifs civilo-militaires sont faibles et sont de circonstance.

Il convient de signaler l'absence du monde bancaire dans ce type d'opérations pour lesquelles il est difficile de mettre en place des modes d'action commerciaux dans un environnement qui n'offre aucun cadre contractuel et aucune stabilité monétaire. Par contre, l'expertise financière qui est la plus présente est celle des banques institutionnelles (groupe de la Banque mondiale, les banques régionales de développement) et organismes spécialisés dans l'assistance macro financière pour remettre en place une gestion publique, un budget, une fiscalité et une monnaie avec tout ce que cela implique notamment en terme de règlement de la dette publique et privée, voire dans certains cas de lutte contre la maffiosité.

#### c) Principes de fonctionnement

En plus de la nécessité de comprendre les différents rôles et mandats des organisations civiles, il est aussi déterminant pour les relations civilo-militaires de bien comprendre les trois principes adoptés par la communauté internationale et sous lesquels la plupart des organisations civiles opère et sur lesquels l'action humanitaire est basée :

c1) **Humanité** : la souffrance humaine doit être soulagée partout où elle se trouve. La dignité et les autres droits de l'homme, des individus et des groupes doivent être respectés.

c2) **Impartialité** : l'assistance humanitaire doit être fournie sans discrimination. L'aide est donnée sans égard à la nationalité, les croyances politiques et idéologiques, la race, la religion, l'ethnicité ou le sexe, mais seulement sur la base de l'urgence des besoins.

c3) **Neutralité** : l'aide humanitaire doit être fournie à toutes les parties avec objectivité et ne doit pas tenir compte de la nature des affrontements qui sont à l'origine de la souffrance. Les acteurs humanitaires ne doivent pas être autorisés à s'allier avec un parti.

Ces principes sont déterminants pour aborder une coopération efficace sans le respect desquels toute implication des militaires dans les projets mis en œuvre par ces agences serait impossible (ils représentent une certaine forme d'éligibilité). **Le principe de « profitabilité »** n'apparaît nulle part et ne peut pas être mis en avant. Il est de l'ordre de l'intérêt particulier et n'est pas pris en compte par la communauté internationale.

(1) Suite à une demande de l'ONU en septembre 1999, la France a réussi à placer quinze spécialistes de la gestion locale sur les trente postes qui avaient été « ouverts » par l'Union européenne au Kosovo. Cet appel d'offre a été gagné grâce à l'action exemplaire d'un responsable du ministère de la Coopération et à la mobilisation par internet des réseaux d'experts des collectivités territoriales. Les ACM françaises n'ont quasiment jamais été associées à cette opération qui a permis d'avoir une emprise majeure sur la vie locale.

Cette nuance est importante car les officiers ACM ont un discours dans ce domaine qui est contradictoire avec la philosophie des opérations de *Peace Building*. Un tel discours, même s'il peut toujours trouver une justification, rend de fait inéligible toute initiative sur le terrain car il remet sur le champ de l'intérêt particulier ce qui est pensé sous l'angle de l'intérêt général. Cette hypocrisie dans les principes est là pour garantir un minimum d'objectivité au fonctionnement des organisations internationales. Il est important de l'intégrer au niveau des composantes civilo-militaires, tant dans les logiques opérationnelles que sur le plan comportemental.

Il faut aussi bien comprendre que tous ces organismes qui sont conçus pour alimenter le processus des sorties de crise et de reconstruction fonctionnent avec une double détente : celle des donateurs qui veulent un effet d'affichage politique de leur niveau d'engagement et celle des mêmes donateurs qui ont des comptes à rendre à leurs opinions publiques sur la légitimité des actions et l'emploi des fonds. Face à cette contradiction de « l'actionnaire » les grandes organisations se réfugient de plus en plus derrière des principes de précaution qui génèrent beaucoup d'inerties voire de bureaucratie sur le terrain. Les seuls dispositifs qui sont *a priori* les plus aptes et les plus souples pour assumer et gérer ces contradictions politiques et financières restent aujourd'hui les **agences gouvernementales, voire certaines agences internationales** (UNHCR, PNUD) ou **certaines mécanismes régionaux** (cf. le programme ECHO ou EuropeAid)

#### d) Rôle et place des donateurs dans le processus

Ce ne sont pas les mêmes en fonction des différentes phases du conflit. Ainsi l'on distingue différents types d'intervenants et de fonds alloués selon que l'on est dans la phase de :

- prévention des conflits (*Conflict Prevention*) ;
- sécurité et maintien de la paix (*Security and Peace Keeping*) ;
- aide d'urgence (*Emergency Aid*) ;
- reconstruction (*Peace Building*).

Ce tableau ci-après est fondamental car il est à la base de toute la planification opérationnelle des organisations internationales et de la mobilisation des bailleurs de fonds. Il détermine les types de mandats qui seront décidés et imposés par la communauté internationale.

*Extrait du rapport sur la coopération civilo-militaire op. cit. supra.*

## Rôle des donateurs dans les pays en conflit

Acteurs	Politique et diplomatique (prévention des conflits) <i>Conflict prevention</i>	Sécurité (maintien de la paix ( <i>peacekeeping</i> ), prévention de la violence, aide d'urgence et réhabilitation)	Aide d'urgence (besoins vitaux, maintien du capital humain et social)	Reconstruction (réparation des infrastructures physiques et économiques, capacités institutionnelles..) <i>Peacebuilding</i>
États donateurs	Bilatéral et multilatéral (institution régionale comme l'OSCE )	Forces de maintien de la paix	Principalement à travers des agents (UN, ECHO, ONG), utilisation des militaires	Bilatéral et à travers des agents
Nations unies	DPA/SRSG	DPKO/SRSG Forces de maintien de la paix	Agences des nations unies (OCHA, WFP, UNHCR, UNICEF, MDCA...)	Agences des Nations unies (PNUD, UNHCR, UNICEF, OCHA, UNOPS)
Union européenne	Conseil Européen Commission européenne Parlement européen	Observateurs	ECHO (aussi à travers les NU et les ONG) Mécanisme de réaction rapide	Commission européenne (DG Relex), Agence des Nations unies, ONG
ONG	Droits de l'homme, prévention des conflits		Indépendante/comme intermédiaire d'un gouvernement/des NU/de l'UE	Indépendante ou comme agents
FMI			Étude situation conflit et postconflit	Assistance Macroéconomique
Banque Mondiale	Évaluation des impacts économiques des propositions de paix		Pas une agence d'urgence mais son rôle s'accroît dans l'évaluation de la situation durant le conflit et le postconflit (Fonds postconflit)	Assistance à la reconstruction (au sens large) Plusieurs instruments de financement sur le moyen et long terme





## L'exemple allemand

---

### En matière de prévention des crises

---

L'Allemagne reste encore très réticente face aux interventions extérieures, c'est pourquoi la politique allemande de prévention des crises présente des caractéristiques spécifiques : concentration des moyens militaires dans un petit nombre de pays, forte composante civile, préférence pour le soutien aux initiatives locales inscrites dans un cadre multilatéral.

