

**PREMIER MINISTRE**

**Haut Conseil  
de la  
Coopération Internationale**



**République Française**

**LES ACTEURS FRANÇAIS  
DANS LE "POST-CONFLIT"**

*RAPPORT DE LA COMMISSION "CRISES, PREVENTION DES CRISES ET  
RECONSTRUCTION",  
PRESIDEE PAR MICHEL BRUGIERE,  
DIRECTEUR GENERAL DE MEDECINS DU MONDE<sup>1</sup>*

**Mars 2005**



---

<sup>1</sup> Ce rapport présente les résultats d'une enquête concernant l'intervention des divers acteurs français dans le "post-conflit", lors des crises du Kosovo, du Timor et de l'Afghanistan. Cette enquête a été entreprise à la demande du HCCI et réalisée par une équipe de trois jeunes chercheurs. Le cas du Kosovo a été traité par Sébastien Babaud, le cas du Timor par Roseline Favresse et le cas de l'Afghanistan par Christian Reboul. Des éléments complémentaires concernant la crise irakienne ont également été réunis et utilisés dans le cadre de l'analyse transversale de ces crises. Cette dernière analyse a été rédigée par Sébastien Babaud et par Christian Reboul. L'ensemble du rapport a été revu par le Secrétariat général du HCCI.

Les résultats de ces travaux sont publiés sous la responsabilité de leurs auteurs. Ils n'engagent pas les membres du Haut Conseil qui ont adopté un avis sur ces questions lors de leur assemblée plénière du 11 mai 2005.

## SOMMAIRE

I - ANALYSE TRANSVERSALE DE L'INTERVENTION DES ACTEURS FRANÇAIS  
DANS LES CRISES DU KOSOVO, DE L'AFGHANISTAN, DU TIMOR ET DE L'IRAK

Spécificités du post-conflit et réponses françaises .....	6
<b>Introduction</b> .....	6
<b>1. Le champ de l'humanitaire</b> .....	6
1.1. L'institutionnalisation de l'humanitaire .....	7
1.1.1. <i>La médiatisation des conflits</i> .....	7
1.1.2. <i>L'humanitaire comme enjeu politique</i> .....	7
1.1.3. <i>La relation entre les militaires et les humanitaires</i> .....	9
1.2. La rationalisation de l'humanitaire .....	11
1.3. Les ONG "françaises" : réalité ou illusion d'une singularité ? .....	13
<b>2. Les dispositifs institutionnels de gestion des crises internationales</b> .....	17
2.1. Kosovo, Timor, Afghanistan, Irak : le polymorphisme des dispositifs .....	17
2.1.1. <i>Une mobilisation inédite pour le Kosovo</i> .....	17
2.1.2. <i>Le Timor oriental : une intervention distante</i> .....	18
2.1.3. <i>Afghanistan : un dispositif qui ne fonctionne pas</i> .....	19
2.1.4. <i>Irak : la réactivation d'un dispositif sans présence militaire</i> .....	19
2.2. Les dynamiques de constitution et de fonctionnement des dispositifs .....	20
2.2.1. <i>Des dispositifs arbitrés par Matignon</i> .....	20
2.2.2. <i>Le lien avec les acteurs privés et non gouvernementaux</i> .....	21
2.2.3. <i>L'articulation bilatéral-multilatéral</i> .....	23
<b>3. Post-conflit et politique d'influence</b> .....	24
3.1. Le post-conflit : un champ politique à investir .....	24
3.2. Champ bilatéral, champ européen et champ multilatéral .....	25
3.3. Les relais de l'influence française dans l'environnement multilatéral .....	26
3.4. Les ONG et les entreprises : deux acteurs non étatiques vecteurs d'influence .....	28
3.5. L'impact du déploiement des forces armées .....	29
<b>Conclusion</b> .....	30
<b>II – KOSOVO</b> .....	31
<b>Avant-propos</b> .....	31
<b>1. Introduction – La crise du Kosovo : mise en perspective</b> .....	31
1.1. Rappel du contexte d'intervention .....	31
1.2. L'implication française dans le conflit .....	33
1.3. Gestion politique et intervention militaire : entre valeurs morales et crédibilité ..	34
1.4. La France, le Kosovo et la Serbie .....	35
<b>2. Reconstruction et aides financières françaises</b> .....	36
2.1. Mise en perspective de la contribution bilatérale française .....	36
2.2. Données chiffrées de l'aide financière bilatérale et multilatérale française au Kosovo (1999-2002) .....	38
2.2.1. <i>Structure des contributions multilatérales</i> .....	38
2.2.2. <i>Structure de l'aide bilatérale</i> .....	38
2.2.3. <i>Des appuis financiers très divers</i> .....	38
<b>3. Mobilisation "civilo-militaire" et dispositif institutionnel de sortie de crise</b> .....	40
3.1. La mobilisation civilo-militaire .....	41
3.2. Mise en place d'un dispositif institutionnel de sortie de crise .....	41
3.2.1. <i>Un interlocuteur privilégié pour une rationalisation de l'assistance       française</i> .....	42
3.2.2. <i>Un facilitateur sur le terrain : l'appui au secteur privé</i> .....	43
3.2.3. <i>Une action contrainte par des faiblesses budgétaires</i> .....	43
3.2.4. <i>Une structure politique institutionnelle de complémentarité       civilo-militaire</i> .....	44
3.2.5. <i>Une expérience peu concluante ?</i> .....	44
<b>4. L'intervention des collectivités territoriales françaises</b> .....	45

4.1.	<i>Développement Local Balkans, objectifs et fonctionnement d'une structure ad hoc</i> .....	45
4.2.	Un engagement inédit sollicité par l'État .....	46
4.3.	Vers un nouveau cadre de coopération décentralisée ? .....	47
<b>5.</b>	<b>Le Kosovo : un marché de reconstruction pour les entreprises françaises</b> .....	49
5.1.	La mobilisation des acteurs militaires et économiques .....	50
5.2.	Les prises de position des entreprises dans le post-conflit kosovar .....	50
5.3.	La nécessité d'un encadrement continu et anticipé .....	51
<b>6.</b>	<b>L'intervention humanitaire : les ONG et la multiplication des acteurs</b> .....	53
6.1.	La mobilisation et la multiplication des acteurs humanitaires institutionnels, gouvernementaux et militaires .....	53
6.1.1.	<i>La défaillance du HCR et les besoins humanitaires</i> .....	53
6.1.2.	<i>Les missions civiles des militaires</i> .....	55
6.2.	L'intervention des ONG .....	56
6.2.1.	<i>Les ONG et le Kosovo : une région peu investie mais rapidement convoitée</i> .....	56
6.2.2.	<i>Le "cirque humanitaire"</i> .....	57
6.3.	Les relations des ONG avec les autres acteurs .....	58
6.3.1.	<i>Les relations entre ONG et organisations internationales</i> .....	58
6.3.2.	<i>La relation bailleurs-ONG</i> .....	59
6.3.3.	<i>Les relations ONG-militaires</i> .....	59
6.3.4.	<i>La relation des ONG françaises avec les institutions françaises</i> .....	60
<b>7.</b>	<b>Des Français présents au Kosovo : vecteurs potentiels d'une influence française ?</b> .....	62
7.1.	Les liens avec la France ou les "administrations-mères" .....	62
7.2.	Les relais-terrain .....	64
7.3.	L'influence, un domaine concurrentiel .....	65
<b>8.</b>	<b>La "transformation du conflit" et la reconstruction du dialogue communautaire</b> .....	66
8.1.	Des interventions transcommunautaires .....	67
8.2.	Des actions reconnues mais peu encouragées .....	67
	<b>Conclusion</b> .....	69
	<i>Annexe..</i> .....	70
	Personnes rencontrées/auditionnées .....	70
<b>III – TIMOR</b>	.....	72
<b>1.</b>	<b>Mise en perspective de la crise au Timor oriental</b> .....	72
1.1.	Rappel historique .....	72
1.1.1.	<i>Une colonie portugaise peu développée</i> .....	72
1.1.2.	<i>Une décolonisation bâclée</i> .....	73
1.1.3.	<i>L'occupation indonésienne</i> .....	73
1.1.4.	<i>L'attentisme de la communauté internationale</i> .....	73
1.1.5.	<i>Le jeu diplomatique du Portugal</i> .....	75
1.2.	Une "marche forcée à l'indépendance" .....	75
1.2.1.	<i>Un processus externe</i> .....	75
1.2.2.	<i>La consultation électorale</i> .....	76
1.2.3.	<i>Envoi d'une force multinationale et mise sous tutelle onusienne</i> .....	77
1.2.4.	<i>La mise en place des institutions démocratiques</i> .....	77
<b>2.</b>	<b>La présence française au Timor</b> .....	77
2.1.	Le positionnement diplomatique français .....	78
2.1.1.	<i>Une inscription dans un cadre occidental</i> .....	78
2.1.2.	<i>Les relations diplomatiques entre la France et le Timor</i> .....	78
2.2.	Une participation militaire .....	78
2.2.1.	<i>L'opération Santal</i> .....	78
2.2.2.	<i>Déterminants de l'intervention française</i> .....	79
2.2.3.	<i>Une opération à vocation humanitaire</i> .....	79
2.2.4.	<i>Un cadre européen : les missions de Petersberg</i> .....	80
2.2.5.	<i>Bilan et retombées de l'implication française</i> .....	81
2.3.	Les relations humanitaires/militaires : une coopération efficace .....	82

2.4. Présence humanitaire .....	83
2.4.1. <i>L'intervention humanitaire française au Timor oriental</i> .....	83
2.4.2. <i>La mise en place d'un nouveau système de santé</i> .....	84
2.4.3. <i>Obstacles et difficultés rencontrées par les acteurs humanitaires</i> .....	84
2.4.4. <i>Un effort de coordination</i> .....	84
2.4.5. <i>Fonctionnement onusien et organisations humanitaires</i> .....	84
2.5. Un engagement français limité .....	85
2.5.1. <i>La coopération dans un cadre multilatéral</i> .....	85
2.5.2. <i>La coopération bilatérale</i> .....	86
<b>Conclusion</b> .....	87
<b>Bibliographie</b> .....	89
Annexe 1 - Liste des personnes rencontrées et auditionnées .....	90
Annexe 2 - Données générales sur le Timor oriental .....	91
Annexe 3 - Chronologie résumée des événements au Timor oriental .....	91
Annexe 4 - Composition de la force multinationale déployée au Timor, l'INTERFET ..	93
Annexe 5 - Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de 1999 à 2003 au Timor oriental .....	94
Annexe 6 - TFET – Trust Fund for East Timor .....	95
Annexe 7 - Mandat de la MANUTO – UNMISSET .....	96
Annexe 8 - Discours de M. Sergio Viera de Mello, 7 mai 2003 .....	97
<b>IV – AFGHANISTAN</b> .....	102
<b>1. Contexte politique de l'intervention en Afghanistan</b> .....	102
1.1. Éléments de géopolitique régionale .....	102
1.1.1. <i>Le Pakistan, un État déstabilisé et déstabilisateur</i> .....	102
1.1.2. <i>Pakistan, ses services secrets (ISI) et les talibans</i> .....	103
1.1.3. <i>Les enjeux pétroliers et gaziers en Asie centrale</i> .....	103
1.2. Reconnaissance du droit à la légitime défense et légalité des actions armées .....	103
1.2.1. <i>11 septembre 2001</i> .....	104
1.2.2. <i>L'OTAN et l'article V du Traité de l'Atlantique Nord</i> .....	105
1.3. 7 décembre 2001, début des bombardements aériens .....	105
1.3.1. <i>L'"Operation Enduring Freedom"</i> .....	105
1.3.2. <i>La présence militaire française</i> .....	105
1.3.3. <i>Les raisons politiques de l'intervention française</i> .....	106
<b>2. L'environnement multilatéral de la reconstruction afghane</b> .....	106
2.1. Le financement de la reconstruction et la définition d'un cadre stratégique d'action	107
2.1.1. <i>Conférences des donateurs et contribution de la communauté internationales</i> .....	107
2.1.2. <i>Un engagement financier qui ne faiblit pas</i> .....	108
2.1.3. <i>La création d'instruments financiers multilatéraux ad hoc</i> .....	108
2.1.4. <i>Le National Development Framework, outil d'une stratégie de reconstruction</i> .....	109
2.1.5. <i>Les modalités de mise en œuvre de l'aide fortement débattues</i> .....	109
2.2. Processus politique de construction d'un État de droit afghan .....	110
2.2.1. <i>Les Accords de Bonn, 5 décembre 2001</i> .....	110
2.2.2. <i>Les Nations unies en Afghanistan, la vision de Lakhdar Brahimi</i> .....	110
<b>3. Influences dans le post-conflit</b> .....	111
3.1. Le cadre afghan .....	111
3.1.1. <i>La société civile</i> .....	111
3.1.2. <i>L'administration afghane aujourd'hui</i> .....	112
3.1.3. <i>Un "gouvernement de consultants" ?</i> .....	112
3.2. « L'Afghanistan (...) une situation hautement concurrentielle, en termes de luttes d'influence » .....	112
3.2.1. <i>La mission de conseil du professeur Guy Carcassonne</i> .....	112
3.2.2. <i>Zalmay Khalilzad et l'influence américaine</i> .....	114
3.2.3. <i>L'influence de la Banque mondiale à travers l'imposition des Performance-based Partnership Agreements (PPAs)</i> .....	114

3.2.4.	<i>Le post-conflit afghan, un champ politique</i> .....	116
3.2.5.	<i>Rôle des membres des diasporas dans la reconstruction afghane</i> .....	116
3.2.6.	<i>L'action de la communauté internationale et l'imposition d'un modèle</i> ..	116
<b>4.</b>	<b>La France et la reconstruction de l'Afghanistan</b> .....	117
<b>4.1.</b>	<b>Une coopération ancienne entre les deux pays</b> .....	117
4.1.1.	<i>La DAFA, doyenne des coopérations</i> .....	117
4.1.2.	<i>1919 : début du règne d'Amâmoûllâh</i> .....	117
4.1.3.	<i>Les années 60 : le renforcement des liens</i> .....	118
4.1.4.	<i>Les années 70 : l'apogée de la coopération franco-afghane</i> .....	118
4.1.5.	<i>Années 80 : interruption des programmes</i> .....	118
<b>4.2.</b>	<b>L'aide française aujourd'hui</b> .....	119
4.2.1.	<i>L'implication financière</i> .....	119
4.2.2.	<i>Les secteurs d'intervention</i> .....	120
4.2.3.	<i>L'intervention de l'Agence française de développement (Afd)</i> .....	122
4.2.4.	<i>La coopération décentralisée</i> .....	122
4.2.5.	<i>Une aide essentiellement bilatérale</i> .....	122
4.2.6.	<i>Une visibilité française dans les organigrammes des institutions multilatérales</i> .....	123
4.2.7.	<i>Une présence ancienne dans le pays : source de légitimité ?</i> .....	123
<b>4.3.</b>	<b>Le dispositif français mis en place pour la reconstruction de l'Afghanistan</b> ...	123
4.3.1.	<i>La difficulté de mobiliser des fonds en urgence</i> .....	124
4.3.2.	<i>Un dispositif défini en juillet 2001 mais non appliqué</i> .....	124
<b>4.4.</b>	<b>Le soutien aux entreprises françaises</b> .....	125
4.4.1.	<i>Les entreprises françaises présentes en Afghanistan</i> .....	125
4.4.2.	<i>Une zone non stratégique pour les pouvoirs publics français</i> .....	125
4.4.3.	<i>Éligibilité de l'Afghanistan aux mécanismes financiers d'aide au secteur privé</i> .....	126
4.4.4.	<i>L'Afghanistan, une priorité pour l'Allemagne</i> .....	126
<b>4.5.</b>	<b>L'intervention humanitaire des ONG françaises</b> .....	126
4.5.1.	<i>L'Afghanistan et le mouvement humanitaire français</i> .....	127
4.5.2.	<i>Une légitimité particulière des ONG françaises dans la reconstruction du pays ?</i> .....	127
4.5.3.	<i>Une nouvelle "concurrence"</i> .....	128
4.5.4.	<i>La transformation de la relation bailleur/ONG dans le post-conflit</i> .....	128
4.5.5.	<i>De nouvelles dynamiques dans le post-conflit</i> .....	130
4.5.6.	<i>L'espace humanitaire : un espace à (re)conquérir</i> .....	130
	Annexe 1 - Plan d'action Afghanistan présenté par la France .....	132
	Annexe 2 - Programmes de coopération développés en 2002 .....	133
	Annexe 3 - Partenariats développés par les collectivités locales .....	134
	Annexe 4 - ONG françaises présentes en Afghanistan .....	135
	Annexe 5 - Personnes rencontrées/auditionnées .....	137
	<b>SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS</b> .....	139

# **I – ANALYSE TRANSVERSALE DE L'INTERVENTION DES ACTEURS FRANÇAIS DANS LES CRISES DU KOSOVO, DE L'AFGHANISTAN, DU TIMOR ET DE L'IRAK**

## **Spécificités du post-conflit et réponses françaises**

### **INTRODUCTION**

Une approche empirique de quatre des dernières grandes crises internationales "hors champ" a permis de mettre en lumière quelques-unes des caractéristiques propres à chaque crise et la spécificité de l'intervention des acteurs français dans chacune de ces crises. Il apparaît aussi que certaines dynamiques communes, ou du moins des axes de lecture communs qui s'appliquent à ces quatre cas, pouvaient aussi s'appliquer à d'autres grandes crises internationales, passées ou récentes. Dans ce cadre, le HCCI a choisi d'analyser trois axes transversaux spécifiques au "post-conflit" :

- l'analyse du champ de l'humanitaire et la manière dont ce secteur devient un élément primordial de gestion d'une crise ;
- les dispositifs institutionnels de gestion des crises et la manière dont le gouvernement s'organise pour répondre aux besoins ;
- la politique d'influence et la manière dont les pouvoirs publics français inscrivent leur action dans l'environnement multilatéral.