La difficulté liée à toute participation militaire a amené les autorités allemandes à développer une expertise particulière dans le domaine civil :

– un Centre pour les opérations de paix civiles (ZIF) a été créé en avril 2002. Il est géré en liaison avec les ministères fédéraux de la Coopération, de la Défense, de l'Intérieur et le *Bundestag*. Ce centre, compte dix-huit collaborateurs, et bénéficie d'un budget annuel légèrement inférieur à 2 M €.

Le ZIF a trois missions : il forme en premier lieu des civils amenés, à plus ou moins court terme, à être déployés sur le terrain dans le cadre de missions de prévention des crises ou de postconflit. La formation, qui dure deux semaines, est comparable à celles que dispense la « Croix-Rouge » à ses agents expatriés : gestion des conflits, prises d'otage, sensibilisation aux mines antipersonnel, mais aussi gestion administrative et financière des missions et sensibilisation au travail dans un environnement multiculturel. Le public formé est très divers : élus locaux (notamment dans les Balkans), administrateurs, policiers et officiers en retraite.

Le ZIF sélectionne également des experts pour des missions temporaires au sein de certaines organisations (en particulier l'OSCE) et des observateurs électoraux. Entre juillet 2002 et la fin 2003, un total de 500 observateurs aura été formé. Enfin, le ZIF a un rôle d'observation et d'analyse des évolutions de la gestion des crises.

– L'*Auswaertiges* AMT dispose de crédits relativement importants (21,2 M € l'an dernier) pour la démocratisation et l'équipement, qui bénéficient au premier chef à l'aide électorale et au déminage humanitaire ainsi qu'à des programmes d'aide au renforcement du contrôle civil sur les armées.

Dans sa politique de coopération bilatérale, l'Allemagne a fait de la prévention des crises l'une de ses priorités dans cinq pays : Sri Lanka, Burundi, Sénégal, Guatemala et Colombie. Le ministère fédéral de la Coopération finance les contrats d'une centaine de coopérants, spécialisés dans la médiation, dans les programmes de lutte contre le trafic d'armes légères et dans des actions de réconciliation nationale.

– En sus de ces actions directes, les autorités allemandes privilégient le soutien aux initiatives locales, selon un principe de proximité.

Ceci explique leur propre engagement direct massif dans les Balkans, et justifie qu'elles se reposent ailleurs sur les acteurs locaux, qu'il s'agisse d'organisations ou de puissances régionales (en Afrique en particulier, avec un soutien de principe à l'action du Nigeria en Afrique de l'Ouest ou de l'Afrique du Sud en Afrique australe et centrale).

Ce soutien est encore timide, en particulier dans les crises Africaines (à Sri Lanka ou au Proche-Orient, il est moins chichement mesuré). Les contributions allemandes à la CEMAC en Centrafrique ou à la CEDEAO en Côte d'Ivoire auront été limitées, lentes à mettre en place et parfois assorties de conditions exagérément restrictives.

---

## **En matière de sortie de crise, intervient notamment deux organismes**

– Le GTZ (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* : Agence de coopération technique) qui développe et met en œuvre des programmes de coopération humanitaire, et ceci notamment pour permettre la reconversion des combattants dans des zones en situation de postconflit.

Cette agence agit en aval et sur commande d'organisations institutionnelles nationales et internationales.

C'est un organisme semi-étatique qui est en quelque sorte le bras armé du ministère de la Coopération, mais son budget n'est que pour moitié d'origine étatique.

Son expérience en matière de DRR est assez récente mais elle a à son actif un certain nombre d'expériences, notamment avec l'Union européenne (sur les questions de réintégration), ou au Rwanda, où elle est partie prenante du programme de la Banque mondiale.

À noter car c'est important que le GTZ sous-traite fréquemment à des ONG souvent chrétiennes. Elle a d'ailleurs l'obligation de confier au moins un tiers des ses marchés à des organismes privés.

Il faut enfin noter que même s'il dispose d'une certaine autonomie budgétaire qui lui confère une vraie souplesse d'intervention, le

GTZ reste étroitement soumis au niveau des choix stratégiques à la politique décidée au niveau du ministère Allemand de la Coopération BMZ.

– Le BICC (*Bonn International Center for Conversion*) qui est également un organisme semi-étatique mais quand à lui, spécialisé dans la recherche et l'analyse sociologiques en rapport avec la problématique de sortie de crise et des programmes de désarmement-démobilisation-réinsertion.

Cet organisme créé à l'origine pour permettre la reconversion de l'armée Est-allemande, s'est ensuite spécialisé dans les programmes de DDRR menés en Europe de l'Est et dans les Balkans essentiellement. Il est actuellement doté d'un budget annuel de 2,5 millions € dont la moitié versée par l'État fédéral Allemand. Il travaille en relation étroite avec le ministère Allemand de la Coopération économique et du développement (BMZ).

En dehors des recherches, études et évaluations, le BICC n'intervient pas directement sur le terrain, ou bien ne le fait qu'en coopération étroite avec le GTZ.



## Conditions d'éligibilité

De façon générale, pour être éligible aux différents financements,

1) Il est important de comprendre que **le jeu se fait à trois**. En effet, quelle que soit la forme de l'arrangement qui est prévu pour subvenir aux besoins d'un pays, il est nécessaire que dans la mise en œuvre des projets des relations soient établies entre l'Etat récipiendaire, le mécanisme de coordination et les militaires.

2) Il est nécessaire de **se faire enregistrer** (ou référencer) auprès des mécanismes ou des agences compétentes (contrats cadres) (MCDA).

3) Les **projets doivent répondre à une logique économique** : il faut disposer d'une réelle compétence, montrer des garanties de sérieux, de pérennité. Les critères généralement retenus pour déterminer l'éligibilité d'un opérateur sont :

- ses capacités de gestion administrative et financière ;
- ses capacités techniques et logistiques au regard de l'urgence des opérations prévues ;
- son expérience dans le domaine en question ;
- sa disposition à participer le cas échéant à un système de coordination spécifique à mettre en place dans le cadre de l'intervention en question ;
- ses antécédents et les garanties qu'il est en mesure de fournir quant à son impartialité dans la mise en œuvre des tâches qui lui sont assignées.

4) Il faut des **procédures compatibles en terme comptable avec les financeurs** : capacité de recevoir des financements, donc possibilité de pouvoir ouvrir un compte en banque et aussi de se soumettre aux logiques de contrôle des donateurs et bailleurs de fonds.

5) Les projets doivent généralement se réaliser avec **l'engagement de répondre à un but précis**, ce qui correspond souvent à démontrer que le projet a un impact positif sur la stabilité à long terme du pays en conflit. Par exemple, un projet de reconstruction qui permet le retour des réfugiés et des personnes déplacées, conformément aux directives qui sont inscrites dans les accords de paix. De plus, il s'agit de répondre à une approche guidée par le besoin et non par l'offre. Ceci implique une analyse approfondie de la situation, une conception et une mise en place du projet adaptées aux réalités et une évaluation qui permette de « rendre compte » en particulier aux donateurs.

6) Les projets doivent **s’inscrire dans des dimensions économiques, sociales et culturelles** (« comprehensive reconstruction ») de ce pays. Pour l’Union européenne, cela signifie être conforme à un « projet cible » et viable. Aujourd’hui, l’Union européenne refuse les projets qui sont jugés trop « luxueux » par rapport à la situation du pays et recommande de bien adapter la réponse aux besoins locaux, quitte à proposer des solutions intermédiaires ou dégradées qui soient acceptables en terme d’exploitation ou de fonctionnement pour les populations et les collectivités locales.

Ces deux derniers points s’inscrivent dans une démarche qualité pour la mise en œuvre du projet, démarche qui est reprise dans ce que l’on appelle communément le cycle du projet (identification et instruction des projets et programmes, préparation des décisions de financement, mise en œuvre et *monitoring*, évaluation des projets programmes) <sup>1</sup>.

7) Les projets doivent porter sur des domaines où **l’agence jouit d’un avantage comparatif et ne se substitue pas à d’autres donateurs.**

*Extrait du rapport sur la coopération civilo-militaire op. cit supra.*

(1) Voir l’annexe 29, « Manuel gestion du cycle du projet », EuropeAid.

## Organisation non gouvernementale

Le terme organisation non gouvernementale ne recouvre pas une catégorie juridique précise, ni en droit international, ni en droit interne. Il s'agit plutôt d'une commodité de langage destinée à désigner des personnes morales de droit privé dont l'activité n'est pas strictement nationale. Le seul point commun des ONG est d'être des structures non gouvernementales et non lucratives. Il s'agit le plus souvent d'organismes de droit privé national : associations, fondations ou autres formes similaires reconnues par le droit national des différents pays concernés. Chaque ONG regroupe des individus autour des objectifs qu'ils se sont fixés dans les statuts de l'association. Les ONG définissent donc librement leur propre mandat. Elles sont l'expression d'une vie associative internationale qui reflète la solidarité entre les individus et sert de complément aux institutions politiques internationales et aux lois économiques et commerciales du marché mondial.

Leur présence dans la vie internationale n'est pas due à leur statut juridique.

Elles participent à la vie internationale par le biais d'actions à but non lucratif qu'elles entreprennent dans différents pays étrangers. Ces actions peuvent être de nature très diverse selon chaque organisation : humanitaire, culturelle, éducative, sociale, religieuse, économique, etc.

---

*– Pour ne pas entraver la liberté d'association, les lois pertinentes des différents pays n'ont pas prévu de mécanismes contraignants de contrôle de l'activité des associations et autres ONG. Une seule obligation légale pèse sur elles, ne pas mener des activités lucratives. En général, ces entités ne rendent des comptes qu'à leurs organes internes : assemblée générale de leurs membres, conseil d'administration. Cette souplesse peut également être synonyme de fragilité. Elles peuvent être soumises à diverses pressions financières, politiques, etc.*

*– Certaines ONG dépendent totalement de l'argent des gouvernements pour leur fonctionnement. Leur indépendance et leur caractère non gouvernemental peuvent alors en souffrir.*

*– Le nombre d'adhérents et la réalité de la vie et de la démocratie associative sont les seuls garants d'un fonctionnement indépendant et responsable des ONG.*

---

Les ONG peuvent obtenir un statut consultatif auprès de certaines organisations internationales qui ont un champ de compétence proche de leur domaine d'activité. Ce statut consultatif leur permet d'être informées des travaux de l'organisation internationale et de soumettre des documents ou de débattre des questions de leur compétence avec les représentants des États.

Elles peuvent signer des contrats de partenariat opérationnel avec des organisations internationales et des contrats financiers avec des bailleurs de fonds nationaux ou internationaux pour mettre en œuvre des programmes internationaux de solidarité. Elles signent également des accords de programme avec les ministères concernés des pays étrangers.

Dans des situations de conflits, les conventions de Genève confient une mission de secours et de protection aux organisations privées, humanitaires et impartiales.

*Extrait du Dictionnaire pratique du droit humanitaire, Françoise Bouchet-Saulnier, éditions La Découverte.*

## Bibliographie

### **Droit d'initiative humanitaire, principes humanitaires, secours, protection**

Pour en savoir plus :

Barberis J. A., « Nouvelles questions sur la personnalité juridique internationale », *Recueil des cours de l'académie de droit international*, t. 179, vol. 1, p. 145-304, 1983.

Beigdeber Y., *Le Rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant-LGDJ, Bruxelles-Paris, 1992.

Bringuier P., « À propos du droit d'initiative humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge et de tout autre organisme humanitaire impartial », *International Geneva Yearbook*, p. 89-102, 1990.

Dominice C., « La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge », in Swinarski C. (ed.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, CICR-Martinus Nijhoff, Genève-La Haye, p. 663-673, 1984.



## **Coordination humanitaire : la question des fédérations d'ONG**

*C – Un maillage avec les autres acteurs qui en fait un des constituants du « noyau dur » du pôle.*

*La coordination humanitaire au niveau des Nations unies implique des interactions avec un grand nombre et des catégories variées d'acteurs. Ceux-ci incluent : les agences humanitaires du système des Nations unies, tels le HCR, l'UNICEF, le PAM, le PNUD et d'autres ; d'autres organisations humanitaires internationales tels... le CICR ; les ONG humanitaires internationales.*

*DHA, Rapport humanitaire 1997, OCHA, New York et Genève, p. 12<sup>1</sup> 1997.*

Les relations que d'autres acteurs du pôle, précédemment présentés, entretiennent avec les ONG ont déjà été mentionnées. C'est en quelque sorte ces dernières ont vocation naturelle à nouer et à tisser un réseau actif de liens avec les autres intervenants. Pour des raisons qui leur sont propres d'abord. Les financements publics et/ou les supports matériels et logistiques que peuvent offrir des organisations multilatérales ou des États sont pour elles une ressource de moins en moins négligeable. Le soutien qu'elles reçoivent ainsi d'autres acteurs peut même revêtir une dimension d'ordre politique, et leur permettre l'accès à des zones où elles auraient sinon des difficultés à pénétrer. Enfin, les réalités concrètes de l'action humanitaire contemporaine rendent de plus en plus aléatoire (y compris pour les personnels ONG) la conduite de programmes isolés, sans aucune liaison avec d'autres acteurs. Et ce aussi bien pour des raisons d'efficacité que de sécurité des personnels expatriés et locaux, ainsi que d'optimisation de l'assistance apportée.

Quant aux acteurs non ONG, certains, on l'a vu, n'ont d'abord pas de branche directement opérationnelle : les associations sont dès lors un partenaire idéal qui bénéficie d'une image connotée positivement de souplesse, d'adaptabilité, de capacité à agir au plus près des populations, et d'une certaine efficacité. Même si cette représentation a été écornée par les crises du début de la décennie, et notamment celle du Rwanda. Les

(1) Version anglaise. Traduction par l'auteur.

ONG ont aussi joué (et bénéficié) symboliquement de l'effet de « contre-modèle », en regard d'organisations multilatérales le plus souvent assimilées (même si parfois injustement) à de lourdes et inefficaces machines bureaucratiques. Ou par rapport aux États, d'être affranchies des raisons et des engagements de ces derniers... Le monde de la « Croix-Rouge » quant à lui a depuis les années quatre-vingt fait le constat qu'il ne pouvait plus les ignorer, sauf à courir le risque d'être marginalisé sur certains terrains.