Cette analyse a notamment permis de mettre en évidence que la gestion des crises évolue d'un conflit à l'autre. Les crises du Kosovo, du Timor, d'Afghanistan et d'Irak sont extrêmement rapprochées, mais chaque fois l'intervention a pris en considération l'expérience précédente pour confirmer ou infirmer certaines des tendances qui s'y dessinaient. Ces crises font apparaître des dynamiques de stabilisation différentes, mais elles posent toutes la question de leur résolution par la nature des interventions de la communauté internationale. Cette analyse transversale s'attache donc à préciser les dynamiques, la nature des interventions de la communauté internationale qui définissent les spécificités actuelles du post-conflit et les réponses formulées par les différents acteurs français dans leur intervention.

### **1. LE CHAMP DE L'HUMANITAIRE**

L'étude des quatre situations de post-conflit a révélé des activités humanitaires intenses, tant par les besoins et les réponses exprimées que par le nombre d'acteurs impliqués. Ce "champ de l'humanitaire" désigne à la fois l'activité humanitaire proprement dite et les différents acteurs (ONG, militaires, bailleurs, États, etc.) qui la pratiquent directement ou indirectement. Le lien entre "champ de l'humanitaire" et "post-conflit" est fort. L'ensemble des acteurs de l'humanitaire intervient dans le post-crise, et le post-crise accentue les dynamiques et les logiques de l'humanitaire : les besoins sont plus importants, plus urgents, les situations sont plus médiatisées, les montants alloués sont plus consistants et les acteurs plus nombreux, les enjeux sont davantage révélés et exposés.

Les ONG ont longtemps été les principaux promoteurs de l'action humanitaire, avec une tradition d'intervention indépendante et impartiale. Elles entendent légitimer cette position face à l'affirmation d'autres acteurs et cherchent à clarifier les rôles de chacun, et d'abord à singulariser le

leur. La place de l'humanitaire a évolué depuis les années 90. L'étude des crises du Kosovo, du Timor, d'Afghanistan et d'Irak indique que les dynamiques qui régissent ce champ de l'humanitaire se sont complexifiées. On note désormais une double tendance : l'"institutionnalisation" et la "normalisation" de l'humanitaire. Et ces dynamiques sont devenues indissociables des nouveaux schémas politiques de gestion de crise par les institutions de la communauté internationale qui intègrent désormais "l'humanitaire" comme une justification et une composante de leur intervention.

## **1.1. L'institutionnalisation de l'humanitaire**

### ***1.1.1. La médiatisation des conflits***

De la tentative politique de prévention du conflit aux préparatifs de la guerre, des premiers coups de feu jusqu'aux phases finales de la "victoire", désormais tout citoyen peut suivre en direct l'évolution de la crise. Le téléspectateur peut ainsi se rendre compte, par lui-même, des conséquences d'un conflit sur les populations civiles. La crise des réfugiés, durant la guerre du Kosovo, a été un événement majeur : l'analogie avec les déportations de la Seconde guerre mondiale fut rapide, et décisive dans la mobilisation des opinions publiques. Les massacres perpétrés, quelques mois plus tard, par les milices anti-indépendantistes au Timor oriental ont fait rejaillir ce même sentiment d'insupportable inertie face à des crimes dont on connaît l'existence au moment même où ils se produisent. La médiatisation des conflits entraîne une plus forte sensibilisation et mobilisation des opinions publiques. On observe alors comme une "internalisation" (dans le sens de "nationalisation") de ces conflits : les politiques nationaux se doivent de prendre position, d'intervenir et d'offrir une réponse politique nationale à des problématiques largement présentées et donc perçues comme "humanitaires".

La médiatisation des conflits est un outil pour tous les protagonistes de l'intervention, dans la mesure où elle "légitimise" leur action aux yeux du public dont on attend ou recherche le soutien. Pour les États, la médiatisation peut appuyer une cohésion nationale dans un sens (du côté d'une coalition des États) ou dans un autre (du côté d'un pays contre lequel cette coalition est dirigée). Pour les organisations humanitaires au sens large (ONG, agences onusiennes...), cela provoque également une mobilisation citoyenne avec un afflux de dons privés, ce qui a notamment permis à MSF de mener son intervention au Kosovo sur fonds propres. Les ONG maîtrisent très bien cet aspect de la médiatisation, et la communication autour d'une intervention d'urgence est centrale pour leur stratégie de collecte de fonds. L'accroissement de la visibilité permet des retombées financières plus importantes.

### ***1.1.2. L'humanitaire comme enjeu politique***

L'activité humanitaire est devenue une composante importante des conflits. Elle en constitue désormais une justification, un levier et un facteur d'infléchissement. La nature et les enjeux des crises ont changé depuis les années 90, et la perception de l'humanitaire n'est plus la même chez les belligérants. La lecture des relations internationales était, jusqu'à l'effondrement du bloc soviétique, figée dans la bipolarité Est-Ouest. L'analyse des crises, dans cet ordre mondial, pouvait pencher vers cette dualité (Nicaragua), vers une remise en cause de l'héritage géopolitique des diverses décolonisations (guerre Iran-Irak), ou encore vers des luttes de pouvoir internes entre différentes factions (Liban). La rivalité et la force de dissuasion des "deux grands" impliquaient cependant des évolutions, limitées, au sein de chaque camp. L'affrontement direct n'a jamais eu lieu, empêché par la dissuasion nucléaire. Les calculs stratégiques de l'implication plus ou moins prononcée dans un conflit s'établissaient essentiellement en fonction de la menace relative ou absolue que représenterait une avancée, une perte ou une déstabilisation de son propre camp ou du camp adverse. Dans cet environnement de forces, l'humanitaire s'est créé un espace d'intervention

relativement souple. Tantôt implicitement "anti-soviétique" (en Afghanistan) ou "anti-impérialiste" (au Nicaragua), l'assistance impartiale aux victimes civiles des conflits, prodiguée par des ONG, ne semblait pas pour autant constituer une force de dissuasion ou d'infléchissement décisive du conflit.

La chute du bloc soviétique a laissé des vides politiques comblés par l'émergence de nouveaux pouvoirs. Les crises qui ont éclaté depuis les années 1990 en sont la conséquence et témoignent de la recherche de nouveaux équilibres locaux, régionaux et internationaux. La recherche d'une "sécurité collective" a été reformulée en fonction des intérêts des protagonistes impliqués dans ces crises et de leur intervention. La définition d'un nouvel ordre mondial, consacré par la "victoire" du bloc occidental, s'est établie peu à peu sur des valeurs morales de promotion de la démocratie libérale et des droits de l'homme qui sont censés fonder désormais la représentation d'une nouvelle sécurité collective.

Cette vision fut mise à mal par les crises en ex-Yougoslavie et dans l'Afrique des grands lacs où les crimes commis ont placé la communauté internationale dans une situation plus qu'inconfortable : comment promouvoir de tels idéaux lorsqu'on laisse se perpétrer des crimes contre l'humanité ? Les concepts de droit ou de devoir d'ingérence répondent en partie à cette question mais en font émerger une nouvelle, subséquente : comment encadrer les dérives, voire les déviances, de l'ingérence ? Dans ce nouveau contexte, les interventions de la communauté internationale trouvent une légitimité dans la responsabilité de mettre un terme aux graves exactions commises contre des populations civiles (Bosnie, Kosovo, Timor). Elles peuvent également être justifiées par une menace contre la sécurité collective que constitue un régime politique (Afghanistan, Irak). Dans un cas comme dans l'autre, le dénominateur commun est dans la promotion des valeurs morales qui fondent la cohésion de cette communauté internationale, incarnée dans la démocratie libérale présentée aujourd'hui comme principale source de stabilité politique.

L'humanitaire a lui aussi évolué, d'abord dans la perception que s'en font à présent les protagonistes d'une crise. Il est devenu un enjeu dans la mesure où le sort des populations civiles, victimes d'une crise ou même d'un régime politique, peut justifier une intervention de la communauté internationale. Un premier pas a été marqué dans l'utilisation d'une terminologie spécifique : aux crimes commis au Kosovo par le régime de Milosevic, la coalition "Force alliée" a répondu par une "guerre humanitaire". Et Tony Blair a parlé de "coalition militaro-humanitaire" pour mettre fin au régime des *talibans*. L'association des acteurs est la seconde étape : l'"humanitaire" intègre progressivement une intervention militaire comme élément complémentaire de la stratégie globale d'une coalition (Afghanistan, Irak). Colin Powell déclarait en octobre 2001 : *« au moment où je parle, des ONG américaines sont sur place, comme les diplomates et les soldats, servant et se sacrifiant sur les lignes de front de la liberté. [...] J'entends réellement m'assurer que nous avons les meilleures relations avec les ONG, qui sont un multiplicateur de forces pour nous, une part si importante de notre équipe de combat »*<sup>2</sup>. La gravité d'une situation humanitaire devient donc une justification de l'intervention en soi, au nom du respect des droits humains. La dimension humanitaire d'une crise n'est cependant pas un facteur systématique d'intervention (ex : les crises du Soudan). Par contre, l'"humanitaire" tend à devenir une dimension systématique des interventions de la communauté internationale. L'"humanitaire" est ainsi subordonné à des enjeux politiques et stratégiques dans ces interventions de la communauté internationale, qui intègrent moyens militaires, ONU, etc.

Le politique investit le champ humanitaire pour des raisons externes et internes. L'intervention de l'État, dans une crise majeure, est conditionnée, d'une manière ou d'une autre, par la nécessité de

---

<sup>2</sup> C. Powell : *Remarks to the national foreign policy conference for leaders of nongovernmental organizations*, Département d'État américain, Washington, 26-10-01, in : *A l'ombre des guerres justes*, sous la direction de Fabrice Weissman, Flammarion, 2003.

maintenir son rang sur la scène internationale. La capacité à gérer un conflit considéré comme "majeur" est une preuve de la capacité à peser dans les rapports de force mondiaux. Dans un environnement de crise, aux besoins humanitaires plus ou moins prononcés, un État affirme sa position internationale et "pèse" dans la résolution du conflit en mettant en place différentes actions, notamment humanitaires, répondant à ces besoins. Les retombées "externes", en termes d'influence, incitent les États à prendre en considération ce nouveau levier diplomatique. C'est ainsi qu'au Kosovo, les États ont incité à la mise en place de camps de réfugiés "nationaux" français, italiens, anglais... associant militaires, entreprises, ONG compatriotes offrant une réponse complémentaire à la crise humanitaire. C'est aussi de cette façon que l'on peut appréhender l'envoi d'une unité du Service de santé des Armées françaises au Timor, comme participation française à l'intervention. Les retombées politiques internes sont alors liées à la couverture médiatique de ces activités humanitaires de l'État avec le message suivant : « *notre pays se mobilise pour résoudre la crise* ».

Pour les ONG et certains bailleurs, cette tendance peut dériver vers une tutelle politique de l'humanitaire, orientant les interventions en fonction d'objectifs politiques plutôt que des besoins de terrain. ECHO, principal bailleur de l'humanitaire, des ONG comme des agences de l'ONU..., souhaite maintenir l'action humanitaire en dehors de la définition de la politique européenne de sécurité collective (PESC), qui risquerait de déterminer l'attribution des financements en fonction de critères politiques et non proprement humanitaires.

### ***1.1.3. La relation entre les militaires et les humanitaires***

Cette relation a pris de plus en plus d'importance entre le Kosovo où elle a connu un élan important et l'Irak où elle s'est quasi-formalisée. Le Kosovo a vu une vaste intervention humanitaire : entre 200 et 300 ONG internationales étaient présentes sur le terrain. L'intervention des "humanitaires" était demandée par le HCR qui ne parvenait plus à gérer seul l'accueil des réfugiés en Albanie et en Macédoine. Cette coexistence entre militaires et humanitaires s'est ainsi établie dans une certaine précipitation, les militaires mettant à profit leur capital logistique et humain pour construire des camps, assurer le ravitaillement, etc. Lorsque les accords de paix ont été signés et que l'entrée au Kosovo fut devenue possible, les militaires ont mis en place des actions civilo-militaires (ACM) chargées de conduire des activités humanitaires propres ou de soutenir celles des ONG lorsqu'elles en faisaient la demande. Au Timor, la coexistence a été quasi-identique et fut saluée par les ONG dans la mesure où les Casques bleus australiens ont strictement exécuté leur mandat, respectant le partage des tâches et des responsabilités entre organisations humanitaires d'une part et forces militaires d'autre part. Dans ces deux crises, la contiguïté – et parfois l'association des initiatives militaires et humanitaires (se résumant souvent à un échange d'informations ou à une aide ponctuelle) – fut relativement cordiale, et il n'y a pas eu de répercussions importantes des uns sur le fonctionnement des autres. Avec le recul, cet état de relations (au Kosovo et au Timor) entre militaires et humanitaires suscite de réelles questions qui constituent un préalable aux situations qui ont prévalu ensuite en Afghanistan et en Irak.

En effet, dans ces deux crises, l'immixtion du militaire dans l'humanitaire est flagrante. L'humanitaire est non seulement un référent terminologique (on parle de "coalition militaro-humanitaire"), mais il devient également une composante, à part entière, de la stratégie globale d'intervention. C'est ainsi que certaines ONG, soutenues par des fonds américains, devaient attendre le feu vert militaire en Jordanie pour intervenir en Irak. L'assistance humanitaire est non seulement distribuée par des soldats de la coalition, ce qui engendre une confusion dans la perception par les populations civiles de la nature de l'aide dispensée, mais cette assistance devient parfois un outil de marchandage auprès de ces populations civiles. En Afghanistan, des tracts distribués dans les villages des zones rebelles informent les habitants que l'assistance ne leur sera plus délivrée si les troupes de la coalition sont visées dans ces zones. Mais l'aide sera favorisée si sont fournies des informations sur des combattants ennemis. Cette instrumentalisation de l'aide

humanitaire par les militaires sert leurs intérêts spécifiques directs (acceptation de leur présence par les locaux) ou indirects (normalisation de la situation et accélération du processus de paix). L'activité humanitaire des militaires est étroitement liée à la nécessité de rester sur le terrain dans les phases de sortie de crise et vise essentiellement à tenter d'évacuer l'image de force d'occupation.

Pour les ONG, cette dimension humanitaire de la mission des militaires leur est préjudiciable : elle brouille les rôles de chacun face aux bénéficiaires ou aux populations locales. L'action humanitaire est alors assimilée à une composante de la politique des États ou des armées, et, sur le terrain, un volontaire d'ONG peut être confondu avec le militaire d'une coalition. Sur fond de tensions persistantes (Afghanistan et Irak), cette confusion sur la finalité originelle de l'action humanitaire entraîne une exposition accrue des ONG, comme l'attestent les assassinats du personnel de MSF-Hollande en Afghanistan, le pillage de la mission de MDM à Bassorah ou les enlèvements en Irak. Ce déficit de sécurité et cette difficulté que les ONG ont aujourd'hui à légitimer leur espace humanitaire mettent en péril l'assistance humanitaire lorsque l'accès à certaines zones n'est plus assuré. Pour les ONG, l'humanitaire est une finalité en soi. En vertu de ce principe, elles récusent l'humanitaire utilisé comme un moyen, tel que le pratiquent les militaires. Cela entrave leur liberté d'action.

La nature de la perception des relations entre militaires et humanitaires par la population locale est centrale. Au Kosovo et au Timor oriental, la situation a été relativement similaire dans la mesure où l'intervention "globale" venait au secours d'une population kosovare, albanaise ou timoraise, victime de massacres de type "ethnocidaire". Les différents acteurs des interventions, notamment les militaires et les humanitaires, ont alors été largement perçus comme des libérateurs. En Afghanistan, la coalition a certes permis de renverser le régime totalitaire des *talibans*, mais la difficulté à stabiliser la situation a entraîné une dégradation de l'image des militaires perçus alors comme une nouvelle force d'occupation. L'amalgame a fonctionné et toutes les structures internationales, dont les ONG, ont été assimilées à des actions "occidentales". L'Irak a vu le scénario afghan amplifié. Accueillis par une partie de la population en libérateurs, considérés par une autre, dès l'origine, comme une force d'occupation, tous les acteurs présents sur le terrain ont ensuite été globalement stigmatisés comme partie prenante d'une intervention occidentale contre un pays souverain musulman : militaires, entreprises et humanitaires sont désormais pris pour cibles, quelle que soit leur mission ou leur nationalité. La position de certains humanitaires occidentaux, indépendants dans leur action comme dans leurs financements, n'a pas d'incidence sur ces jugements qui ne considèrent que le caractère "occidental" de cette présence. Certaines ONG s'attachent fermement à ce principe d'indépendance, mais ce positionnement politique n'influe que très peu sur les représentations que se font d'elles les populations locales, très éloignées des enjeux politiques internes à ces structures. Les amalgames peuvent donc prospérer entre les ONG (de nature très différente) et les forces armées ou les organisations internationales, chaque acteur représentant "l'occupant occidental".

La relation "militaires-humanitaires" s'est donc renforcée, malgré les réticences d'une majorité d'ONG et d'agences humanitaires. Elle a contribué à la dégradation du niveau de sécurité dans leurs opérations en raison de l'amalgame entre intervention militaire et intervention humanitaire. Pour les militaires, c'est le moyen de reformuler l'objet de leurs missions en période de post-conflit et de s'assurer un environnement favorable à leur présence qui ne doit plus être perçue comme une occupation. Les quatre crises du Kosovo, du Timor, d'Afghanistan et d'Irak ont mis en évidence combien l'humanitaire est ainsi devenu un levier d'influence politique majeur des États dans la gestion de crise et dans l'affirmation d'un rang international. Cette institutionnalisation sert également une stratégie de communication qui justifie une intervention au nom de valeurs morales

et de la sécurité collective. Devenu un enjeu important dans la gestion d'une crise, l'humanitaire tend alors à être rationalisé et normalisé.