Enfin tous, ONG et non ONG, ressentent l'impérative nécessité d'espaces de rencontre, de réflexion et d'échanges au Nord, et d'une coordination de plus en plus élaborée sur les lieux d'intervention lorsque plusieurs acteurs y sont simultanément présents. Les interrelations ont, ici aussi, une facette interne à la communauté des ONG, et externe à celle-ci. Pour la première, mentionnons d'abord le phénomène des réseaux. MSF s'est ainsi ramifié depuis les années quatre-vingt, avec notamment les branches néerlandaises et belges déjà citées. Le choix initial d'une très grande autonomie de chaque composante a provoqué toutefois, et de manière récurrente, des tensions entre les sections, en désaccord, par exemple sur le retrait ou le maintien d'équipes dans tel ou tel contexte de crise, comme à l'automne 1994, dans les camps de réfugiés rwandais de l'ex-Zaïre, contrôlés par les partisans de l'ancien régime génocidaire. Mais l'ensemble fonctionne cahin-caha et globalement on peut aujourd'hui parler d'un véritable « Mouvement international MSF ». MDM a construit aussi dorénavant un réseau international en Espagne, Suisse, Grèce, États-Unis... De même qu'ACF en Espagne et en Grande-Bretagne. La plupart des associations importantes appartiennent en outre à un regroupement national. Depuis 1994, il s'agit pour la communauté des ONG françaises de la coordination SUD (Solidarité-Urgence-Développement), qui rassemble aussi bien celles actives dans le champ humanitaire que des organisations œuvrant dans les domaines les plus variés, du développement rural à l'éducation, des projets urbains au soutien aux micro-entreprises, de la vente de produits du commerce équitable aux actions de sensibilisation de la population et des décideurs français aux problématiques du sud de la planète.

La majorité des ONG britanniques se retrouvent dans une coordination dénommée BONP, les allemandes dans VENRO. Aux États-Unis, la coalition s'appelle INTERACTION. Basée à Washington et devenue extrêmement puissante, elle compte aujourd'hui 160 membres et une vingtaine de salariés. Elle entretient des rapports étroits avec la Maison-Blanche, le Département d'État, le Congrès. Sans compter les liens noués avec l'ONU, la Banque mondiale... Nous avons déjà mentionné aussi le réseau européen VOICE qui réunit soixante-dix ONG à travers l'Union. VOICE s'insère lui-même au sein d'un regroupement plus vaste, le comité de liaison qui rassemble les représentants des ONG des États membres de l'Union européenne, quel que soit leur domaine d'activité (CLONG-D). Tous ces collectifs à la fois structurent les communautés d'ONG et ont une fonction d'interface vis-à-vis de l'extérieur.

Les acteurs se retrouvent encore dans diverses manifestations du milieu humanitaire, qu'elles soient nationales, telles l'*Interaction*

*Annual Forum*, chaque année au printemps à Washington ou le forum d'Agen à l'automne en France. Ou à dimension transnationale, comme le forum de Wolfsberg qui a eu lieu pour la première fois en juin 1997, voire le « salon » *World Aid* à Genève.

L'autre figure essentielle de ces liens multiples est donc ceux qui se nouent sur le terrain. La place nous manque pour les évoquer ici en détail. Soulignons seulement qu'ils peuvent aller des échanges d'information à des actions conjointes, voire à des partages de programmes, et enfin, point ultime, à des coordinations opérationnelles de répartition des tâches. Mais leur mise en œuvre commence aussi au nord à travers les échanges entre sièges et sièges/terrains qui, avec les techniques informationnelles, ont dorénavant lieu en temps réel. La coordination peut aussi s'anticiper au nord pour préparer des actions futures.

Mentionnons, à titre de seul exemple, sur ce plan, les sollicitations récentes d'une agence des Nations unies, le PAM, vis-à-vis des ONG françaises. Autrefois positionné sur l'aide alimentaire pour le développement, il se concentre désormais sur le terrain de l'urgence (la première ne représentant plus qu'un quart de ses activités). Or, les ONG de par leurs fortes capacités à accéder directement aux populations sont souvent amenées à effectuer la distribution de l'aide fournie par l'agence. Les relations sont cependant difficiles et le PAM cherche donc à intensifier maintenant le dialogue avec les ONG, dans un souci (que partagent celles-ci) de meilleure complémentarité et de plus grande efficacité. Une rencontre a ainsi été organisée en janvier 1999 à Paris entre les ONG françaises et l'agence onusienne, à l'initiative du ministère français des Affaires étrangères. Les questions clé liées aux diverses formes de partenariat opérationnel ont été évoquées <sup>1</sup>.

Enfin, dernier type d'interaction, la contractualisation, déjà évoquée au chapitre précédent <sup>2</sup>. Celle-ci n'est pas, c'est évident, toujours sereine. Ainsi, lors d'un débat au forum d'Agen 1998, Rony Brauman (avec son sens de la formule à l'emporte-pièce), traitera ECHO de rien moins que de « *dealer de l'aide humanitaire* » vis-à-vis des associations...

Les ONG ne sont donc nullement un acteur qui serait périphérique au pôle. Au contraire, ce maillage très étroit montre qu'elles sont un des constituants de son « noyau dur ». D'autant qu'en même temps, leur caractère privé confère (au moins en théorie) une plus large capacité qu'à d'autres de gérer, comme bon leur semble, leurs relations avec les autres acteurs. Même le gouvernement de la « Croix-Rouge » et du « Croissant-Rouge » ne dispose pas d'une latitude équivalente. L'objection immédiate, et classique, est que la dépendance financière à l'égard d'acteurs/bailleurs de fonds la limiterait notablement. On rétorquera d'abord que tel n'est pas le cas de toutes les ONG, par exemple de MSF-F. Celle-ci affiche clairement sa volonté de ne pas faire la « course à toujours plus de projets » et a entrepris une réduction volontariste et drastique, on

(1) Compte-rendu in *Nouvelles de Sud*, mars 1999.

(2) Et qui le sera à nouveau au suivant.

l'a dit, de ses liens avec ECHO. Elle n'accepte non plus aucun financement de l'État français. De même, HI a refusé un financement de même origine pour un programme de déminage au Mozambique, faute d'accord sur les objectifs <sup>1</sup>. Ensuite, que la diversification des financeurs est largement pratiquée aujourd'hui, et réduit le risque d'assujettissement. Enfin que l'indépendance n'est peut-être pas seulement une affaire de niveau des fonds d'origine publique, par rapport à ceux provenant du privé, même si ce critère est à prendre en compte.

\* \* \*

D'émergent, les ONG sont par conséquent devenues un acteur incontournable. Pourtant, leur assise demeure fragile. Elles éprouvent des difficultés non seulement à renforcer, mais même à maintenir leur ancrage dans la société civile. Le niveau des ressources financières demeure un problème permanent et angoissant, pouvant conduire à la disparition pure et simple. Sans compter les questions de maintien et d'accroissement des capacités opérationnelles, de sécurité, d'éthique, voire d'irruption d'entreprises privées de services qui n'est pas à écarter dans les toutes prochaines années... Si le remplacement de dirigeants charismatiques a commencé de se faire, plutôt dans de bonnes conditions, la relève des générations aux postes de responsabilités terrain et siège est beaucoup plus délicate. Les candidats se font rares, et leurs exigences augmentent...

Enfin le retour d'un acteur ancien sur le terrain humanitaire, l'État, complexifie la donne.

*Extrait de l'ouvrage de Philippe Ryfman La question humanitaire Paris, Ellipses, collection « Grands enjeux », 1999.*

(1) Entretien personnel.

## **Le cas du Groupement interarmées d'actions civilo-militaires (GIACM)**

Le GIACM est une unité récente dont la mission principale est d'apporter un appui à nos troupes quand elles sont déployées en opération. Il veille à ce que l'insertion de la force sur place se fasse dans les meilleures conditions possibles. En ce sens, il contribue à la bonne exécution de la mission, en développant notamment de bons rapports avec les populations locales.

Dans le même esprit, il participe de la mise en place de l'action civile de sortie de crise, en bénéficiant pour ce faire de son statut militaire.

Il n'en reste pas moins un problème de coût de ses opérations, de même qu'un problème de constitution du réservoir d'experts.

Des équipes du GIACM sont positionnées à l'heure actuelle en Afrique (notamment en Côte d'Ivoire), dans les Balkans, en Afghanistan.

*Commentaires du représentant du GIACM sur les sorties de crise :*

En ce qui concerne les opérations de DDR, chaque cas, ou chaque situation, est unique. Il n'existe pas de processus de DDR qui ait été mené jusqu'à présent, de manière totalement satisfaisante. On ne peut parler, dans certains cas, que de demi-succès.

Les choses ne « marchent » véritablement que lorsque les processus s'opèrent de manière « quasi naturelle », mais cela prend inévitablement du temps.

Il faut prendre le temps de la discussion dans les villages, et celui du montage de microprojets, par exemple en liaison avec des ONG. Il existe notamment des ONG spécialisées dans le montage de microprojets sous forme de « kits » préconstitués et intégrés.

Il existe cependant un problème spécifique de rapport entre l'action civilo-militaire et l'action menée par les ONG, dans des domaines comme le déminage par exemple ou la dépollution, qui sont à certains égards considérés comme relevant du domaine d'action propre des ONG, les armées étant considérées comme devant se contenter de venir en soutien.

Les armées doivent-elles s'immerger davantage dans les actions civiles ?

C'est difficilement concevable en période de « surchauffe » : les militaires ne sont pas aujourd'hui très preneurs de missions très coûteuses en hommes et en budget, sauf peut-être à envisager une prise en charge financière par le budget du ministère de la Coopération.

Actuellement, en Côte d'Ivoire, les militaires prennent contact et proposent des projets à des organismes comme le PAM, l'OMS, l'UNICEF.

À Djibouti, ils ont participé à des programmes de construction d'écoles, à la délivrance de lots de médicaments.

À noter, selon nos interlocuteurs, que les autres pays pourvoyeurs d'aide (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, pays nordiques) font plutôt intervenir leurs grosses agences civiles. Le cas de la France est donc spécifique : d'une part du fait de la prévalence de l'action militaire, d'autre part du fait de la faiblesse du budget de la coopération.

En conclusion, il est peut-être dommage que la France n'exploite pas mieux le crédit qu'elle a capitalisé peu à peu en Afrique.

## Étude d'un cas concret : le Timor Oriental

Indépendant depuis le 20 mai 2002, après deux ans de tutelle des Nations unies et vingt-quatre années d'occupation indonésienne (1975-1999), le Timor Oriental est confronté à de nombreux défis politiques, économiques et sociaux.

Parmi ces enjeux, celui de la reconversion et de la réinsertion des anciens résistants se pose avec acuité.

Ce pays constitue donc un excellent cas concret pour la mission parlementaire qui s'est donc rendue en mission d'étude au Timor Oriental du 18 au 20 mai 2004.

Au cours de cette mission, Pierre Morel-A-L'huissier a pu rencontrer le chef de l'État Est timorais, Xanana Gusmao, les ministres des Affaires étrangères, de la Défense et de la Sécurité intérieure, ainsi que Mgr Basilio Nascimientto, évêque de Baocau. Un entretien a également pu être ménagé entre le député et les présidents des deux commissions chargées de la réinsertion des anciens combattants, d'une part, et M. Asegawa, représentant le Secrétaire général de l'ONU au Timor Oriental, d'autre part.

Pour tous les interlocuteurs de Pierre Morel-A-L'huissier, en particulier Xanana Gusmao et Mgr Nascimientto qui ont participé à la résistance sur le territoire, la question des anciens combattants constitue, aujourd'hui, un problème politique central.

Il ressort de ces entretiens que le processus de dénombrement des anciens combattants devrait prochainement s'achever et déboucher sur des propositions d'action.

### *1) Actions en cours*

Le gouvernement du Timor Oriental achève actuellement la phase préliminaire du processus de réinsertion des combattants que constitue l'identification des ayants droit. Deux commissions ont été chargées de cette opération. La première a pour tâche de répertorier les combattants de la période 1975-1979 (lutte armée directe), la seconde s'occupe des vétérans de la période 1979-1999 (guérilla). Le nombre total des combattants identifiés s'élèverait à 38 000 environ.

Les deux commissions devraient rendre leur rapport prochainement et proposer des mesures en faveur de cette population.

## 2) Mesures envisagées

Les propositions évoquées par nos interlocuteurs seraient de deux ordres :

### – Actions à caractère symbolique

Ces mesures viseraient à assurer la **reconnaissance** des anciens combattants du Timor Oriental par la création d'une médaille et d'un certificat.

Le député a également évoqué la création d'un ministère spécifiquement chargé des Anciens combattants, lesquels sont actuellement suivis par le ministère des Affaires sociales. Cette proposition a particulièrement retenu l'attention de M. Ramos Horta, l'influent ministre des Affaires étrangères.

### – Mesure d'ordre matériel

Visant, cette fois-ci, à la réparation, ces mesures bénéficieraient aux plus vulnérables des ayants droit ou ayants cause (handicapés, veuves, orphelins). Elles se traduiraient par l'attribution d'un logement et par l'accès préférentiel à un emploi. Dans ce dernier domaine, le gouvernement du jeune État compte sur l'ONUDI pour élaborer des projets comprenant un volet plus particulièrement destiné aux ex-combattants.

La question des anciens combattants revêt une acuité politique indéniable dans le processus global de stabilisation et de réconciliation nationale du Timor Oriental ; en outre, les autorités timoraises affichent une réelle volonté de répondre concrètement à cette question.

Dans ces conditions, ce jeune pays constitue, sans conteste, un cas concret particulièrement pertinent pour la mission parlementaire de Pierre Morel-A-L'huissier.

Par ailleurs, et bien que cette mission revêtait essentiellement un caractère d'investigation, elle a, naturellement et inévitablement, suscité des attentes chez les autorités du Timor Oriental dans le domaine de la reconnaissance du monde combattant et de la réparation.

Il est parfaitement envisageable que les actions proposées par le présent rapport pourront trouver au Timor Oriental, un excellent champ de mise en œuvre.