## 1.2. La rationalisation de l'humanitaire

Les ONG qui souhaitent intervenir sur un terrain de post-crise ont deux possibilités de mobilisation financière : elles peuvent le faire principalement à partir de leurs fonds propres, ce qui est à la portée de peu de structures en France (Médecins sans frontières, Médecins du monde et Handicap International, principalement), ou s'en remettre avant tout à un bailleur qui financera leur intervention. Il peut s'agir de banques de développement (Banque mondiale, Banque asiatique de développement...), d'institutions bilatérales ou inter-gouvernementales (ECHO, EuropeAid, USAID, DFID...) ou d'organisations internationales (PAM...), bien que ces dernières doivent déjà assurer leur intervention par le biais des contributions des États ou d'autres bailleurs (ECHO, par exemple). Ces bailleurs n'ont pas de capacité ni de mandat opérationnels. L'action humanitaire proprement dite est principalement prise en charge par les ONG ou certaines agences spécialisées de l'ONU : HCR, PAM... La relation qui s'établit alors entre l'ONG et son bailleur est celle d'une prestation de services pour un programme précis. De plus en plus d'ONG deviennent ainsi prestataires de services dans le cadre d'une contractualisation relativement contraignante et avec des normes qualitatives de plus en plus fortes.

Les ONG se positionnent en général en tant que force de proposition vis-à-vis de leurs bailleurs, que ce soit pour une action d'urgence ou de plus long terme. Mais le contexte actuel de la reconstruction d'une zone en sortie de conflit accroît le rôle des bailleurs et des organisations internationales dans la gestion de cette reconstruction. S'inscrivant dans un cadre stratégique et politique puisqu'il s'agit d'assurer la continuité de l'intervention militaire, donc la crédibilité des États qui l'ont menée, le mandat de gestion de cette reconstruction est généralement confié à des organisations internationales pour la coordination des différents secteurs : OMS pour la santé, UNICEF pour la scolarisation, FAO pour l'agriculture... Interviennent ensuite les bailleurs qui financent et qui gèrent les fonds de cette reconstruction : Banque mondiale et Commission européenne au Kosovo ; Banque mondiale, Banque asiatique de développement, USAID et Commission européenne en Afghanistan ; Banque mondiale et PNUD en Irak.

La tutelle des bailleurs et des organisations internationales sur les opérateurs s'établit au niveau de l'organisation générale et du financement de l'action humanitaire. En période d'urgence et de post-urgence, le rôle organisationnel de ces structures ne va généralement pas au-delà d'une simple coordination des acteurs humanitaires sur une zone définie. Lorsque la reconstruction entre dans une phase de "développement", la tutelle politique et financière des organisations internationales et des bailleurs sur les ONG s'affirme plus nettement pour cadrer les interventions sur le terrain dans le sens de la politique de reconstruction définie par la communauté internationale. Les ONG deviennent alors les prestataires de services, des opérateurs pour le compte de ces instances multilatérales, comme c'est par exemple le cas en Afghanistan avec la reconstruction du système de santé primaire. Défini par la Banque Mondiale, le système de santé afghan est pris en main, sur le terrain, par des ONG à vocation médicale qui bénéficient de contrats de trois ans sur une zone donnée. Cette dimension de "sous-traitance" pose de fait la question d'un humanitaire indépendant. Pour certains, cette relation ONG/bailleur/organisation internationale n'est plus du domaine du "non gouvernemental" ; même la simple relation d'expertise ONG/organisation internationale ne doit plus être de la responsabilité de l'humanitaire. Pour une majorité d'ONG cependant, ce qui prime est la continuité logique d'une présence sur le terrain, si les besoins l'exigent, ce qui rend d'autant plus pertinent l'apport d'une expertise locale ou sectorielle. C'est par exemple le cas d'Handicap International, chargé de concevoir la politique de prise en charge médicale des personnes handicapées au Kosovo. C'est aussi le cas d'Aide médicale internationale (AMI) qui travaille dans

le cadre de la reconstruction du système de santé primaire dans trois provinces afghanes. Pour ces ONG, la contractualisation permet d'assurer une continuité de l'accès aux bénéficiaires. En refusant de participer à ces programmes, elles se couperaient de l'assistance aux bénéficiaires.

Il semble que la désorganisation qui a régné au Kosovo durant la période d'urgence ait poussé les bailleurs et les organisations internationales à réaffirmer leurs mandats, si bien qu'au Timor la coordination par secteur géographique avec l'OMS et les ONG médicales fut plus directive, quoique relativement bien perçue. En Irak, la coordination a été programmée avant l'intervention, notamment par l'intermédiaire du JNEPI (Joint NGO Emergency Preparedness Initiative for Iraq) mis en place par quelques ONG (International Medical Corps, International Rescue Committee, Mercy Corps, Save the Children US, World Vision) qui ont financé l'initiative avec l'appui de l'USAID/OFDA et ont invité l'ensemble des acteurs humanitaires à rejoindre leur coordination. D'une certaine manière, la coordination d'une assistance humanitaire globale a évolué de la précipitation (Kosovo) à l'anticipation (Irak).

L'évaluation de la qualité de l'aide est d'autre part une pratique qui se systématise. Partant du principe que tout bénéficiaire a droit à une assistance de qualité que les ONG doivent s'efforcer de respecter au nom de la dignité de la personne, les exigences de qualité concernant les interventions des ONG se sont accrues. C'est en partie un héritage de la crise du Kosovo qui a vu nombre d'ONG se précipiter sur des financements importants. Les bailleurs souhaitent désormais mieux contrôler la destination et l'utilisation des fonds attribués aux ONG. Les dossiers de demandes de subventions sont aujourd'hui plus complexes : ils demandent davantage de précisions sur les objectifs des programmes, leur mise en place et leur exécution, et des évaluations ont lieu régulièrement sur la base des objectifs établis. Du côté de certaines ONG, cette évolution est plutôt bien perçue : si la démarche est devenue plus lourde administrativement, elle permet néanmoins de mieux définir le cadre et les procédures de mise en place d'une mission.

Mais cette question de l'évaluation et de la qualité fait aussi l'objet d'intenses débats au sein des ONG, lesquels vont orienter la pratique de l'humanitaire de demain. Le "Projet Sphère" – lancé en 1997 par un regroupement d'ONG et les mouvements de la Croix Rouge et du Croissant Rouge – propose une première orientation. En définissant un certain nombre de normes minimales à respecter et d'indicateurs permettant de vérifier le respect de ces normes, le Projet Sphère évalue de manière quantitative pour optimiser la réponse apportée par une structure humanitaire. En ce qui concerne le secteur de l'eau, par exemple, la première norme relative à l'approvisionnement édicte que « *toutes les personnes [doivent avoir] accès, de manière sûre et équitable, à une quantité d'eau suffisante pour couvrir les besoins de la consommation, de la cuisson des aliments et de l'hygiène personnelle et domestique. Les points d'eau publics [doivent être] suffisamment proches des foyers pour leur permettre d'utiliser le minimum requis d'eau* ». Les indicateurs qui permettent de vérifier si cette norme est respectée sont les suivants : la disponibilité de 15 litres d'eau par jour et par personne ; une distance maximale séparant tout foyer du point d'eau le plus proche de 500 mètres maximum ; le temps passé à faire la queue au point d'eau qui ne doit pas dépasser 15 minutes ; pas plus de trois minutes pour remplir un récipient de 20 litres, et les points d'eau et les systèmes d'approvisionnement en eau qui doivent être entretenus de manière à ce que des quantités appropriées d'eau soient disponibles constamment ou à intervalles réguliers. Des ajustements à ces indicateurs peuvent être appliqués en fonction de critères de sécurité, de topologie, de climat, etc. Les détracteurs du Projet Sphère fustigent cette approche quantitative qui se veut universelle, qui ne peut se conformer aux besoins du terrain et qui standardise le travail humanitaire. Ses défenseurs répondent volontiers que des expériences pilotes menées dans différents contextes se révèlent positives, tant pour l'action humanitaire que pour la satisfaction du bénéficiaire. Ils avancent aussi que ces normes sont définies comme "minimales" et que si elles ne peuvent être pleinement appliquées, elles constituent néanmoins un objectif pour un humanitaire de qualité.

D'autres "projets qualité" ont émergé, notamment en France, à l'initiative de Coordination Sud, avec le programme "Synergie Qualité" et le "Compas Qualité" du groupe Urgence-Réhabilitation-Développement. "Synergie Qualité", initié en avril 2003 par plusieurs associations humanitaires françaises (le comité de pilotage est composé d'Action contre la Faim, de la Croix-Rouge française, de Handicap International, de Médecins du monde et de Solidarités) « *visé à l'élaboration de principes et de pratiques permettant une démarche qualité qui place la satisfaction des bénéficiaires au cœur des actions humanitaires* ». Le programme a identifié cinq champs d'étude : l'éthique des actions humanitaires, la gestion des ressources humaines, la gouvernance, le diagnostic initial et les évaluations et la satisfaction des populations bénéficiaires.

Le programme "Synergie Qualité" se différencie du "Projet Sphère" par son approche plus "intentionnelle" qui vise d'abord à promouvoir une signification et une "raison d'être" de l'humanitaire. "Compas Qualité", outil d'évaluation intégré au programme "Synergie Qualité", se définit comme une méthode qualité fondée sur deux piliers : le pilotage et l'évaluation d'une action humanitaire. Il a pour but d'améliorer le service rendu aux populations bénéficiaires de l'assistance par une meilleure formation des équipes et une amélioration de leurs pratiques. Il vise également à fonder une relation de confiance, d'une part entre l'ONG et le bénéficiaire en aval, d'autre part avec ses bailleurs en amont.

Ces différentes approches soulignent l'enjeu de la normalisation de l'action humanitaire. Celle-ci est déterminante dans la mesure où elle définit les termes de référence de ce que peut devenir le travail humanitaire de demain. Pour les bailleurs, la normalisation est une manière de rationaliser leurs investissements par un contrôle et une évaluation en fonction d'objectifs préalables. L'approche quantitative du Projet Sphère standardise la réponse humanitaire et la réduit à une prestation de services techniques, ce à quoi les programmes Synergie Qualité et Compas Qualité s'opposent au nom de la diversité opérationnelle et financière des structures humanitaires. La question finale est de savoir quelles normes de qualité les bailleurs vont privilégier et si ce choix exclura à terme les ONG qui refuseront de s'y plier. Cette rationalisation de l'humanitaire est-elle inévitable ? Les enjeux qui font de l'humanitaire un levier politique contribuent à cette logique. L'humanitaire est trop « *important pour être laissé aux mains des ONG* »<sup>3</sup>, il vaut mieux le contrôler en organisant son opérationnalité et en s'assurant de la bonne utilisation des ressources financières.

Les problématiques de la normalisation et de l'institutionnalisation de l'humanitaire posent un certain nombre de questions auxquelles les ONG répondent de manière différente. Quel en est le paysage en France ?

### **1.3. Les ONG "françaises" : réalité ou illusion d'une singularité ?**

La perception traditionnelle des ONG françaises à l'extérieur reste celle des "French doctors" des années 70 ou 80, même si les premières ONG de développement datent du début des années 60 : Comité français contre la faim (CFCF) en 1960, devenu ensuite le Comité français pour la solidarité internationale (CFSI), Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD) en 1961, Terre des Hommes-France en 1963, Frères des Hommes en 1965. Médecins sans Frontières a été créé en 1971 avec la volonté de s'affranchir d'un humanitaire "neutre" et silencieux tel que le concevait le CICR. Cette association a ouvert la voie à un mouvement d'associations humanitaires apolitiques, non confessionnelles, impartiales et fondées sur le devoir de dénoncer les crimes dont sont victimes les civils d'un conflit armé, associant ainsi action et témoignage. La crise des "Boat

<sup>3</sup> David Rieff in : *L'humanitaire en crise, rencontre avec David Rieff - Messages MSF*, n° 13, août-septembre 2004.

People" a divisé MSF en 1979 et a entraîné la création de Médecins du Monde et d'Aide médicale internationale en 1980, lesquels souhaitent aussi témoigner des violations des droits de l'homme sur le terrain. D'autres structures apparaissent également à la fin des années 70 ou au début des années 80, dans le contexte du conflit afghan : Action internationale contre la faim devenue Action contre la faim, Solidarités, ou sur des problématiques plus ciblées : Handicap International et les victimes de mines antipersonnel, Pharmaciens Sans Frontières et la distribution de médicaments, Enfants Réfugiés du Monde et l'enfance réfugiée, etc. Les conflits des années 1990 (Afrique des grands lacs, ex-Yougoslavie, Afghanistan) voient la création d'une nouvelle vague d'ONG : ACTED, Triangle Génération Humanitaire, Atlas Logistique, Première Urgence.

Ce bref aperçu historique n'est pas exhaustif quant aux associations qui se sont créées ou aux thématiques qui ont émergé. Le nombre des associations de solidarité internationale (ASI) françaises n'est du reste pas connu et constitue l'enjeu d'un débat. Parmi les centaines de milliers d'associations françaises loi 1901 déclarées, plusieurs milliers ont un objet social en rapport avec l'action humanitaire, la coopération pour le développement des pays pauvres ou la solidarité internationale en général. Le répertoire des ASI, édité par la Commission coopération développement (CCD)<sup>4</sup>, en recense un peu moins de 400, celles qui ont répondu au questionnaire qui leur a été envoyé à cet effet. Mais le panorama proposé, essentiellement "médiatique", souligne la diversité associative en France, notamment en matière humanitaire.

Les ONG sont plutôt sceptiques concernant la spécificité ou la singularité d'un humanitaire "français". Ces associations ont des positionnements politiques, des choix opérationnels et des relations avec les autres acteurs bien différents, sans parler de la nature de leur mission, de leur taille ou de leur fonctionnement. Il serait peu justifié de vouloir les considérer comme un ensemble cohérent, voire même d'apposer un qualificatif national à une organisation se revendiquant comme non gouvernementale. Leurs intentions sont communes mais les choix politiques et opérationnels pour mettre en oeuvre ces objectifs les distinguent. L'héritage des "French doctors" leur confère pourtant une certaine image d'humanitaire indépendant, teintée d'une dimension politique relativement prononcée.

Les associations humanitaires françaises partagent globalement le même discours d'indépendance vis-à-vis du politique et souhaitent, sur le terrain, clarifier leurs relations avec les militaires. Mais ces intentions se déclinent différemment. Si MSF maintient un discours intransigeant sur ces questions, les autres ONG ont une posture plus pragmatique. En fonction des situations de terrain, elles peuvent développer des relations fondées principalement sur la complémentarité des compétences. La relation que ces ONG entretiennent avec la sphère politique semble être toutefois une particularité que l'on retrouve moins systématiquement chez les anglo-saxons ou les nordiques. Quel que soit leur degré de relation respectif avec la sphère politique nationale, européenne ou multilatérale, les ONG françaises entretiennent un discours plutôt politisé et revendicatif, même si cette posture militante n'est pas partagée et affichée de la même manière par chaque association. Concernant la guerre en Irak, par exemple, certaines ONG se sont prononcées ouvertement contre l'intervention militaire (ACF, MdM, Handicap International, Première Urgence, Solidarités et Enfants du Monde) alors que MSF a considéré que ce n'était pas de la responsabilité d'une ONG humanitaire de se positionner pour ou contre un conflit.

Pour ce qui est de la tendance croissante à une contractualisation qui sous-traite la mise en oeuvre de programmes à des ONG, MSF tient là encore une position tranchée, faisant appel à la responsabilisation de chacun des acteurs – humanitaires et politiques – et à l'indépendance des ONG. Leur position est qu'il n'est pas du ressort d'une ONG humanitaire d'investir ce qui doit

---

<sup>4</sup> Associations de solidarité internationale, *Répertoire 2004*, Commission coopération développement.

revenir à la responsabilité du politique, comme la reconstruction d'un système de santé. C'est pour cette raison que l'ONG se désengage dès que les besoins humanitaires des populations victimes d'un conflit s'estompent. Pour d'autres, l'absence de structures stables et de réponses adéquates de la part du politique justifie à la fois leur présence au-delà d'une phase de post-urgence et la nécessité de monter des programmes de développement qui fourniront assistance aux populations qui en ont encore besoin. Mais les positions se rejoignent souvent dans la volonté de clarifier les relations avec les sphères politiques et militaires et dans l'appel à la responsabilité de chacun : « *on n'arrête pas un génocide avec des médecins* » déclarait MSF en 1994, à l'époque du Rwanda. Et MdM condamnait également le choix fait par l'OTAN, durant la guerre au Kosovo, de ne pas envoyer de troupes pour apporter une sécurité aux populations que la coalition était censée secourir. L'"alibi humanitaire", pour utiliser un terme "sans-frontériste", fut largement dénoncé par les associations durant la guerre en Bosnie : on a donné un mandat humanitaire aux Casques bleus qui n'ont pas été capables de protéger les populations des massacres commis par les milices armées.