## La question des enfants soldats

### *Les chiffres :*

- plus de **2 millions** de jeunes de moins de dix-huit ans sont morts dans des conflits armés entre 1990 et 2000 ;
- **1 million** dans le même temps sont devenus orphelins ;
- plus de **6 millions d'enfants** ont été blessés, mutilés pendant ces conflits. Beaucoup restent handicapés à vie ;
- dans 87 pays, les enfants vivent dans des régions infestées de mines terrestres. Il en reste 60 millions. Chaque année, elles mutilent ou tuent jusqu'à **10 000 enfants** ;
- **25 millions d'enfants** dans le monde sont réfugiés ou ont été déplacés de leur lieu d'origine ;
- près de **20 000 enfants** seuls demandent chaque année l'asile en Europe, en Amérique et en Océanie ;
- **300 000 enfants soldats** ont été recrutés par des armées ou des groupes armés, dont 120 000 en Afrique ;
- **des milliers** d'autres sont entraînés au combat dans 87 pays ;
- **38 pays (soit 1 sur 5)** utilisent des enfants de moins de 18 ans comme soldats. – l'Afrique (14 pays) et l'Asie (10 pays) sont les continents où il y a le plus grand nombre d'enfants soldats, suivis par l'Europe (6 pays), le Moyen-Orient (5 pays), l'Amérique latine (3 pays) ;
- au Rwanda (petit pays d'Afrique qui a connu un génocide en 1994) **45 000 ménages sont tenus par des enfants, dont 90 % de filles** ;
- le sida est devenu la plus grande menace qui pèse sur les enfants, en particulier dans les pays ravagés par la guerre. Depuis cinq ans, il tue plus de **3,8 millions d'enfants** et fait plus de **13 millions d'orphelins**. Dans les régions les plus touchées, près de la moitié des adolescents qui ont quinze ans aujourd'hui devraient en mourir.

### *Exemples récents de recrutement*

#### • République démocratique du Congo

En décembre 2000, un rapport des Nations unies estimait que près de 30 % des nouvelles recrues en République démocratique du Congo étaient des enfants dont beaucoup n'avaient pas douze ans. La République démocratique du Congo, soutenue par le Rwanda, a mené d'intensives campagnes de recrutement à la fin 2000, enlevant des enfants dans les écoles, sur les routes, sur les marchés et même chez eux. Dans certains

villages, les écoles ont fermé et les jeunes dormaient hors de chez eux pour éviter l'enrôlement forcé.

En avril 2001, alors que la République démocratique du Congo avait promis de démobiliser et de mettre fin au recrutement, on a pu constater, lors d'une cérémonie marquant la fin d'une session d'entraînement militaire au camp de Mushaki, que près de 1 300 des 1 800 nouveaux promus étaient des enfants entre 12 et 17 ans. Il était clair que la République démocratique du Congo continuait à recruter sans faiblir en zone rurale.

Toujours dans l'est de la République démocratique du Congo, l'Armée pour la libération du Rwanda (ALIR) a enlevé des enfants parfois âgés de dix ans à peine. Elle les a entraînés au maniement des armes et les a utilisés pour des corvées d'eau et le transport du matériel ainsi que pour faire diversion pendant les batailles, où ils devaient crier et taper sur des casseroles. C'est encore dans les rangs de l'ALIR que des dizaines d'enfants ont trouvés la mort entre mai et septembre. Début août, 280 enfants de l'ALIR étaient détenus au Rwanda suite à leur capture ou à leur reddition.

#### • **Burundi**

Au Burundi, des centaines d'enfants ont été recrutés dans les « Gardiens de la paix », en fait des groupes paramilitaires. Entre 750 et 900 enfants âgés de 7 à 12 ans ont été enrôlés et entraînés en un an dans ce pays. Si les recrutements récents épargnent les plus jeunes, ils se sont poursuivis pour les 14 ans et plus.

Ceux-ci ont été soumis à des conditions très dures et fréquemment battus par les soldats, ce qui a provoqué la mort de certains d'entre eux. De nombreux autres ont été tués au combat parce qu'ils avaient été envoyés en première ligne.

Le 9 novembre 2001, un groupe de rebelles enlevait plus d'une centaine d'élèves du lycée de Musema et mettait le feu à leur établissement, les obligeant ensuite, en les frappant, à transporter le butin qu'ils avaient volé dans les maisons et les boutiques voisines.

Le 15 novembre, les élèves étaient relâchés.

#### • **Liberia**

Entre janvier et avril 2001, de nombreux enfants, dont certains n'avaient que neuf ans, ont été recrutés aux barrages militaires, dans les bus et dans les camps de déplacés.

#### • **Colombie**

Le gouvernement a estimé à 10 000 le nombre d'enfants membres de groupes armés opérant dans le pays. À la fin 2000, après un affrontement entre les forces gouvernementales et les rebelles (FARC), des dizaines d'enfants ont été capturés ou tués. L'armée a annoncé que trente-deux de ses prisonniers, parmi lesquels se trouvaient trois filles, avaient moins de dix-sept ans.

- **Sri Lanka**

L'UNICEF a rappelé récemment à l'ordre les rebelles du mouvement des Tigres tamouls au Sri Lanka qui recrutent dans les écoles des enfants de moins de douze ans et cela malgré les assurances données en 1998 de cesser de recruter en dessous de l'âge de 17 ans.

- **Soudan**

Même si le gouvernement de Khartoum et le mouvement rebelle ont établi officiellement à 18 ans l'âge de la conscription, le nombre d'enfants sur le terrain est évalué à 9 000. Les enlèvements d'enfants, garçons ou filles, sont encore une pratique courante.

*Démobilisation des enfants soldats*

Depuis plusieurs années, les enfants soldats sont intégrés dans des programmes de démobilisation et de réinsertion. Ainsi, et pour ne citer que les plus récents :

– Fin février 2001, l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance) a coordonné la démobilisation de plus de **2 500 enfants âgés de huit à dix-huit ans sur les 10 000** qui servaient dans les rangs de l'armée de libération des peuples du **Soudan** (SPLA). Cette démobilisation se poursuit en 2002.

– De mai à novembre 2001, **en Sierra Leone, 2 903 enfants**, dont 1 506 issus des rangs rebelles du Front révolutionnaire uni (RUF) et 1 303 des milices alliées au gouvernement, ont été relâchés et/ou désarmés.

– En mai 2001, le gouvernement de la **République démocratique du Congo** (RDC) a décrété la démobilisation de **milliers d'enfants soldats** servant dans son armée. Le président Joseph Kabila a ordonné une campagne de sensibilisation et d'éducation des responsables militaires afin de faciliter la démobilisation. En juillet, des équipes ont entrepris une tournée des casernes pour répertorier les enfants soldats, préparer leur regroupement avec leurs familles et leur réintégration dans la société. Pourtant, il est évident qu'on est loin du compte sur le terrain.