L'indépendance des ONG peut s'évaluer de différentes manières : dans les intentions, dans les discours, dans les positionnements, dans l'action de terrain ou selon la nature des financements. Une totale indépendance politique et opérationnelle d'une ONG supposerait une autonomie financière complète, ce qui est rarement le cas en France. A l'exception de MSF dont le budget (93,7 M€ en 2003) est constitué à 88 % de fonds privés, de MdM qui, pour un budget de 39,7 M€ en 2003, a 69 % de fonds privés, et d'Handicap International qui, pour un budget de 53,8 M€ en 2003, a 64 % de fonds privés, les associations françaises humanitaires sont financièrement assez vulnérables, par le montant de leur budget et par la part de fonds publics : 65 % de fonds publics pour ACF, en 2003, sur un budget d'environ 35 M€; 4 % de ressources privées pour Première Urgence, sur un budget 15 M€ en 2002-2003 ; 9 % de fonds privés pour AMI, sur un budget de 7 M€ en 2002 ; 12,9 % de fonds privés pour Solidarités, sur un budget de 17,4 M€ en 2003<sup>5</sup>. La part de financements institutionnels dans les ressources de ces associations les rend plus vulnérables aux choix des bailleurs. Elles ont certes bénéficié des financements liés aux récentes crises ; elles ont accru leurs activités et leurs ressources, mais cette relation a entraîné une certaine dépendance des ONG qui peut se répercuter dans la continuité d'un engagement sur une zone, ou dans le choix d'intervenir ou non dans une autre zone. La comparaison avec la puissance financière de certaines ONG anglo-saxonnes est saisissante : les revenus de Care USA atteignaient 524 M\$ pour l'année 2003 (avec des fonds essentiellement d'origine publique), et le budget d'Oxfam UK pour la même année étaient d'environ 189 M£ (avec des fonds essentiellement d'origine privée) ; et la récolte de fonds pour le réseau World Vision International s'est élevé à 1,125 Md\$, dont 685 M\$ pour World Vision USA, également en 2003.

En arrière plan de la comparaison entre ONG françaises et anglo-saxonnes, il y a souvent la tentation d'opposer les cultures de fonctionnement, les traditions différentes, notamment dans un contexte qui tend à souligner les spécificités françaises dans un monde globalisé. Peut-on appliquer à l'humanitaire un schéma d'analyse politique global ? Le rapport à l'État, au politique ou au monde économique (notamment les Fondations d'entreprises, comme Microsoft aux États-Unis ou Carrefour en France) est-il un indicateur pertinent pour différencier des traditions qui se voudraient plus "indépendantes" (françaises) ou plus "collaboratrices" (anglo-saxonnes) ? Le pragmatisme d'un certain nombre d'ONG françaises dans leurs relations avec les structures gouvernementales ou avec les militaires sur le terrain ne permet guère d'adopter une position très tranchée. Il faut aussi noter

<sup>5</sup> Parmi les associations de développement qui ont un budget annuel supérieur à 50 M€ l'AFVP, Action contre la faim, le GRET et Pharmaciens sans frontières travaillent avant tout avec des fonds d'origine publique (plus de 80 %) ; le CCFD et le Secours catholique ont un niveau de cofinancement public voisin de 10 % ; mais les Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte (OHFOM) et Raoul Follereau ne travaillent qu'avec des fonds d'origine privée. Toutes ASI françaises confondues, le niveau de financement public moyen de ces associations sur les 15 dernières années est de 40 %, les financements publics d'origine internationale, notamment européens, étant les plus importants.

que nombre d'ONG, anglo-saxonnes ou françaises, se sont élevées contre les volontés de coordination trop directives des militaires en Irak. La particularité serait peut-être dans un discours et un positionnement politiques que les ONG françaises affichent plus volontiers.

Le débat sur la normalisation de l'humanitaire peut-il cristalliser une opposition entre orientations françaises et anglo-saxonnes ? Faut-il interpréter en ce sens la réaction de Coordination Sud au Projet Sphère, la contestation d'une tendance trop normative et le plaidoyer en faveur d'une meilleure prise en compte de l'éthique humanitaire ?

La question de la relative faiblesse financière des ONG françaises comparée à celle de leurs homologues anglo-saxonnes est souvent soulignée, notamment au sein du ministère des Affaires étrangères. Les pressions et contraintes financières sont désormais plus fortes sur les ONG françaises, celles-ci ayant parfois du mal à assurer la pérennité de leur structure et de leur action. Différentes stratégies sont d'ailleurs envisagées pour affronter ce problème : regroupement d'ONG, demandes de financement en consortium, rattachement à un réseau international d'ONG, mise en place d'activités économiques, etc. Mais cette relative faiblesse financière des ONG françaises est-elle la traduction d'une différence de cultures ? Ce n'est pas certain.

Les conflits en Irak et en Afghanistan nous montrent par ailleurs que l'amalgame qui se produit entre acteurs humanitaires et sphères politique et militaire n'a pas de frontières : il concerne toutes les ONG catégorisées comme "occidentales", au-delà de leur appartenance nationale. Le label "français" qui, pensait-on, pouvait procurer aux ONG une certaine garantie de sécurité en Irak, notamment par rapport à leurs collègues américains qui s'étaient engagés sans affirmer leur indépendance vis-à-vis de la coalition, est loin d'être systématique, comme le révèlent les retraits successifs des humanitaires français sur le terrain face aux difficultés qu'ils éprouvent pour mener à bien leur mission.

Les ONG "françaises" peuvent finalement apparaître avec une certaine spécificité aux yeux des populations locales et de la sphère politique française qui a tendance à les considérer de plus en plus comme une communauté singulière, notamment au Quai d'Orsay<sup>6</sup>. Ces ONG sont en effet généralement conscientes de véhiculer une certaine image de la France auprès des populations qu'elles assistent et qui distinguent dans cette communauté humanitaire internationale tantôt "les Français", "les Anglais", "les Italiens", etc. Il y a donc un intérêt pour l'État à considérer l'indépendance de ces organisations. Promouvoir et défendre un humanitaire indépendant, c'est aussi assurer à ces organisations un accès aux populations dans des zones où les autres ne peuvent pas forcément se rendre et y voir se développer une certaine image de la France. Plus globalement, c'est aussi une façon de s'opposer à une conception figée d'un monde divisé en blocs où les frontières culturelles limitent la circulation d'alternatives politiques ou sociales.

\* \* \*

Les acteurs originels de l'action humanitaire, les ONG, entrent aujourd'hui en concurrence avec de "nouveaux acteurs". On l'a constaté sur le terrain des quatre crises étudiées. L'activité des ONG est actuellement contrainte, réduite par l'engagement ou l'affirmation de ces acteurs dans le champ de l'humanitaire et par l'insécurité croissante, sur certains théâtres, qui vise ces acteurs indépendants assimilés à des forces politiques et militaires d'occupation. L'action humanitaire est un instrument important de gestion des crises et devient un vecteur d'influence, ce qui explique l'engagement de la sphère politique dans ce domaine. Mais les ONG (et d'autres acteurs comme ECHO) ont du mal à défendre un humanitaire indépendant, ayant sa finalité en soi, face à la volonté des États de l'utiliser

---

<sup>6</sup> Entretien avec Franck-Olivier Lachaud in : *Le Quai d'Orsay et l'humanitaire - Humanitaire*, n° 7, printemps-été 2003.

à d'autres fins, politique, militaire ou diplomatique. A ce titre, la médiatisation des conflits à travers le prisme de l'humanitaire ne doit pas contribuer à réduire la dimension politique des crises et à évacuer la responsabilité qui incombe à chacun des acteurs, humanitaires, politiques et militaires.

La rationalisation de l'activité humanitaire conduit d'autre part vers une exigence de qualité visant à palier la désorganisation de la réponse des ONG et des organisations internationales. L'importance donnée cependant à des aspects normatifs risque d'entraîner une surenchère technique qui semble tout aussi néfaste pour les ONG que pour les bénéficiaires. Cette approche globalisante de l'humanitaire, du point de vue institutionnel ou organisationnel, restreint l'espace humanitaire de la plupart des ONG françaises qui éprouvent des difficultés à pérenniser leurs activités, alors même que celles-ci se sont largement développées au cours des dernières grandes crises. Les crises du Kosovo, du Timor, d'Afghanistan et d'Irak ont bien mis en évidence l'enjeu que représente désormais l'humanitaire dans la gestion d'une crise. Il faut sans doute reprendre aujourd'hui ces enjeux et aller vers une clarification et une réaffirmation de la responsabilité de chacun des acteurs vis-à-vis des populations concernées.

## **2. LES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS DE GESTION DES CRISES INTERNATIONALES**

Les dispositifs institutionnels de gestion de crise et de sortie de crise concernent prioritairement les administrations. Ils ont pour rôle de mettre en commun les compétences de chacune afin de créer une concertation et une coordination correspondant aux exigences de la situation. Ils répondent à une volonté politique de rationaliser et d'affirmer le rôle de la France dans ces périodes de post-urgence et de reconstruction. Selon leur configuration, ils répondent également à la volonté politique d'associer des acteurs publics ou privés (notamment les entreprises et les ONG). Le dispositif institutionnel de gestion de sortie de crise agit comme un catalyseur de l'action française dans ces situations de post-conflit. Il incarne la stratégie d'influence, explicite ou implicite, déployée par l'État.

### **2.1. Kosovo, Timor, Afghanistan, Irak : le polymorphisme des dispositifs**

La mobilisation du gouvernement dans le cadre de ces quatre crises pour gérer et coordonner la réponse française aux besoins de reconstruction s'est chaque fois traduite par différents modes d'organisation.

#### **2.1.1. Une mobilisation inédite pour le Kosovo**

Au lendemain de la signature des Accords de Kumanovo (10 juin 1999) qui marquent l'arrêt de l'intervention de l'OTAN contre la Yougoslavie, le retrait des forces yougoslaves du Kosovo et le passage de la province sous tutelle des Nations unies, la France décide de mettre en place une Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE). Cette structure *ad hoc* était chargée de :

- coordonner l'action des administrations intervenant pour la reconstruction ;
- assurer la liaison entre les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ;
- organiser et assurer la représentation de l'État lors des réunions concernant la reconstruction des Balkans ;
- assurer la liaison avec les acteurs publics non étatiques (collectivités locales, établissements publics, etc.) et les intervenants privés (ONG, entreprises, etc.). Elle devait notamment promouvoir l'offre française en assistance technique, en équipement et en services ;
- assurer une liaison avec les responsables de la MINUK et de la KFOR.

Dirigée par Roger Fauroux, ancien ministre de l'Industrie, la MIESE était composée d'une secrétaire générale, de représentants des ministères de la Défense, de l'Économie et des Finances et

des Affaires étrangères, ainsi que d'une représentante permanente sur le terrain. Son travail était supervisé par un comité de pilotage comprenant les représentants des ministères impliqués dans la reconstruction. Cette mobilisation était le fruit d'un double constat :

- la France ne perçoit pas des retombées économiques, concernant les marchés de la reconstruction, à la hauteur de ses engagements militaires (Koweït, Bosnie) ;
- la reconstruction du Kosovo présentait un caractère d'urgence, nécessitant une intervention rapide des acteurs ayant un savoir-faire adéquat.

La MIESE, mise en place par les services de Matignon, est également intervenue en réponse à une mobilisation civilo-militaire en amont qui a dressé une expertise initiale de théâtre (EIT), répertoriant les besoins de reconstruction du Kosovo, donc les marchés potentiels pour les entreprises françaises. La mission fut opérationnelle à la fois sur Paris pour la coordination interministérielle et sur le terrain où elle a fourni un appui aux entreprises. Elle y a aussi mené une stratégie d'influence au sein des structures multilatérales, européennes et intérimaires de la reconstruction. Elle a fonctionné comme une structure d'interface et de continuité entre les sphères civiles et militaires, nationales et multilatérales. Dans un environnement de sortie de conflit où l'urgence de la reconstruction nécessite des réponses rapides, elle a également constitué une structure française réactive, clairement identifiable et identifiée par les acteurs européens et multilatéraux de cette reconstruction.

La MIESE a cependant dû faire face à des contraintes financières. Elle a pu octroyer des fonds sur l'enveloppe qui lui avait été attribuée (35 MF), puis a cherché un appui du côté de l'AfD pour monter et financer différents projets. Son principal succès réside dans les retombées économiques pour les entreprises françaises : celles-ci ont obtenu 30 % environ des marchés de la reconstruction du Kosovo (contre 3 % en Bosnie).

La fin de la MIESE, fin 2000, marque une rupture dans la présence volontariste française au Kosovo et dans l'environnement multilatéral de la reconstruction. L'expérience inédite de la coordination interministérielle d'une sortie de crise par une mission *ad hoc*, relativement autonome, a bousculé le fonctionnement traditionnel des administrations. Et cette structure s'est montrée réactive aux exigences et aux dynamiques qui font du post-conflit une période singulière.

### ***2.1.2. Le Timor oriental : une intervention distante***

La crise du Timor oriental est quasi simultanée à celle du Kosovo. Elle devient une question "internationale" au printemps 1999, lorsque le Portugal et l'Indonésie s'accordent sur la tenue d'un référendum concernant l'autodétermination de l'ancienne colonie portugaise annexée par l'Indonésie lors de son indépendance. Mais les violences et les exactions majeures dont sont victimes les populations timoraises poussent le Conseil de sécurité des Nations unies à décider l'intervention des Casques bleus australiens en septembre 1999. La reconstruction du Kosovo, région du monde qui a mobilisé les opinions publiques internationales, commence à peine. La gestion de la crise du Timor est donc fortement liée à celle du Kosovo. Ce petit pays est éloigné, peu connu, mais les violences exercées impunément sur une population civile établissent un lien direct avec la situation au Kosovo. La communauté internationale doit intervenir au nom des mêmes valeurs morales qui l'ont poussée à se mobiliser contre la Yougoslavie de Milosevic. La réponse au Timor est donc tardive mais elle est rapide puisqu'une mission de l'ONU était déjà sur place. Toujours en référence à l'intervention au Kosovo, les organisations internationales et multilatérales vont réaffirmer leurs mandats et exercer une coordination plus directive de l'assistance et de gestion de la reconstruction.

Du point de vue français, le Timor oriental est très loin des préoccupations nationales à plusieurs égards : la zone ne présente pas d'enjeux stratégiques ou économiques déterminants et elle n'est pas traditionnellement "liée" à la France. De plus, notre pays est fortement impliqué au Kosovo où la MIESE vient d'être mise en place. La France suit donc la question du Timor, montre son implication en envoyant le service de santé des armées, mais "délègue" la gestion rapprochée de la reconstruction aux Portugais, aux Australiens et aux organisations et institutions mandatées. La gestion de la crise et de la sortie de crise du Timor oriental ne fait donc l'objet d'aucune disposition institutionnelle particulière, comme c'est le cas au Kosovo et comme cela va l'être en Afghanistan.

### **2.1.3. Afghanistan : un dispositif qui ne fonctionne pas**

La fin de la MIESE (décembre 2000) a entraîné une réflexion sur l'organisation à mettre en place dans le cas d'une gestion de crise. Entérinée par un "Bleu de Matignon" daté de juillet 2001, cette organisation prévoyait un fonctionnement en "triumvirat" :

- un pilotage politique par une cellule de crise réunie au MAE, présidée par le Directeur du cabinet du Ministre et associant les ministères concernés ;
- une structure permanente d'appui interministériel installée au SGDN, chargée d'assurer la mise en œuvre coordonnée des orientations arrêtées par la cellule de crise ;
- un opérateur privilégié des actions décidées : l'AfD.

Ce dispositif a eu des difficultés pour fonctionner, notamment au niveau de la coordination entre les administrations. Celle-ci a finalement été assurée en grande partie par le MAE. Les prérogatives du SGDN ont été limitées au cours du temps, le MAE souhaitant assurer directement la gestion quotidienne de l'interministériel. Le SGDN a tenté, au début de la crise, de remplir la mission qui lui avait été confiée en assurant un rôle d'interface entre ministères, experts, entreprises et armée française avant de réorienter son action vers un travail de veille stratégique sur les crises internationales.

L'AfD n'a pas été confirmée dans sa mission ni reçu de dotation budgétaire. C'est avec la décision d'inclure l'Afghanistan dans la ZSP, début 2004, qu'elle a pu mobiliser ses outils et moyens financiers pour la reconstruction du pays. Les principaux projets de coopération ont été menés et pris en charge par la DgCID dans les secteurs de l'agriculture, de l'éducation et de la santé. La Cellule d'urgence (Cellur), qui souhaitait réitérer l'opération du Kosovo (engagement très tôt sur le terrain pour affirmer une présence), n'a pas pu mettre en place sa stratégie. Le lien avec les acteurs privés, notamment les entreprises, fut distant si bien que le milieu entrepreneurial a estimé que la relation avec les pouvoirs publics avait reculé depuis le Kosovo, expérience jugée plutôt satisfaisante. Les entreprises françaises n'ont pu obtenir les financements leur permettant un positionnement rapide sur le marché afghan. Sur le terrain, l'encadrement fut également assez limité puisque les actions civilo-militaires (ACM) françaises ne couvraient que la région de Kaboul ; et la continuité civilo-militaire a eu du mal à fonctionner alors que les forces du COS avaient réalisé une expertise initiale de théâtre.

Il n'y a pas eu de gestion anticipée de la post-crise comme cela était prévu et souhaité lors de la création du dispositif en juillet 2001 et, en comparaison avec les autres membres de la coalition, la gestion, la coordination et le financement des projets furent moins réactifs dans la réponse française apportée. C'est une approche bilatérale qui a été clairement privilégiée à cet égard.