*Extraits de l'ouvrage Les petits soldats, Reine-Marguerite Bayle, « Handicap International », Syros Jeunesse.*



## Annexe 10

# Opérations dans lesquelles la France a engagé des forces depuis 2000

Baptême	Dates	Pays ou zone	Moyens maximum engagés	Observations
	9 novembre 2000			Par les intempéries
MINUEE	1 <sup>er</sup> décembre 2000	Éthiopie Érythrie	1 militaire	Participation à la force d'interposition de l'ONU
EUMM	31 décembre 2000	Balkans	16 hommes	European Union Monitoring Mission. Qui fait suite à l'opération UE ECMM
<b>2001</b>				
Samsonnette	20 mai 2001 14 juin 2001	Madagascar	1 patrouilleur 32 hommes	Recherche de deux bacs naufragés pour le compte des autorités malgaches
Minerve	26 août 2001 26 septembre 2001	Arym	590 hommes	Participation française à l'opération OTAN <i>Essential Harvest</i>
Minerve	26 septembre 2001 15 décembre 2002	Arym	221 hommes	Participation française à l'opération OTAN <i>Amber Fox</i> qui fait suite à l'opération <i>Essential Harvest</i>
Heracles	Depuis le 10 octobre 2001	Afghanistan Océan indien	640 hommes 2 C160 2 frégates	Lutte contre le terrorisme international. Mise à disposition de moyens renseignements, maritimes, aériens et terrestres
Plan vigipirate	Depuis le 11 septembre 2001	France	1 010 hommes en métropole. 14 hommes dans les DOM-TOM	Plan vigipirate « renforcé » à la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Renforcement de l'effectif consacré à la sécurité générale
<b>2002</b>				
Pamir	Depuis le 4 janvier 2002	Kaboul	500 hommes	Participation française à la force internationale d'assistance à la sécurité mandatée par la résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations unies
Amarante	Depuis le 24 janvier 2002	Méditerranée orientale	1 frégate survols de patrouille maritime	Lutte contre l'immigration clandestine
	4 février 2002- octobre 2002	Loma	2 officiers	Participation à la réorganisation de l'armée sierra léonaise
Épidote	Depuis le 16 avril 2002	Kaboul	53 hommes	Participation française à la formation de l'armée afghane
Plan Hephaistos	27 juin 2002- 2 septembre 2002	France		Lutte contre les feux de forêts
	8 septembre 2002- 20 septembre 2002	France	900 hommes	Rétablissement d'itinéraires et d'assistance aux populations dans les départements du Gard, du Vaucluse et de l'Hérault suite aux inondations

Baptême	Dates	Pays ou zone	Moyens maximum engagés	Observations
Licorne	Depuis le 19 septembre 2002	Cote d'Ivoire	4 000 hommes	Protection des ressortissants étrangers. Respect du cessez le feu et empêcher une déstabilisation générale de la RCI
Coherent Behaviour	1 <sup>er</sup> octobre 2002-30 novembre 2002	Méditerranée orientale	1 frégate	Premier déploiement opérationnel de l'Euromarfor dans le cadre de la lutte contre le terrorisme de mer
Carib Royal	25 octobre 2002-29 octobre 2002	Mer Caraïbe		Lutte contre le narcotraffic en mer en coopération avec les gardes-côtes américains et une frégate britannique
Boali	Depuis le 3 décembre 2002	République centrafricaine	190 hommes	Une force interafricaine équipée, formée, et transportée par la France est projetée à Bangui pour soutenir la force de la CEMAC
Polmar Mer	Depuis le 3 décembre 2002	France	250 hommes	Suite au naufrage du « Prestige »
	Depuis le 15 décembre 2002	France	390 hommes sur quatre zones de défense abonnement du GIGN à 1 HAG à 2 heures	Renforcement des mesures de vigilance
		France	455 hommes 12 avions de combat moyens de défense sol-air	Renforcement du contrôle de l'espace aérien national
		France	190 hommes	Renforcement de la surveillance des approches maritimes et des ports
Minerve	16 décembre 2002-avril 2003	Arym	60 hommes	Participation française à l'opération <i>Otan Allied Harmony</i> qui fait suite à l'opération <i>Otan Amber Fox</i>
<b>2003</b>				
Tarpan	20 février 2003-9 avril 2003	Arabie saoudite	2 M IVP 1 C135 FR 70 hommes	Mission de reconnaissance aérienne photographique au profit de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations unies
MPUE	Janvier 2003	Bosnie	59 hommes	Mission de police de l'Union européenne qui succède à la MINUBH
ALTAIR	Avril 2003-décembre 2003	Arym	200 hommes	Participation française à l'opération UE CONCORDIA qui fait suite à l'opération <i>Otan Allied Harmony</i>
Providence	9 juin 2003-11 juin 2003	Liberia	150 hommes 1 TCD 4 HM 2 HAP	Évacuation de ressortissants.
Mamba	Juin 2003-26 septembre 2003	République démocratique du Congo (Bunia)	1 000 hommes	Participation française à l'opération de l'Union européenne en République démocratique du Congo (ARTEMIS)
UNMIL	Septembre 2003	Liberia	1 homme	Maintien de la Paix
<b>2004</b>				
Carbet	19 février 2004	Haïti		

## **Sigles et abréviations**

**AFD** : Agence française de développement.

**CDAO** : Communauté économique des États d’Afrique occidentale.

**CERAH** : Centre d’études et de recherches sur l’appareillage des handicapés.

**CICR** : Comité international de la Croix-Rouge.

**CPMIVG** : Code des pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre.

**DAS** : Direction des affaires stratégiques (ministère de la Défense).

**DDR** : Désarmement-démobilisation-réinsertion.

**DFID** : *Department For International Development* (Royaume-Uni).

**DGCID** : Direction générale pour la coopération internationale et le développement.

**DMPA** : Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives.

**DSPRS** : Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale.

**FMI** : Fonds monétaire international.

**GIP-FCT** : Groupement d’intérêt public « France Coopération Internationale ».

**GTZ** : *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*.

**HCR** : Haut Comité pour les réfugiés.

**INI** : Institution nationale des Invalides.

**LOLF** : Loi organique relative aux lois de finances.

**MDAC** : Ministre délégué aux Anciens combattants.

**MIESE** : Mission d’intervention en Europe du Sud-Est.

**NEPAD** : Nouveau partenariat pour le développement en Afrique.

**OIM** : Office international des migrations.

**OIT** : Organisation internationale de travail.

**ONAC** : Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

**ONG** : Organisation non gouvernementale.  
**OPEX** : Opérations extérieures.  
**PAM** : Programme alimentaire mondial.  
**PNUD** : Programme des Nations unies pour le développement.  
**RCA** : République Centrafricaine.  
**RDC** : République démocratique du Congo.  
**SGDN** : Secrétariat général pour la défense nationale.  
**SMA** : Service militaire adapté.  
**UNC** : Union nationale des combattants.  
**UNICEF** : Fonds des Nations unies de secours d'urgence à l'enfance.  
**US AID** : Agence pour le développement international (États-Unis).



## **Personnalités rencontrées**

**Apik Solange**, directrice de la mémoire du patrimoine et des archives (ministère de la Défense).

**Barcellini Serge**, contrôleur général des armées, ancien directeur général de l'ONAC.

**Battesti Michèle**, secrétaire scientifique du Comité pour l'histoire des AC, Centre d'étude d'histoire et de défense (CEHD).

Professeur **Bazot**, médecin général inspecteur, professeur agrégé du Val-de-Grâce.

**Collet Guy**, directeur général de l'Office national des anciens combattants.

**Corbe Christian** (méd. général), Directeur de l'Institution nationale des Invalides.

**Dalleau Hugues**, président général de l'Union nationale des combattants.

**Gambert Maurice**, président de la fédération nationale « André Maginot ».

**Gobilliard Hervé** (général), gouverneur des Invalides.

**Goujat Jacques**, président de l'UFAC.

**Navatte Jean-Claude**, chef du bureau des études générales, Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (ministère de la Défense).

**Picon-Dupré René**, directeur des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (ministère de la Défense).

\* \* \*

**Bentégeat Henri** (général), chef d'état-major des armées.

**Boulnois** (colonel), adjoint chef CPCO/conduite, ministère de la Défense.

**De Richoufftz** (général), adjoint du gouverneur militaire de Paris.

**Dumont** (général), inspecteur général des armées air.

**Hébrard** (vice-amiral), sous-chef d'opération à l'état-major des armées.

**Masson** (général), sous-chef des relations internationales à l'état-major des armées.

**Perrin de Brichambaut Marc**, délégué aux affaires stratégiques (ministère de la Défense).

**Thomann** (général), commandant la force d'action terrestre, caserne Kléber à Lille.

**Valentin** (général), gouverneur militaire de Paris.

\* \* \*

**Berlaud Michel** (général), directeur, division des opérations, GIP « France Coopération Internationale ». Opération d'assistance technique postcrise au ministère des Affaires étrangères.

**Bolot Hervé**, directeur de cabinet de M. Wiltzer, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie. En présence de M. **Maréchaux**, M. **Juet**, M. **Lacroix**, M<sup>me</sup> **Kuster-Ménager**, M. **Joubert**, M. **Menat**.

**Chataigner Jean-Marc**, directeur adjoint à la Direction du développement et de la coopération technique au ministère des Affaires étrangères

**Debras Jean-Michel**, directeur général adjoint de l'Agence française de développement.

**De Saint Lager Olivier**, directeur général GIP « France Coopération Internationale ».

**Giraud Hervé** (amiral), directeur de la coopération militaire et de défense au Ministère des affaires étrangères

**Joubert Bruno**, directeur d'Afrique et Océan indien au ministère des Affaires étrangères.

**Lévy Pierre**, chef du service de la PESC, ministère des Affaires étrangères.

**Montfort** (général), commandant le service militaire adapté, ministère de l'Outre-Mer.

**Muselier Renaud**, secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

**Ripert Jean-Maurice**, directeur des Nations unies et organisations internationales, ministère des Affaires étrangères.

\* \* \*

**Chevallier Éric**, sous-directeur en charge du suivi des crises et des conflits internationaux, SGDN.

**Dopffer François**, chef de la Mission interministérielle pour la reconstruction de l'Irak auprès du Premier ministre, SGDN.

**Lorec Philippe**, Conseiller du DREE – Direction des Relations Economiques et Extérieures Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

**Mallet Jean-Claude**, Secrétaire général de la défense nationale.

**Sartre** (général), conseiller auprès du SGDN.

\* \* \*

**Boinet Alain**, directeur de « Solidarités ».

**Bradol Jean-Hervé**, président de « Médecins sans Frontières ».

**Chuberre Marie**, « Handicap International ».

**Courtaigne Thierry**, directeur général du MEDEF international.

**Da Costa**, directeur de la vie associative.

**Dallem**, directeur national de l'urgence et du secourisme de la « Croix-Rouge » française.

**Defournaux Marc**, ancien adjoint du coordinateur spécial de l'ONU à Sarajevo.

**Gentilini Marc**, président de la « Croix-Rouge » française.

**Guilhou Xavier**, directeur **Eurogroup Institute**.

**Heisbourg François**, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique.

**Hodes Cyrus**, *Afghan Solutions Partners*, SAGEM.

**Marchal Roland**, chercheur au CERI, spécialiste de l'Afrique australe et orientale.

**Peigney**, directeur des opérations internationales de la « Croix-Rouge » française.

**Ruffin Jean-Christophe**, président d'« Action contre la Faim ».

#### Allemagne

**Brzoska Michael**, *Bonn International Center for Conversion*, chef de la division recherche.

**Levasseur Franck**, conseiller juridique auprès de l'attaché de défense à Berlin, ambassade de France.

**Rosenbrock Christine**, *GTZ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*.

#### Belgique

**Brouwer Sipke**, directeur d'Afrique occidentale et centrale, Caraïbes et PTOM, Commission européenne-DG développement à Bruxelles.

**Cooper Robert**, directeur général pour les affaires extérieures et politico-militaires au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne à Bruxelles.

**M<sup>me</sup> McLoughlin**, chef d'unité à la Direction générale des relations extérieures, Commission européenne à Bruxelles.

#### Grande-Bretagne

**Baly Dick** (général), *Senior security sector advisor*, Bureau des conflits et de l'action humanitaire à Londres.

**Sir Jeremie Mackenzie**, général d'armée, *Governor CGB OB, Royal Hospital Chelsea* à Londres.

**Yves Reungoat** (colonel), adjoint de l'attaché de défense à l'ambassade de Londres.

**Ross Kim**, adjutant OBE, *Royal Hospital Chelsea*.

### États-Unis

**Amend Kurt**, **Department of Defense**, Bureau Afghanistan, Pentagone.

**Ball Nicole**, *Center for International Policy*, Washington.

**Bradley Sean**, coordonnateur du fonds fiduciaire, programme multipays de démobilisation et de réintégration, Banque mondiale.

**Crowley Isabel**, mission militaire, ONU UNICEF.

**Desprez Dominique**, adjoint de l'attaché de défense, mission militaire près l'ambassade de France à Washington.

**Duriez Laurent**, conseiller du directeur exécutif pour la France, Banque mondiale.

**E. Soyster Harry**, vice-président, *International Operations*, MPRI.

**Fontaine Manuel**, Programme des enfants dans les conflits armés, ONU UNICEF.

**Kuttner Stéphanie**, PNUD, Unité de planification stratégique.

**Le Meur colonel Denis** (lieutenant-colonel), conseiller militaire adjoint, Mission permanente de la France auprès des Nations unies.

**Parmly Michael**, professeur de stratégie et sécurité nationale, **War College**.

**Schrader Steven**, Bureau Afghanistan, Pentagone.

**Scott Colin**, *Administrator, post conflict fund Conflict prevention and reconstruction team*, Banque mondiale.

**Trinquant** (colonel), conseiller militaire de la mission permanente de la France.

**Vinchon** (général), attaché de défense, chef de la mission militaire près l'ambassade de France à Washington.

### Timor Oriental

**Aseagava**, vice-représentant du Secrétaire général de l'ONU au Timor Oriental.

**Basilio Nascimento**, évêque de BAO CAO.

**Lobato Rogerio**, ministre de l'Administration.

**Mari Alkatiri**, Premier ministre.

**Ramos Horta Jose**, ministre des Affaires étrangères.

**Rodrigues Roque**, secrétaire d'État à la Défense.

**Xanana Gusmao**, président de la République.