### **2.1.4. Irak : la réactivation d'un dispositif sans présence militaire**

Quelques jours avant l'attaque américaine sur l'Irak, la France définit un nouveau dispositif de gestion de crise et de sortie de crise qui reprend l'architecture ternaire du précédent en y ajoutant, en matière de coordination, la mise en place d'une mission *ad hoc* du type MIESE. Le pilotage

politique est intégralement assuré par le MAE, et l'AfD intervient en tant qu'opérateur de référence, avec un rôle d'exécution technique et financière. C'est en mai 2003 que Matignon met en place la Mission interministérielle pour la reconstruction de l'Irak, présidée par l'ambassadeur Dopffer, complétée d'un conseiller commercial et d'une stagiaire. Placée au SGDN, elle est chargée de coordonner l'effort français de reconstruction de l'Irak depuis Paris, en collaboration avec la Mission économique de l'ambassade de France à Bagdad. Elle établit le lien avec les ministères concernés (principalement MAE et MINEFI) et avec les acteurs privés susceptibles de participer à cette reconstruction, les ONG et les entreprises. Les ONG privilégiant naturellement les contacts avec la Délégation à l'action humanitaire (DAH), la mission s'oriente essentiellement vers les aspects économiques de la reconstruction et s'efforce donc de faciliter l'insertion des entreprises françaises. Elle ne dispose que d'un maigre budget, ce qui ne lui permet pas de réelle autonomie de fonctionnement et de financement.

La reconstruction irakienne a fait l'objet d'un réel intérêt des entreprises françaises qui disposaient d'une bonne expérience du terrain irakien. Cependant, malgré la mobilisation, l'insécurité croissante dans le pays a été un obstacle à toute initiative. En outre, du point de vue de la visibilité, il semblerait que la mission ne se soit pas fait suffisamment connaître des entreprises françaises. Enfin, l'impossibilité de pouvoir établir un encadrement et une continuité civilo-militaire sur le terrain limite la portée de l'appui de la mission. Son action a principalement été celle d'une veille économique et d'un placement d'experts français avec l'appui de France Coopération Internationale.

Ces quatre crises internationales ont donc suscité des mobilisations politiques qui ont débouché sur différents types d'organisation institutionnelle. Ce polymorphisme résulte de dynamiques et de considérations institutionnelles variables concernant les acteurs et les enjeux d'une gestion de crise.

## **2.2. Les dynamiques de constitution et de fonctionnement des dispositifs**

### ***2.2.1. Des dispositifs arbitrés par Matignon***

Les différents dispositifs de gestion de crise et de sortie de crise mis en place pour le Kosovo, l'Afghanistan et l'Irak l'ont été en interministériel à Matignon. Dans la phase spécifique de sortie de crise, il y a nécessité de prendre en compte de manière concomitante les dimensions civiles et militaires de l'intervention. Les enjeux sont importants puisqu'il s'agit d'assurer une continuité de la gestion de la crise elle-même et d'en assurer son succès par une stabilisation de la zone. Il est donc nécessaire de mettre en commun les compétences de chaque administration : la définition d'une stratégie et d'une position française sur la zone (MAE), les moyens militaires pour y parvenir (Défense), les moyens financiers pour y subvenir (MAE et MINEFI)...

Comme nous l'avons vu au Kosovo notamment, le facteur militaire a beaucoup pesé dans la création du dispositif. Il a initié la mobilisation relayée ensuite par la MIESE. Pour l'Afghanistan, cette continuité civilo-militaire n'a pas réellement fonctionné. Pour la Défense, une gestion interministérielle de la sortie de crise est indispensable à la réussite de la gestion globale de la crise. Les militaires français ne souhaitent pas se maintenir trop longtemps sur des théâtres en phase de stabilisation. La bonne coordination avec les acteurs civils, notamment français, de l'intervention est donc la meilleure façon de pouvoir se retirer dans de bonnes conditions. Et la coordination interministérielle est d'autant plus nécessaire que le post-conflit est une période où la concertation et la prise de décision doivent être rapides pour répondre aux besoins d'urgence et pour faire face à une concurrence soudaine sur la zone de reconstruction. Le rôle donné au SGDN dans la gestion des crises de l'Afghanistan et de l'Irak, dans la suite du rapport Fauroux sur la gestion des crises, est donc logique et répond à la filiation militaire qui s'impose en amont.

Le rôle du Quai d'Orsay dans ces dispositifs est celui du pilotage politique. Si la crise irakienne n'a pas permis le développement opérationnel du dispositif prévu, les expériences du Kosovo et de l'Afghanistan ont montré la volonté du MAE de maintenir un contrôle des opérations plus large que ne le prévoyaient les termes initiaux du dispositif. Ces tensions interministérielles ont conduit à la redéfinition des configurations qu'il convient d'adopter dans les différents contextes. Les crises internationales représentent des enjeux déterminants pour la France, et les divers aspects de leur gestion ont une forte composante politique pour les administrations concernées. Le contrôle de la gestion de la crise ne s'effectue donc pas seulement dans la définition des orientations politiques et stratégiques, mais également dans la coordination des acteurs qui seront amenés à les mettre en œuvre et à les financer. Ce fut apparemment chaque fois sur cette question de la coordination interministérielle que les positions se sont crispées et que le débat a bloqué, alors même que les opinions convergent sur la nécessité d'organiser un dispositif pertinent de gestion des crises.

### **2.2.2. Le lien avec les acteurs privés et non gouvernementaux**

Les dispositifs successifs ont également pour mission d'assurer un lien avec des acteurs privés ou non gouvernementaux : les ONG, les collectivités territoriales et surtout les entreprises.

- **La relation avec les entreprises**

Cette relation avec les entreprises françaises et la volonté affichée de favoriser leur insertion occupent une grande partie de l'activité des dispositifs mis en place. Ce fut le cas au Kosovo avec la MIESE qui a facilité l'accès des entreprises au terrain, les a encadrées et les a accompagnées dans les différentes démarches nécessaires à une réponse aux appels d'offres. Ce fut aussi le cas pour l'Irak avec la mission Dopffer, chargée de soutenir les entreprises françaises dans leurs prises de position ou dans leurs efforts pour s'insérer sur le marché de la reconstruction. L'intégration de ces acteurs privés conditionne donc largement la configuration du dispositif.

La volonté politique à l'origine de la MIESE était en grande partie fondée sur ce souci de "retour sur investissement". Elle a donc confié la mobilisation des entreprises à une personnalité au fait du fonctionnement de l'administration et de celui des entreprises, Roger Fauroux (ancien ministre de l'Industrie et PDG de St-Gobain), pour assurer cette mission d'interface. C'est la réactivité de la MIESE qui a permis, avec quelques financements et de bons contacts sur le terrain, de bien positionner les entreprises françaises sur les marchés de la reconstruction du Kosovo. Le rôle des militaires fut particulièrement important pour encadrer les commerciaux sur le terrain, sécuriser les chantiers mais également pour fournir les informations économiques nécessaires. Une bonne coordination interministérielle avec la Défense était primordiale à la bonne coopération sur le terrain. La post-crise afghane a, par contre, mis en évidence les divergences. Les entreprises, encouragées par l'expérience du Kosovo, pensaient intégrer un schéma identique, mais l'absence de coordonnateur et de financements a freiné la mobilisation du secteur privé, pourtant encouragée par la Défense. L'insertion des entreprises françaises sur le marché de la reconstruction en Afghanistan n'a pas bénéficié de la mise en place d'une organisation spécifique. On a fonctionné avec les méthodes et les outils classiques : FASEP et Mission économique basée à Islamabad. Pour l'Irak, les pouvoirs publics ont à nouveau mobilisé une personnalité – un diplomate – pour renforcer le lien avec les entreprises. Mais son manque de visibilité et de moyens et la dégradation de la situation sur le terrain n'ont pas permis aux entreprises françaises de concrétiser. L'absence d'une présence militaire française sur le terrain a également contribué à cantonner la mission dans une fonction de veille économique et politique de la reconstruction irakienne.

Cet encadrement militaire est indispensable à la bonne insertion des entreprises dans un contexte de sortie de crise. En effet, elles ne se risqueront sur un terrain que si elles estiment pouvoir remporter un marché intéressant et si la sécurité le permet ; et l'armée répond à ce besoin de protection plus ou

moins rapprochée. En outre, elles ne connaissent pas toujours l'environnement et les contacts à nouer dans les organisations multilatérales chargées de la reconstruction, d'où le nécessaire accompagnement sur le terrain. L'atout d'une mission du type MIESE réside avant tout dans cette continuité civilo-militaire qui fait le lien d'une part avec les administrations concernées par les questions de financements ou de soutien politique, d'autre part avec le multilatéral pour suivre l'évolution d'un marché ou d'un appel d'offres.

La stratégie d'insertion de personnels français dans les administrations chargées de la reconstruction constitue un facteur positif pour l'obtention d'un marché, particulièrement aux niveaux intermédiaires de la hiérarchie où se décide l'orientation d'un appel d'offres, mais cette stratégie est insuffisante à elle seule. Le marché de la reconstruction est essentiellement multilatéral du fait des montants requis. C'est au sein de ces institutions que se décident les stratégies et les principales orientations. Il faut donc reconsidérer l'approche d'ensemble de ces institutions. Elle relève bien sûr d'une politique de "placement" de représentants français dans ces structures – qui a une utilité mais ne peut être qu'un élément d'une stratégie d'ensemble – mais surtout d'une stratégie d'investissement desdites institutions à tous les stades qui conduisent à la production des politiques opérationnelles : réflexion, capitalisation d'expérience, débat sur les orientations, confrontations entre acteurs, etc.

- **La relation avec les ONG**

La relation des pouvoirs publics avec les ONG, en temps de crise, est essentiellement consultative ou financière. En général, les ONG ne souhaitent pas entamer de coordination trop poussée avec des autorités politiques qui pourraient orienter leur intervention, ce qui est contraire à leur volonté d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Le lien avec les ONG s'est établi par l'intermédiaire de la Cellur (Kosovo, Timor, Afghanistan) ou de la DAH depuis 2002 (Irak). Ces structures ont financé des projets menés par des ONG françaises, et elles ont essayé, principalement au Kosovo, de fédérer une communauté humanitaire française.

Les dispositifs mis en place avaient notamment pour objet d'établir un lien avec les ONG françaises et de favoriser leurs interventions, mais les ONG humanitaires n'ont pas intégré ces coordinations. Elles ont participé à des réunions d'information mais n'ont pas souhaité prendre part à l'élaboration d'une stratégie opérationnelle. Si des contacts ont été établis, ils étaient essentiellement destinés à faciliter le financement des programmes dans le cadre des outils financiers concernés (Cellur puis DAH) ; ils n'avaient pas pour objet l'intégration directe au dispositif de coordination. Il faut d'ailleurs souligner que les modes de financement ne sont pas toujours très attrayants : les procédures sont longues et lourdes – et les montants peu élevés – donc peu adaptées au post-conflit.

- **La relation avec les collectivités territoriales**

Les relations avec les collectivités territoriales ont été engagées au moment de la reconstruction du Kosovo. Sollicitées par l'État, certaines ont contribué à l'effort français pour la reconstruction par le biais de Développement local Balkans (MAE, Caisse des Dépôts). En Afghanistan, la coopération décentralisée s'est recentrée sur une approche plus traditionnelle de partenariat de long terme. Son intervention dans un contexte d'urgence est cependant délicate dans la mesure où cela ne correspond pas à un environnement classique de partenariat de long terme. Du point de vue des pouvoirs publics, leur insertion au sein d'un dispositif reste donc assez pragmatique et ne semble pas constituer une priorité, mais une valeur ajoutée. En effet, les collectivités peuvent rapidement mobiliser des financements et mettre à disposition des compétences techniques dans des domaines qui sont utiles à une stratégie de reconstruction (santé, éducation, collecte des déchets et ordures ménagères...). Leur intervention peut être favorisée par une structure d'interface qui les oriente et les introduit dans des contextes qui leur sont en général peu familiers.

### 2.2.3. *L'articulation bilatéral-multilatéral*

Le dispositif institutionnel de gestion de crise et de sortie de crise avait également pour objet, dans son effort de coordination, une articulation de l'intervention bilatérale à son environnement multilatéral.

Ce fut surtout le cas au Kosovo où la MIESE a mené une véritable stratégie d'influence au sein des organes multilatéraux chargés de la reconstruction : insertion de personnels français dans l'administration de la MINUK, identification des personnes ressources, circulation des informations auprès des acteurs concernés. En Afghanistan, une approche bilatérale a été privilégiée par l'intermédiaire des outils classiques de la coopération française, parallèlement au fait que plusieurs Français occupaient des postes importants dans les institutions multilatérales de la reconstruction. Pour l'Irak, l'articulation au multilatéral a concerné la veille sur le marché des appels d'offres de la reconstruction et le placement d'experts. Cette stratégie d'influence se justifie dans la mesure où les principaux enjeux de la reconstruction sont concentrés au sein du multilatéral : orientations politiques, définitions des normes, financements, etc.

Cette prise en considération du multilatéral doit être cependant bien antérieure à la crise. C'est en définissant une stratégie en amont qu'un dispositif pourra pleinement s'inscrire dans une "vision bilatérale" du multilatéral et renforcer son action. L'attention portée à la définition de concepts, de normes et à la mobilisation française dans ces instances doit être permanente. Il serait donc souhaitable que ces dispositifs de coordination *ad hoc* s'appuient sur une structure permanente attentive à articuler les stratégies françaises aux initiatives multilatérales.

\* \* \*

La mise en place d'un dispositif de gestion des crises et des sorties de crise correspond donc à un besoin spécifique en termes de dynamique et de contrainte temporelle : il faut agir vite et de façon concertée, d'où la nécessité d'une coordination. Mais l'interministériel est un exercice délicat, justifié dans un souci d'efficacité mais difficile à mettre en œuvre concrètement. Si le gouvernement veut se doter d'une structure permanente de gestion des crises, il y a nécessité d'une forte légitimité politique pour que cela fonctionne et se pérennise. Un tel organe fait actuellement défaut, principalement pour ce qui est de l'anticipation de la sortie de crise : les mobilisations intervenues pour le Kosovo et l'Afghanistan ont mis en évidence une organisation précipitée qui a surtout fonctionné grâce à l'investissement personnel des individus mandatés.

L'efficacité d'un dispositif réside aussi dans l'intégration des acteurs privés et non gouvernementaux dans l'effort de reconstruction. Cela peut se faire de manière "rapprochée" pour les entreprises ou de manière plus souple pour les ONG. L'inclusion d'autres acteurs suppose une capacité de financement qui conditionne le bon fonctionnement du dispositif et la réponse globale que l'on apporte à une zone sinistrée. Une structure *ad hoc* ou permanente doit enfin prendre en compte l'environnement multilatéral prépondérant en matière de reconstruction. C'est dans cette direction qu'il faut orienter toute stratégie d'influence en gardant à l'esprit que les principales retombées sont liées à la pertinence d'une réponse que l'on apporte aux besoins exprimés sur le terrain.

### 3. POST-CONFLIT ET POLITIQUE D'INFLUENCE

Dans l'après Seconde guerre mondiale, les limites des territoires sous influence se sont figées, le bloc de l'Est côtoyant le bloc de l'Ouest. Depuis l'effondrement de l'URSS, les désordres mondiaux offrent de nouveaux terrains "à conquérir". Les crises et les processus de reconstruction constituent de nouveaux environnements dans lesquels s'affirment la puissance et le rang international des États qui interviennent. Maintenir son rang nécessite d'exercer son influence dans ces nouveaux territoires où se dessine le monde de demain.

Si le conflit marque une rupture dans la dynamique d'évolution d'une société et d'un État, la reconstruction est une période cruciale où un système disparaît et fait place à de nouveaux modes d'organisation. Depuis la fin de l'affrontement bipolaire, le système politique et socio-économique qui s'impose, parfois sous la pression de l'extérieur, est une démocratie libérale fondée sur l'économie de marché dans son acception anglo-saxonne. Confrontée à l'expansion uniforme de ce modèle, la France, qui se veut porteuse de valeurs et d'une autre vision du monde, voit son influence battue en brèche.

Au cours des grandes crises internationales du Koweït, de Bosnie, du Kosovo, du Timor, de l'Afghanistan et de l'Irak, la France s'est trouvée confrontée à un environnement multilatéral de la reconstruction en dehors de sa zone traditionnelle d'influence, "hors marché captif". Aujourd'hui, y compris dans son "pré carré", les bailleurs multilatéraux et bilatéraux affirment de plus en plus leur présence. La concurrence est devenue généralisée. S'intensifiant, elle impose d'intégrer les nouvelles dynamiques des politiques bilatérales et multilatérales mises en œuvre en matière de reconstruction. Le post-conflit, d'une certaine manière, concentre l'ensemble des enjeux actuels de la coopération et du développement et, par son environnement contraignant, teste les capacités des structures nationales de coopération et met en jeu le pouvoir d'influence de chacun.

Cette influence est d'essence relative, elle se perd, elle se gagne relativement à d'autres influences. Adossé au concept de "puissance", le concept d'"influence" ne dépend pas de la seule force militaire, il s'appuie sur une multitude de dynamiques. L'influence privilégie les actions non coercitives et peut être définie comme *«la combinaison d'un ensemble de modes d'action, exercés de manière directe ou indirecte, ouverte ou couverte, vis-à-vis de personnes, de collectivités, d'organisations, d'États, en vue d'acquiescer un meilleur crédit, de prendre de l'ascendant et finalement d'orienter les décisions dans le sens souhaité»*<sup>7</sup>. A l'origine de l'influence, il y a les idées qui, plus tard, seront à la source de la formulation de concepts qui eux-mêmes auront vocation à se décliner en politiques qui seront proposées ou imposées dans les lieux de pouvoir et de décision. L'influence – ce sont là des éléments bien connus – s'exerce par des relais, par le biais de canaux privilégiés ; elle nécessite une volonté politique, un cadre organisationnel et des moyens.

#### 3.1. Le post-conflit : un champ politique à investir

Doit-on parler de construction ou de reconstruction des structures ? Le post-conflit marque une rupture. La "reconstruction" est toujours le moment où un système ancien soit disparaît, soit est profondément modifié du fait des dynamiques qui ont été à l'œuvre pendant le conflit, et laisse le champ assez largement ouvert à une nouvelle organisation. C'est alors que se dessinent les nouveaux contours de l'État, que de nouvelles missions et de nouveaux modes de fonctionnement lui sont assignés et ce, dans une large mesure, sous l'impulsion de la communauté internationale. La reconstruction a un caractère éminemment politique.

---

<sup>7</sup> *Vers une nouvelle stratégie d'influence*, Rapport IHEDN.

Aujourd'hui, la communauté internationale en charge de la reconstruction projette un système d'économie libérale. Le Kosovo a ainsi vu se succéder, dans un temps très court, une économie planifiée socialiste, héritée du système titiste doté d'un haut niveau de protection sociale, puis un système libéral accordant à l'appareil administratif et à ses missions un rôle réduit.

Le post-conflit est un espace politique dans lequel s'affrontent les pouvoirs normatifs des États et des Institutions financières internationales (IFI). Des concepts s'imposent qui se déclinent en politiques, normes et standards. Et ces concepts proviennent aujourd'hui majoritairement du monde anglo-saxon et bénéficient d'une très large diffusion. Si la France n'hésite pas à dénoncer les politiques qui sont appliquées, elle ne va pas jusqu'à systématiser la formulation d'alternatives. La "bataille" de l'influence impose donc de s'organiser en amont pour définir des positionnements et les diffuser, les promouvoir dans les principaux lieux où se conçoivent les politiques de coopération et de reconstruction, c'est-à-dire les institutions multilatérales, en particulier les institutions financières internationales.

### **3.2. Champ bilatéral, champ européen et champ multilatéral**

Les actions de coopération bilatérale constituent une vitrine du savoir-faire français. Cependant, aujourd'hui, l'influence se joue davantage dans le cadre des institutions multilatérales qui, par leur puissance financière et normative, s'imposent comme les principaux vecteurs d'influence. Dans de nombreux secteurs (santé, droit, ingénierie administrative, modèle social, etc.), les concepts français sont reconnus internationalement mais, soutenus par la seule coopération bilatérale, ils ne peuvent s'imposer que difficilement. Il ne s'agit pas pour autant d'opposer coopération multilatérale et coopération bilatérale : l'influence dans la sphère multilatérale se nourrit des expériences et expertises acquises dans les projets et programmes de coopération bilatérale. Mais exercer son influence aujourd'hui nécessite d'abord de mener la bataille des idées dans la sphère multilatérale.

Les différents post-conflits étudiés révèlent l'importance des acteurs multilatéraux dans la reconstruction. Leur puissance ne procède pas de leur seule capacité à mobiliser et à engager des fonds ni de leur capacité à théoriser, à élaborer des stratégies ou à concevoir des politiques, mais bien de l'addition de ces deux dynamiques. Cette fonction normative se transforme en puissance normative avec les volumes de fonds mobilisables<sup>8</sup>. Les acteurs multilatéraux (Banque mondiale, Banque asiatique de développement...), par leur proximité intellectuelle avec les pays anglo-saxons, sont aujourd'hui de formidables démultiplicateurs de leur influence. Alors que la France contribue financièrement de manière non négligeable à ces organisations, son influence reste faible. Dans le cas français, on observe en fait une "décorrélation" entre le niveau de contribution financière et le pouvoir d'influence effectif.

L'étude des post-conflits du Kosovo et de l'Afghanistan a d'autre part révélé un dialogue discontinu avec les sièges des institutions multilatérales concernées et une présence irrégulière des représentants français dans les réunions de concertation sur le terrain, quoique celles-ci constituent les instances d'orientation et de décision politique et financière. Enfin, on le sait, les positions françaises doivent se défendre aujourd'hui en anglais, quelle que soit l'institution, y compris au sein des administrations européennes.

Il est par ailleurs courant de stigmatiser la distorsion entre les niveaux de contribution et le poids politique de l'Europe. Le concept d'"Europe puissance" est loin d'être partagé par la majorité de nos partenaires, et il est difficile d'en harmoniser les éléments de politiques extérieures. Il n'en reste

---

<sup>8</sup> En Afghanistan, lorsque la France donne 1, la Commission européenne donne 10, la Banque asiatique de développement donne 12 (prêts et dons), la Banque mondiale également 12 (prêts et dons) et le Fonds de reconstruction pour l'Afghanistan 15 (dons exclusivement).

pas moins vrai que l'Europe s'est imposée comme le premier bailleur mondial de l'urgence et de la reconstruction dans le post-conflit<sup>9</sup>. La reconstruction du Kosovo, du Timor et de l'Afghanistan en témoignent. Les bénéficiaires perçoivent de plus en plus l'Europe comme une entité singulière, différenciée de l'entité Etats-unienne. L'idée européenne progresse à Pristina, à Dili et à Kaboul. Au sein des institutions financières internationales, on sait que les droits de vote additionnés des pays de l'Union européenne, calculés sur la base de leurs poids économiques, sont supérieurs à celui des États-Unis.

Ces données sont sans doute à prendre en considération dans le cadre des réflexions en cours sur le "siège européen" au sein des institutions multilatérales. Si les États membres de l'Union le décidaient, l'Union européenne pourrait représenter à terme les 25 Etats-membres au sein des diverses institutions multilatérales (FMI, Banque mondiale, Banques régionales de développement...) <sup>10</sup>. Cette évolution possible – quoique peu probable à court terme – rend cependant importante une politique dynamique en direction des différentes administrations européennes. Comment valoriser un positionnement français dans des enceintes politiques européennes pour les promouvoir ensuite au niveau multilatéral ?

Fondamentalement, c'est dans les lieux informels de l'anticipation normative (colloques, groupes de réflexion, forums, réseaux Internet...) que sont débattues les idées appelées à devenir les concepts de référence de demain. Investir ces lieux, être à l'écoute des débats et y participer constituent un préalable à l'organisation d'une véritable concertation. La définition d'un positionnement implique aussi une structure capable d'organiser la concertation la plus large possible (universitaires, fonctionnaires, membres d'ONG, de fondations...), de "sentir" les thèmes porteurs par un travail de veille, de suivre les agendas des institutions et d'assurer une interface entre les politiques, les administrations françaises, européennes et multilatérales. Pour fédérer les initiatives, il importe de "dénationaliser" les propositions et d'éviter un "label France" trop systématique qui risque de rebuter les partenaires de la France et de freiner la convergence des positionnements. Les efforts doivent être centrés sur la qualité de l'apport et l'adéquation aux réalités et aux demandes locales. C'est la pertinence des propositions qui provoque la reconnaissance et produit, *in fine*, de l'influence à travers le lien de nationalité des promoteurs de l'idée.

### 3.3. Les relais de l'influence française dans l'environnement multilatéral

Le post-conflit voit l'intervention de l'ensemble des institutions multilatérales en charge de l'aide d'urgence ou de l'aide au développement (missions de l'ONU, agences multilatérales, institutions financières internationales...). Des personnels et des compétences sont alors recherchés, les organigrammes sont bousculés et les postes vacants rapidement pourvus. Une politique d'influence nécessite un positionnement en amont. Pour être effective, elle doit s'appuyer sur des relais au sein des administrations multilatérales, des missions internationales et des administrations intérimaires. Les nationaux sont naturellement des vecteurs de l'influence des pays dans ces institutions.

Traditionnellement, on porte en France un intérêt tout particulier aux postes les plus élevés des organigrammes européens ou internationaux. Plus tourné vers la représentation et la décision, ce niveau de hiérarchie est trop exposé pour constituer un véritable vecteur d'influence. C'est à des niveaux intermédiaires (P2, P3) de la hiérarchie multilatérale que s'élaborent les dossiers, se préparent et s'orientent les décisions. La marge d'action y est plus grande qu'au sommet de la

<sup>9</sup> Si l'on additionne les contributions des États membres et de la Commission européenne.

<sup>10</sup> Le projet de Constitution européenne soumis à ratification stipule dans son article I.7 que « l'Union a la personnalité juridique ».

hiérarchie. Les partenaires anglo-saxons de la France savent très bien cibler cet échelon pour orienter les décisions dans le sens souhaité.

Est posée ici la question des liens directs entre les personnels français détachés auprès de ces institutions et leur administration d'origine. Il est important de respecter le statut de ces personnes et le mandat des organisations ou institutions pour lesquelles ils travaillent. Ce sont avant tout leurs motivations personnelles et la manière dont ils perçoivent leur mandat qui feront d'eux des relais plus ou moins efficaces d'une influence française ou européenne.

Il convient de distinguer sur ce point les experts mis à disposition par l'administration française et le personnel de nationalité française sans lien contractuel avec l'administration. Pour ce qui est des experts mis à disposition par l'administration auprès des institutions ou organisations internationales, ce point ne paraît pas devoir poser débat. Si le dialogue avec les dirigeants des institutions doit, d'une façon générale, rester l'apanage des représentations permanentes et de leurs autorités politiques, les experts mis à disposition auprès de ces organisations ont pour mandat d'entretenir la relation avec les administrations françaises et de la nourrir par un dialogue constant. La question se pose en des termes différents pour les personnels français exerçant leur activité au sein de ces institutions. Certains, qui peuvent avoir un statut de détaché de l'administration française, choisissent de conserver un fort lien avec les pouvoirs publics de leur pays, tandis que d'autres ne disposent pas des mêmes contacts ou réseaux de relations, ou de la même volonté. Mais l'expérience montre qu'ils se prêtent en général bien volontiers à des demandes d'information ou de contacts.

Il incombe en effet à l'administration française de maintenir, par un suivi attentif, les liens entre ces Français expatriés dans les missions multilatérales et l'administration d'origine ; mais il lui appartient également de faciliter en amont les détachements, ce qu'elle n'a fait que trop peu avant la mise en place de France Coopération internationale (FCI). Sur la base de ce constat partagé, le conseiller d'État Julien Boucher a été missionné, et un rapport établi pour tenter de palier ces carences. Il s'agit d'« *affirmer la place de la coopération dans l'action publique française* ». Ce chantier paraît essentiel tant les personnels français insérés dans les missions multilatérales reviennent souvent sans perspective et affrontent l'indifférence de leur administration d'origine et l'absence de valorisation de leur expérience. Les trois temps d'une mission internationale – (i) la préparation au départ, (ii) le suivi et (iii) la capitalisation et la valorisation de l'expérience acquise – sont indissociables d'une véritable stratégie d'influence. Le suivi des organigrammes et la réactivité face aux vacances de postes sont primordiaux dans le post-conflit, le détachement restant trop souvent en France le fruit d'une démarche exclusivement personnelle.

Conscient de cet état de fait, le ministère des Affaires étrangères a donné mandat à France Coopération Internationale de mieux positionner l'expertise française dans les programmes internationaux, notamment en matière de "post-crise". Du point de vue des administrations françaises, il existe une véritable richesse d'expériences à prendre en compte et à valoriser. La nécessité de prendre conscience de l'importance du multilatéral en termes de retombées et d'influence et de rang international, s'impose progressivement. Il faut donc proposer des concepts et des expertises appropriées aux besoins requis.

En Allemagne aussi, une agence spéciale a été créée pour répondre à ces enjeux, le Zentrum für Internationale Friedenssätze (ZIF). Il recrute, forme, capitalise les enseignements de la mission et met en réseau les nationaux qui ont servi ou seront amenés à servir dans le multilatéral sur la question spécifique du post-conflit.

### 3.4. Les ONG et les entreprises : deux acteurs non étatiques vecteurs d'influence

L'influence peut aussi progresser en soutenant et en promouvant des activités sans intérêt politique direct. D'où l'intérêt de favoriser l'intervention d'acteurs non étatiques dans le post-conflit.

- **Les ONG**

Les ONG aussi, quoique très soucieuses de leur indépendance, peuvent être, elles aussi, vecteurs de l'influence d'un pays. La représentation que le bénéficiaire se fait de l'acteur non gouvernemental est parfois très dépendante de sa nationalité. Les ONG sont ainsi perçues sur le terrain comme "italienne", "française", "anglaise", etc. Dans ce contexte, les ONG, françaises, malgré des équipes de plus en plus internationalisées, sont de fait des vecteurs de l'influence française par la présence qu'elles assurent à l'étranger. Pendant les années les plus dures du conflit afghan, la décennie 80, l'image de la France a ainsi été véhiculée dans le pays par les ONG françaises et leurs volontaires. Ce souvenir est toujours vivace en Afghanistan et participe de la francophilie des Afghans.

Les ONG ont l'avantage d'être extrêmement réactives et de jouir d'un crédit moral auprès de l'opinion publique, sentiment fondé sur leur tradition d'indépendance et l'efficacité de leur action sur le terrain. Il serait malvenu et illusoire de définir une stratégie d'influence à leur égard. Dans le système d'aide de plus en plus directif<sup>11</sup> mis en place par les bailleurs multilatéraux, il relève de l'intérêt français de maintenir cette tradition d'indépendance sur laquelle le mouvement "sans frontériste" s'est notamment fondé.

Les pouvoirs publics français peuvent, dans certaines conditions, appuyer les "ONG françaises" par leur intervention dans les débats sur les orientations politiques des grands bailleurs. La reconstruction des systèmes de santé dans les situations post-confliktuelles au Timor et en Afghanistan en offre l'exemple. Au Timor, la Commission européenne a financé un programme de reconstruction du système de santé primaire conçu sous l'égide de l'OMS. Ce programme a séduit par sa pertinence l'ensemble des ONG présentes. Elles y ont participé. En revanche, en Afghanistan, la Banque mondiale, suivie en cela par la Commission de Bruxelles et par l'USAID, a développé un programme qui a suscité des protestations de la part des pouvoirs publics français, d'agences onusiennes et d'ONG médicales françaises (Aide médicale internationale, Médecins du Monde). Ce programme ne répondant pas selon ces dernières aux besoins des populations, celles-ci se sont interrogées sur l'opportunité d'y participer. Elles ont, au final, adopté des positions opposées, l'une y participant, l'autre s'y refusant. Les pouvoirs publics, les ONG et les milieux universitaires français ont souvent en effet une même conception de l'organisation des systèmes de santé publique dans les pays du Sud ; d'où, dans le cas afghan, la même dénonciation des politiques de privatisation développées par la Banque mondiale. Influencer en amont sur les politiques multilatérales permet de renforcer indirectement, sur le thème de la santé, les acteurs médicaux de l'urgence et du développement (experts, ONG...).

- **Les entreprises**

Par leurs réalisations (ouvrages d'art...), leurs exportations ou leur simple implantation, les entreprises sont aussi vecteurs d'influence. Elles véhiculent des modes d'organisation, de gestion et des standards. L'État, à travers ses outils de coopération et les forces armées nationales, a un rôle prépondérant pour favoriser l'implantation des entreprises. Au cours de l'étude du HCCI, il est clairement apparu que les partenariats entre pouvoirs publics de deux pays pouvaient favoriser l'établissement de partenariats entre entreprises des deux pays. Sous un autre angle, le positionnement de l'expertise publique française peut naturellement induire aussi la présence d'entreprises nationales.

---

<sup>11</sup> Cf. ci-dessus les réflexions sur le 'champ de l'humanitaire'.

Obtenir par le jeu de l'influence que s'impose un standard de gouvernance ou de politique publique, de conception française, permettra de favoriser les acteurs privés français habitués à travailler avec ces standards sur le marché national. L'enjeu est la définition des termes de référence des appels d'offres qui favoriseront d'autant plus les acteurs français qu'ils contiendront des concepts, des normes et des standards qui leur sont familiers. L'objectif n'est toutefois pas de "vendre la France" à tout prix mais bien de proposer une expertise indépendante. Il ne s'agit pas de dénier sa nationalité mais de proposer des experts indépendants, porteurs d'une tradition conceptuelle française, dans le but de proposer des solutions qui, si elles sont jugées pertinentes par le bénéficiaire, jouiront d'une reconnaissance et favoriseront l'influence française.

Pour maximiser cet effet de levier, il faut des concertations étroites qui doivent être renforcées dans la période post-conflit où les contraintes temporelles et celles dues à la concurrence internationale sont fortes. Les pouvoirs publics français doivent prendre conscience de leur rôle d'effet de levier pour les entreprises privées. Certains pays partenaires savent très bien jouer de cette complémentarité entre les sphères privée et publique. Le rôle des pouvoirs publics est d'autant plus fort dans le post-conflit que ce contexte n'est pas un environnement naturel et coutumier pour la plupart des entreprises privées. C'est pourquoi ils doivent informer, inciter, accompagner les opérateurs dans leurs démarches d'évaluation, de négociation et de positionnement sur le marché.

### **3.5. L'impact du déploiement des forces armées**

La capacité d'une nation à déployer une puissance militaire à l'extérieur de ses frontières est l'un des attributs de sa puissance et participe au maintien de son rang et de son influence. Cette caractéristique est particulièrement prégnante lors des crises où l'influence est corrélée à la capacité de projeter des troupes rapidement hors de ses frontières. Seules les armées de trois pays sont actuellement en capacité de le réaliser : les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France. L'appartenance aux armées de "premier rang" permet aussi à la France de légitimer son siège au sein du Conseil de sécurité des Nations unies, principal lieu d'influence dans le concert actuel des relations internationales.

Outre cet aspect fondamental, l'étude des différents post-conflits a révélé l'importance du rang militaire pour l'exercice d'une influence française dans les pays en reconstruction. Participer à la coalition victorieuse, puis à la stabilisation du pays, est une condition indispensable mais non suffisante. Les cas du Kosovo, de l'Afghanistan et de l'Irak vérifient chacun à leur manière ce principe. Le Kosovo a bénéficié d'une volonté politique et de la présence de l'armée : les retombées ont été importantes. En Afghanistan, la volonté politique a fait défaut, les retombées économiques et politiques se sont révélées faibles. Le cas de l'Irak est singulier dans le sens où les pouvoirs publics sont mobilisés, mais l'armée française ne participe pas aux opérations militaires. Ce dernier aspect "délégitimise" d'une certaine manière l'intervention des entreprises françaises aux yeux des bailleurs de la reconstruction. Une volonté politique et des moyens sont nécessaires pour qu'une présence militaire dans les opérations d'intervention et de stabilisation bénéficie aux acteurs français.

Dans la phase qui suit immédiatement le conflit de haute intensité, l'armée est un partenaire précieux pour les entreprises. Elle est en mesure d'assurer une double fonction : la sécurisation des employés des entreprises et une évaluation précise des besoins. Première arrivée sur le théâtre, l'armée joue un rôle primordial pour recueillir des informations sur les besoins des populations à satisfaire, ces mêmes besoins qui, peu après, définiront les contenus des appels d'offres. Disposer au plus tôt de l'information permet de se préparer, de proposer des réalisations ou de répondre simplement d'une manière plus pertinente aux différents appels d'offres. L'étude réalisée dès la

chute des *talibans* recensant les besoins de Kaboul et de sa région en eau et en électricité a circulé, via le SGDN, au sein des entreprises françaises. Au Kosovo, l'association MIESE-armée française a été primordiale pour l'implantation des entreprises françaises. Le GIACM, en charge des actions civilo-militaires, s'est donné depuis peu comme mission de « *préserver les intérêts nationaux* ».

\* \* \*

Une politique d'influence nécessite donc pour les pouvoirs publics d'identifier clairement ses objectifs, de choisir des domaines stratégiques et de se doter des moyens nécessaires pour son exercice. Une chaîne intégrée, alliant production intellectuelle, action de lobbying et définition d'un dispositif efficient doit se mettre en place pour créer les cadres favorables à l'exercice d'une influence française. Ces éléments doivent orienter la conception du dispositif de gestion de sortie de crise et sa stratégie d'action.

## CONCLUSION

La gestion des crises du Kosovo, du Timor, d'Afghanistan et d'Irak ont ainsi révélé des mobilisations politiques diverses conduisant à la mise en place de dispositifs institutionnels polymorphes. Ces configurations intègrent différents types d'acteurs qui orientent le caractère global de l'intervention française dans ces phases de post-crise. Il y a pourtant un dénominateur commun aux interventions de la France dans ces contextes : l'absence de mobilisation en amont, d'anticipation et de stratégie d'influence continue au niveau multilatéral, principal lieu de définition et d'orientation des réponses à apporter dans la phase de reconstruction post-conflit. Il importe donc que la France se dote d'un dispositif permanent et stable de gestion des crises, adapté aux caractéristiques et aux contraintes du post-conflit.

Les grandes crises actuelles et la manière dont elles sont gérées sont par ailleurs marquées par la mise en exergue de leurs caractéristiques humanitaires. Celles-ci deviennent un enjeu d'intervention de la communauté internationale au nom de valeurs morales promues depuis la fin du monde bipolaire. Ces valeurs, liées aux modèles de démocratie libérale et d'économie de marché, sont imposées à l'environnement de la reconstruction par les institutions multilatérales qui la conceptualisent, la gèrent et la financent. Il est certes trop tôt pour dresser un bilan de l'implication de la communauté internationale sur ces terrains du post-conflit. Les situations récurrentes d'insécurité ou d'enlèvement sans perspectives claires laissent cependant penser que les réponses apportées ne correspondent pas toujours aux attentes locales. Les exemples du Kosovo, de l'Afghanistan et de l'Irak témoignent d'une frustration, voire d'une crispation et d'une amertume, des bénéficiaires quant à la pertinence de l'aide internationale qui leur est prodiguée. Il importe de se saisir davantage de ces problématiques et de les porter au sein des instances européennes et multilatérales où se dessine le monde de demain, en gardant à l'esprit que l'influence se gagne en apportant une réponse pertinente et adaptée.

## II – KOSOVO

*Sébastien Babaud, janvier 2005*

### AVANT-PROPOS

L'objet de cette étude est une analyse, la plus large possible, de l'intervention française au Kosovo. Le champ temporel a été réduit à la période de reconstruction qui suit la fin de l'intervention aérienne de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord), donc à partir du 10 juin 1999, date de la signature des Accords de Kumanovo entre le régime de Belgrade et la coalition alliée, et de la résolution 1244 qui place le territoire kosovar sous administration des Nations unies. L'analyse prend aussi en compte des périodes antérieures lorsque cela s'impose, notamment en ce qui concerne l'intervention humanitaire. Elle implique également un rappel du contexte et des enjeux de l'implication politique (de l'Organisation des Nations unies, de l'OTAN, de l'Union européenne, du Groupe de contact) et de l'intervention militaire pour fixer le cadre politique de ce qui fut et qui est encore l'objectif de l'intervention de la communauté internationale, donc de la France, au Kosovo.

Par "intervention française", nous entendons l'ensemble des acteurs français, publics ou privés, politiques, militaires, humanitaires, entreprises, etc. qui ont été impliqués, et le sont encore parfois, dans la gestion de la crise, plus particulièrement dans la phase de reconstruction. L'étude prend en compte les dimensions de gestion et d'orientation politique, de coordination entre les acteurs et d'opérationnalité sur le terrain. Elle concerne avant tout les initiatives bilatérales françaises, mais la dimension multilatérale de l'intervention sera également traitée dans le souci d'identifier les dynamiques qui prévalent dans cet environnement de sortie de conflit.

D'un point de vue méthodologique, le travail a consisté en la compilation d'un certain nombre de données et d'analyses sur la crise du Kosovo et la reconstruction, et à procéder à un certain nombre d'entretiens avec des personnes impliquées dans ce processus.

Cette étude porte donc sur la réponse française à la reconstruction du Kosovo, en termes financiers et institutionnels, avec la mise en place d'un dispositif inédit, la Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE). Le travail concernera ensuite l'intervention des autres acteurs français : les organisations non gouvernementales (ONG) – dont certaines plus ou moins novices en ce qui concerne le post-conflit –, les collectivités territoriales et les entreprises. Cette intervention fut globalement positive en termes de retombées économiques et d'image de la France. La dimension humanitaire de la crise occupe une place importante dans l'analyse, dans la mesure où elle fut une des caractéristiques majeures de la crise et un enjeu dépassant le travail des ONG. L'analyse de la stratégie d'influence française témoigne enfin de l'évolution de la mobilisation politique sur la question du Kosovo. L'attention a été également portée à l'action "transcommunautaire" de certaines ONG françaises, peu considérée en France mais utile dans l'accompagnement et le prolongement d'un processus de paix ou de stabilisation.

### 1. INTRODUCTION – LA CRISE DU KOSOVO : MISE EN PERSPECTIVE

#### 1.1. Rappel du contexte d'intervention

L'intervention militaire aérienne de la coalition de l'OTAN contre la Yougoslavie (du 24 mars au 10 juin 1999) et l'entrée dans la province du Kosovo d'une présence internationale sont à replacer dans le contexte des guerres de dissolution de l'espace yougoslave et d'une Europe qui cherche à s'affirmer politiquement sans pouvoir mettre fin aux horreurs qui se produisaient à sa porte. Au

début des années 90, les conflits en Croatie puis en Bosnie avaient ébranlé l'un des principes fondateurs européens : "plus jamais ça". Si l'attention et l'indignation des Européens, en l'occurrence de la France, furent constantes, elles n'ont pu empêcher les massacres, les violences contre les civils et les crimes contre l'humanité qui ont caractérisé ces conflits. Les Accords de Dayton (décembre 1995), signés à Paris début 1996, ont mis un terme au conflit bosniaque et semblaient annoncer le retour de la paix et de la stabilité aux portes de l'Europe.

Le répit fut de courte durée. En effet, dès 1998, l'attention médiatique se focalise à nouveau sur la zone, en particulier sur la province du Kosovo où les tensions entre une guérilla albanaise (UCK – Armée de libération du Kosovo) et les forces yougoslaves (armée, police, paramilitaires) s'intensifiaient. La communauté albanaise, qui représente alors 85 % environ de la population de la province serbe, vit sous un régime d'apartheid depuis la suppression du statut de province autonome en 1989. S'en est suivie une politique de marginalisation de la population albanaise qui avait opté pour une résistance non violente, sous l'égide du leader modéré Ibrahim Rugova. Cette résistance s'est radicalisée avec l'apparition de l'UCK en 1996-97. Les confrontations armées avec les forces serbes, notamment à partir du printemps 1998, se poursuivent durant l'automne et l'hiver et font renaître le spectre du conflit bosniaque, en particulier lors du massacre de Racak (janvier 1999) où 45 civils albanais sont assassinés par des forces serbes.

La communauté internationale se mobilise, mais les injonctions du Conseil de sécurité de l'ONU (septembre 1998), le déploiement en octobre 1998 d'une "mission de vérification" de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)<sup>12</sup>, les démarches diplomatiques en faveur d'une solution politique au conflit (reconstitution du groupe de contact, conférences de Rambouillet puis de Paris) ne permettent pas d'aboutir à un compromis acceptable par les deux parties et ne freinent pas l'escalade de la violence sur le terrain. Une intervention militaire sous l'égide de l'OTAN est donc lancée contre la République fédérale de Yougoslavie, le 24 mars 1999, pour faire plier le régime de Milosevic et lui faire accepter un plan de paix. Prévue pour ne durer que trois semaines, les frappes aériennes apparaissent insuffisantes. La population albanaise fuit les représailles des forces serbes et trouve refuge en Macédoine et en Albanie, provoquant une crise humanitaire mal anticipée.

Les images retransmises de cet exode forcé vont avoir un impact majeur dans la sensibilisation et la mobilisation des opinions publiques européennes. En France, les sondages révèlent un soutien des Français à l'intervention de l'OTAN à hauteur d'environ 70 % en avril et oscillant entre 55 et 65 % en mars et en mai 1999<sup>13</sup>. En outre, au début de l'intervention de l'OTAN, 77 % des Français se déclaraient concernés par le conflit du Kosovo<sup>14</sup>.

L'intérêt et la mobilisation de la société civile sont accompagnés d'un élan de solidarité : dons financiers et en nature aux ONG, proposition d'accueil de réfugiés (300 000 appels dans les deux jours qui suivent l'annonce du numéro vert<sup>15</sup>), ou encore initiatives diverses : "Du lait pour le Kosovo" (écoles primaires de Haute-Garonne), "SOS Kosovo" (Association des étudiants en droit), récolte de dons par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), campagne "Radios pour le Kosovo", etc., souvent relayées à un niveau supérieur pour des opérations de transport de grande envergure : "100 camions pour le Kosovo", "Bateau des régions

<sup>12</sup> Composée de 1800 civils, la mission avait pour but de vérifier l'application du cessez-le-feu, le retrait de certaines forces militaires yougoslaves et le respect des droits de l'homme au Kosovo.

<sup>13</sup> Sondages Ipsos et BVA effectués en mars, avril et mai 1999 : [www.ipsos.fr/canalipsos/poll/175.asp](http://www.ipsos.fr/canalipsos/poll/175.asp) ; [www.bva.fr/fr/archives/kosovo9920.html](http://www.bva.fr/fr/archives/kosovo9920.html)

<sup>14</sup> Sondage BVA du 27 mars 1999 : [www.bva.fr/fr/archives/kosovo9913.html](http://www.bva.fr/fr/archives/kosovo9913.html)

<sup>15</sup> Marie-Pierre Subtil : « Soutien massif des Français aux organisations humanitaires pour aider les Kosovars », *Le Monde*, 10 avril 1999. Philippe Broussard : « La mobilisation record des Français pour les Kosovars », *Le Monde*, 13 avril 1999.

pour le Kosovo", etc. A tel point que la Croix-Rouge qualifiait cet élan de « *phénomène exceptionnel* »<sup>16</sup>. La participation de la société civile française à l'aide bilatérale à destination du Kosovo, pour l'année 1999, est estimée à 7,6 M€ (sur un total de 61,4 M€)<sup>17</sup>.

## 1.2. L'implication française dans le conflit

La France s'est particulièrement mobilisée durant ce conflit, avant et pendant l'intervention militaire, à la fois politiquement et militairement.

- Politiquement, dès novembre 1997, Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères, et son homologue allemand écrivent à Slobodan Milosevic pour l'exhorter à trouver une solution politique par le dialogue. Début 1998, la France propose de réactiver le Groupe de contact<sup>18</sup> qui sera le principal acteur de la résolution politique du conflit. C'est également la France qui suggère l'envoi d'une mission de vérification de l'OSCE et la tenue de deux rencontres entre délégations serbes et kosovares sur son sol, à Rambouillet (février 1999) puis à Paris (mars 1999).

La dimension politique du règlement de la crise a constitué une composante majeure de la position française. Mais l'échec des négociations a posé la question de la crédibilité de la communauté internationale, du Groupe de contact mais aussi des Nations unies et de l'Union européenne qui avaient voté des sanctions face aux provocations serbes. Une méthode plus coercitive, impliquant des moyens militaires, est finalement décidée, tout en appelant à une poursuite des efforts de solution politique à la crise. Dans un dossier du 18 août 1999, le ministère des Affaires étrangères (MAE) a tiré un bilan de la position française tout au long de la crise : la France a maintenu ses objectifs : règlement politique de la question du Kosovo par un statut d'autonomie substantielle au sein de la République fédérale de Yougoslavie, cohésion du Groupe de contact, légitimation par le Conseil de sécurité de l'ONU et principe de progressivité dans les menaces d'intervention militaire de l'OTAN.

- Militairement, la France a été le premier contributeur européen et le deuxième derrière les États-Unis de l'opération de l'OTAN "Force déterminée", rebaptisée "Force alliée", en engageant 60 avions (sur 690 au total). Son armée a également participé aux missions de transport et de soutien (21,8 % des missions), aux missions de reconnaissance (20,2 %), et réalisé 47 % des missions d'extraction. Les militaires français ont été également engagés dans des missions de nature humanitaire en acheminant de l'aide (opération "Trident humanitaire") et en construisant et en gérant des camps de réfugiés en Albanie (Elbasan) et en Macédoine (Stankovac).

Le coût de la guerre, du 24 mars (début des frappes aériennes) au 10 juin 1999 (signature des Accords de Kumanovo mettant fin à l'opération "Force alliée") est évalué à 154,13 M€ pour la France. Il faut également ajouter à ce montant le coût des opérations humanitaires qui s'élève à 9,6 M€<sup>19</sup>. Au total, la participation militaire française à la crise du Kosovo a engendré des surcoûts d'un peu plus de 2,7 MdsF, soit environ 411,6 M€<sup>20</sup>. Le ministère des Affaires étrangères communique un montant total de l'aide française en 1999 qui s'élève à 153,6 M€ (61,4 M€ d'aides bilatérales et 91,93 M€ de contributions multilatérales)<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Philippe Broussard, *Le Monde*, op. cit.

<sup>17</sup> Kosovo – Contribution de la France pour l'année 1999; <http://diplomatie.gouv.fr/actual/dossiers/kosovo/kosovo134.html>

<sup>18</sup> Composé de l'Allemagne, de la Russie, de la Grande-Bretagne, des États-Unis et de la France, le Groupe de contact fut mis en place à la Conférence de Londres (avril 1994) afin de cadrer le règlement du conflit bosniaque. L'Italie y est intégrée pour le règlement de la crise du Kosovo.

<sup>19</sup> Chiffres disponibles sur le Rapport du député Jean-Michel Boucheron : *Le coût de la participation de la France aux opérations menées en vue du règlement de la crise au Kosovo*, 01/07/99.

<sup>20</sup> Surcoût par rapport au coût de fonctionnement normal des unités déployées. Chiffres communiqués par le ministère de la Défense, Rapport d'activité 1999.

<sup>21</sup> Kosovo – contribution de la France depuis 1999, op. cit.

### 1.3. Gestion politique et intervention militaire : entre valeurs morales et crédibilité

Guerre controversée sur le plan du respect de la souveraineté ou intervention légitime (Alain Joxe), guerre émotionnelle (Yves Lacoste), guerre humanitaire ou guerre de lutte contre la "barbarie", il est nécessaire de rappeler dans cette étude les enjeux politiques et géopolitiques de l'intervention de la France, au sein de l'OTAN, contre la Yougoslavie.

L'opération "Force alliée" à laquelle la France a pris part, s'inscrit dans une logique européenne, multilatérale et internationale, mais aussi dans un cadre intergouvernemental avec le rôle prépondérant du Groupe de contact. Les enjeux sont ceux d'une stabilité à l'échelle européenne et d'une volonté de crédibilité des organisations internationales impliquées dans les tentatives de résolution politique de la crise, notamment l'OTAN. Au cœur de ce dispositif multilatéral, c'est également, pour la France, l'occasion d'affirmer une position de puissance européenne dans un contexte de questionnement sur l'avenir d'une capacité de défense européenne.

Du point de vue juridique, l'intervention militaire de l'OTAN contre la Yougoslavie a posé une question normative. Pour la première fois, l'organisation transatlantique intervenait sans mandat du Conseil de sécurité des Nations unies et alors qu'aucun de ses membres n'avait subi d'agression. Soucieuse de s'inscrire dans un cadre juridique, la coalition a considéré cinq éléments déterminants dans la décision d'intervention militaire : le non-respect des résolutions 1160, 1199 et 1203 du Conseil de sécurité de l'ONU ; les avertissements du Secrétaire général des Nations unies à propos des dangers de catastrophes humanitaires ; les risques de voir survenir une telle catastrophe si la Yougoslavie ne cherchait pas un règlement pacifique de la crise ; l'hypothèse peu probable que serait adoptée une nouvelle résolution dans l'avenir proche ; la menace pesant sur la paix et la sécurité dans la région<sup>22</sup>.

Il faut cependant replacer ces justifications juridiques dans des dimensions politiques plus pertinentes. Celles-ci sont d'abord d'ordre moral et géopolitique. En effet, la dégradation de la situation, les massacres des populations civiles albanaises menés par la politique du régime de Milosevic reposaient la question du rôle de l'Europe pacifiée et unie face au non-respect des droits de l'homme et aux crimes contre l'humanité. L'Europe avait été incapable d'empêcher les crimes commis en Bosnie-Herzégovine, allait-elle s'en tenir encore une fois à des mises en garde verbales ? Il y a donc eu volonté de s'opposer avec intransigeance à toute violation grave de principes démocratiques, fondateurs du bloc européen.

Ce positionnement moral ("plus jamais ça") n'en était pas moins stratégique : assurer la stabilité d'une zone de "bon voisinage" (Europe du Sud, centrale et orientale), notamment dans l'optique d'un élargissement à court, moyen ou long terme. La considération que le Kosovo puisse représenter un nouveau foyer de déstabilisation dans le Sud des Balkans (notamment en Albanie, Macédoine, puis en Grèce et Bulgarie), et les importants flux migratoires qui en résulteraient sont des éléments prépondérants dans la prise de décision des partenaires européens. Une Europe forte et prospère est avant tout une Europe stable qui ne saurait tolérer les caractères antidémocratiques d'un régime et sa politique de violence et d'agression sur une population civile.

La seconde dimension politique est celle de la crédibilité des structures engagées dans les tentatives de règlement politique du conflit, principalement du Groupe de contact et de l'OTAN. Le premier, composé des principales puissances européennes et mondiales, a géré tous les aspects politiques et diplomatiques de la crise. L'OTAN a ensuite été brandie comme une menace dans ce processus de règlement politique. L'impossibilité de parvenir à un accord et d'empêcher les exactions sur le

<sup>22</sup> Kosovo, un an après ; [www.nato.int/kosovo/repo2000/better-fr.htm](http://www.nato.int/kosovo/repo2000/better-fr.htm)

terrain a alors clairement posé la question de la crédibilité des États du Groupe de contact et celle du caractère dissuasif de l'OTAN dans l'effort de garantie d'une sécurité collective. Cette notion de crédibilité était d'autant plus pressante qu'elle concernait la Serbie yougoslave, déjà mise en cause durant la guerre de Bosnie. Il est intéressant de noter que les instances politiques multilatérales (ONU, OSCE) ont gardé un rôle essentiellement figuratif durant ces périodes de prévention du conflit et d'intervention militaire. C'est véritablement le Groupe de contact, structure intergouvernementale *ad hoc* et informelle, qui a géré les aspects politiques de l'intervention multilatérale au Kosovo.

Celle-ci a été plus ou moins "régularisée", au niveau juridique, par le biais de la résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'ONU, du 10 juin 1999. Le territoire du Kosovo a été placé sous administration intérimaire de l'ONU et sous l'autorité d'un Représentant spécial du Secrétaire général. L'Union européenne et l'OSCE ont également été sollicitées pour participer à la reconstruction et la stabilisation de la province, avec le soutien de la présence militaire de l'OTAN (KFOR). Si le cadre légal de la présence internationale a été entériné grâce à la résolution 1244, le futur statut de la province du Kosovo n'en est pas moins incertain en raison des différentes positions des protagonistes. Officiellement, le Kosovo demeure une province serbe, ce qu'entend bien faire valoir la Serbie. Mais les aspirations indépendantistes clairement exprimées de la population albanaise mettent la communauté internationale dans une position délicate, si bien que la question du statut final est restée en suspens jusqu'à la récente adoption d'un agenda politique, encore une fois géré par le Groupe de contact. Cet agenda prévoit l'ouverture de discussions en 2005 sur la base de "standards"<sup>23</sup> à remplir avant de statuer sur le sort final de la province<sup>24</sup>.

La fin de l'opération "Force alliée" et la résolution 1244 ont, en quelque sorte, rétabli le cadre "traditionnel" légal d'une intervention internationale, mais la gestion politique de cette présence et la définition de l'avenir de la province restent entre les mains des États qui composent le Groupe de contact. On peut considérer que le multilatéral (OTAN, ONU, OSCE, Union européenne) intervient en tant que "prestataire de services" pour l'intergouvernemental qui décide des orientations politiques. A noter également l'émergence d'une autre structure informelle : le "Quint" qui correspond, en quelque sorte, à un groupe de contact "réduit" rassemblant les représentants des cinq États assurant un commandement militaire dans la province : États-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne, Italie et France. Un représentant de l'Union européenne prend part aujourd'hui aux travaux du Quint qui gère la dimension politique de la question du Kosovo.

#### 1.4. La France, le Kosovo et la Serbie

L'implication française dans les affaires balkaniques s'est souvent appuyée sur l'entité serbe qui fut la première à affirmer son désir d'autonomie et d'indépendance, au XIX<sup>e</sup> siècle, face à l'Empire ottoman. La Serbie était alors considérée comme une pièce indispensable au barrage de l'expansionnisme austro-hongrois, puis allemand, dans la péninsule. C'est ce qui explique l'alliance franco-serbe durant la Première guerre mondiale et l'entre-deux-guerres. Pour les Serbes, ce soutien d'une grande puissance était vital pour la survie et le développement de leur nouvel État. L'amitié "géopolitique" avait ensuite permis de nouer des liens culturels plus forts, comme l'atteste l'instauration d'une "journée serbe" dans les écoles françaises à la gloire du courageux allié ou

<sup>23</sup> Notion de "*standards before status*" en huit points du troisième Représentant spécial du Secrétaire général, Michael Steiner. Elle prévoit l'adoption de plusieurs critères démocratiques, économiques, sécuritaires qui conditionnent toute prise de décision sur le futur statut de la province.

<sup>24</sup> Cette option se rapproche de celle de "l'indépendance conditionnelle" énoncée et préconisée par la Commission indépendante internationale sur le Kosovo/Independent International Commission on Kosovo : *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, 2001. Cette commission indépendante a rassemblé un certain nombre d'experts, commandités par le gouvernement suédois, pour rendre une analyse indépendante et la plus objective possible de l'intervention de la communauté internationale au Kosovo.

l'édification d'un monument scellant l'amitié franco-serbe à Belgrade. La prise en compte de ce "rôle géopolitique" de la Serbie est réapparue en France, au début des années 90, avec les déclarations d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie. L'Allemagne réunifiée avait reconnu les nouvelles républiques balkaniques, prenant de court les Européens, la France en premier lieu. La peur d'un regain d'influence germanique dans une *Mitteleuropa* dépourvue de tutelle soviétique a alors poussé la France à miser sur un contrepoids serbe, donc yougoslave. C'est l'enlisement du conflit bosniaque et le changement générationnel à la Présidence de la République qui ont modifié les positions françaises pour adopter une posture plus coercitive et plus multilatérale.

C'est dans cette même optique que la France aborde la crise au Kosovo, même si elle prend soin de condamner le régime de Milosevic plus que la Serbie ou la Yougoslavie dans son ensemble. Ce qui prime dans la position française est la recherche de stabilité, le régime de Milosevic représentant une menace sur toute la région. Sa chute, en octobre 2000, a permis de renouer des relations franco-serbes plus cordiales. C'est en effet sur la Serbie que la France compte pour stabiliser la région. Sa démographie (10 millions d'habitants, un des États les plus peuplés de la péninsule), sa géographie (position centrale le long des principaux axes de communication), son histoire (une nation déjà reconnue dès le XIX<sup>e</sup> siècle) en font une entité balkanique incontournable.

Cette relation franco-serbe n'a pas entravé l'action et la détermination de la France durant la crise du Kosovo. De plus, une fois l'intervention militaire terminée et l'alternance démocratique en Serbie assurée, la position française reste essentiellement guidée par le pragmatisme. Sur la principale question qui est celle du futur statut de la province, la France a certes une position moins "engagée", dans la forme, que ses partenaires anglo-saxons<sup>25</sup>, mais les avis convergent généralement sur le fond : travailler au compromis entre les volontés d'indépendance des Kosovars et tutélaires de la Serbie.

Les enjeux de l'intervention contre la Yougoslavie de Milosevic (moraux et géopolitiques) sont les mêmes pour la France et la communauté internationale. Dans ce cadre, la France a cherché à faire valoir son rôle de puissance moyenne, indispensable à la gestion d'un conflit international. Ce fut également une occasion pour elle de s'affirmer en tant qu'acteur européen de premier plan dans une opération militaire multilatérale, afin de promouvoir sa volonté de renforcement d'une capacité européenne de défense et de sécurité, au sein de l'OTAN (Identité européenne de sécurité et de défense) ou de l'Union européenne (Politique étrangère de sécurité et de défense).

## **2. RECONSTRUCTION ET AIDES FINANCIERES FRANÇAISES**

### **2.1. Mise en perspective de la contribution bilatérale française**

Dès la fin des hostilités, un programme d'assistance et de reconstruction a été pris en charge par la communauté internationale, sous l'égide de la Commission européenne et de la Banque mondiale, avec une première Conférence des donateurs le 28 juillet 1999 à Bruxelles, essentiellement pour subvenir aux besoins humanitaires et d'urgence. Une seconde Conférence des donateurs s'est ensuite tenue le 17 novembre 1999, s'appuyant sur un programme de reconstruction et de réhabilitation. Le coût de la reconstruction du Kosovo est alors estimé à 2,343 Mds\$, soit environ 2,250 Mds€. Les trois principaux objectifs sont le développement d'une économie de marché, le soutien aux administrations publiques et aux institutions démocratiques politiques et la reconstruction des infrastructures (transports, bâtiments publics, logements, etc.). Le montant total des sommes promises par les trente donateurs (bilatéraux, multilatéraux, ONG) fut de 2,1 Mds€

<sup>25</sup> Les Américains et les Anglais seraient en faveur d'une définition plus rapide du statut, pour permettre un début de désengagement de leurs troupes ; les Français seraient plus réticents à une démarche trop rapide.

Les sommes finalement engagées sur la période 1999-2001 se sont élevées à 2 Mds€ mais seulement 1,55 Md€ ont effectivement été dépensés, soit 73 % des promesses initiales<sup>26</sup>.

La Commission européenne est le premier contributeur avec 42 % des sommes contractées (846 M€ engagés). Ajouté aux contributions bilatérales des États de l'Union européenne, le "bloc européen", dans le cadre de ce programme coordonné par la Commission européenne et la Banque mondiale, représente 65 % des dons à destination du Kosovo.

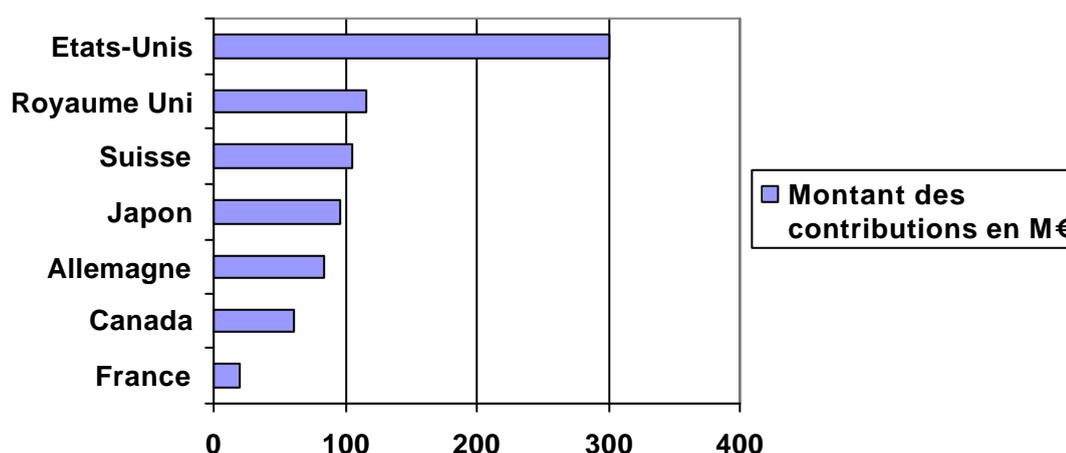
### Principales contributions financières pour le Kosovo 1999-2001<sup>27</sup>

"Bloc européen"	65 %
<i>dont Commission européenne</i>	<i>42 %</i>
États-Unis	15 %
Japon	5 %
Autres contributions bilatérales (hors UE)	9 %
Institutions financières/ agences ONU	6 %
TOTAL	100 %

Source : *Report on Progress made in committing, contracting and spending donor pledges to Kosovo*, EC/WB, May 2002

Dans cet environnement international (Commission européenne/Banque mondiale), la contribution bilatérale française à titre exceptionnel, sur la période 1999-2001, s'élève à 19,88 M€ soit 0,99 % de l'effort total. La France se place ainsi au dixième rang derrière les États-Unis, la Suisse, le Royaume-Uni, le Japon, l'Allemagne, etc.

### Contributions bilatérales au programme de reconstruction et de réhabilitation pour le Kosovo (Commission européenne/ Banque mondiale, 1999-2001)



Source : *Report on Progress made in committing, contracting and spending donor pledges to Kosovo*, EC/WB, May 2002

<sup>26</sup> *Report on Progress made in committing, contracting and spending donor pledges to Kosovo*, Office for South East Europe, European Commission/World Bank, May 2002.

<sup>27</sup> *Ibid.*

Le compte rendu de la Commission des finances du Sénat de Michel Charasse fait état d'une contribution française plus réduite, de l'ordre de 0,5 % de l'effort total consenti entre 1999 et 2002. L'aide française (hors aide humanitaire et budgétaire), à titre exceptionnel, s'élèverait à 9,6 M€ ce qui la placerait au 13<sup>ème</sup> rang des contributions bilatérales<sup>28</sup>. Cette assistance, entre 1999 et 2001, s'est portée sur les secteurs suivants : agriculture, urgence, gouvernance démocratique et société civile, éducation et sciences, énergie, santé et sécurité sociale, logement, reconstruction, commerce et industrie, transport et infrastructures, eau.

## 2.2. Données chiffrées de l'aide financière bilatérale et multilatérale française au Kosovo (1999-2002)

Le montant total de l'aide versée par la France au Kosovo, sur la période 1999-2002, peut être estimé à 1,33 Md€, sur un total d'environ 3,3 Mds€ consacrés aux Balkans. Il faut alors distinguer l'aide bilatérale qui s'élèverait à environ 92 M€ et les contributions multilatérales fixes à 1,2 Md€<sup>29</sup>

### 2.2.1. Structure des contributions multilatérales

Organismes/ Institutions multilatérale	Contribution française 1999-2002 (en M€)	Part de la contribution française (en %)
MINUK (hors piliers III et IV)	107,4	7,94 %
Union européenne (pilier IV, Reconstruction, Aide humanitaire, Assistance budgétaire, Divers)	269	17,5 %
Kosovo Force	840	/
OSCE (pilier III)	23,2	10,34 %
Banque mondiale	1,06	6,5 %
BERD	0,14	6,5 %
TOTAL	1 240	

Source : *Compte rendu de la mission de contrôle de crédits au Kosovo (23-27 février)*, Commission des Finances, Sénat, juin 2003.

### 2.2.2. Structure de l'aide bilatérale

Sur la période 1999-2002, l'aide bilatérale a eu deux volets : un volet humanitaire et action d'urgence, estimé à 58 M€, et un volet reconstruction et développement évalué à 34 M€ environ<sup>30</sup>.

Concernant l'aide humanitaire et l'aide d'urgence, cette somme couvre les dépenses du Fonds d'urgence humanitaire (FUH), 23,6 M€, les sommes dépensées pour l'accueil des réfugiés en France, les coûts supportés par le ministère de la Défense (construction de camps de réfugiés, transport de fret humanitaire), les contributions volontaires de la France aux ONG et organes des Nations unies (CICR, HCR, UNICEF, PAM) et l'effort humanitaire des collectivités locales françaises.

### 2.2.3. Des appuis financiers très divers

Origine des fonds	Montant	Projet / Destination
-------------------	---------	----------------------

<sup>28</sup> Les chiffres fournis par le Bureau de liaison français à Pristina sont cités dans le compte rendu de la mission de contrôle de crédits au Kosovo (23-27 février) de M. Michel Charasse, Rapporteur spécial des crédits de l'aide publique au développement, Commission des finances du Sénat, 26 juin 2003. Ces chiffres représentent pour la plupart des estimations. Ce compte rendu dresse toutefois un tableau complet de l'aide publique française, bilatérale et multilatérale, fort utile dans la mesure où les données sont souvent disjointes.

<sup>29</sup> Les chiffres cités proviennent du compte rendu pour la Commission des finances du Sénat, *op. cit.*

<sup>30</sup> Selon les chiffres de la Commission des finances du Sénat, *op. cit.* En ce qui concerne l'aide bilatérale humanitaire, il faut noter que le ministère des Affaires étrangères communique le chiffre de 61,4 M€ comme il est mentionné à la page 60 de ce rapport.

	(enM€)	
FUH	9,1	12 projets dont : <ul style="list-style-type: none"> <li>. <i>Trust Fund</i> (fonds d'affectation spéciale) - ONU</li> <li>. Reconstruction de logements - MINUK</li> <li>. Salaires des juges internationaux</li> <li>. Réinstallation des personnes déplacées</li> <li>. Subventions médias locaux</li> <li>. Hôpital de Mitrovica</li> </ul>
Crédits délégués MINEFI > Agence française de Développement (AfD)	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Schéma directeur aéroport de Pristina</li> <li>. Projet micro-crédits ruraux</li> <li>. Développement d'une coopérative agricole</li> <li>. Route Pristina-Mitrovica</li> <li>. Pont de Mitrovica</li> </ul>
Fonds spéciaux Premier ministre > AfD	1,5	. Réhabilitation des mines de Trepca
MAE/ CDC/Collectivités locales > <i>Développement local Balkans</i>	6,57	37 projets dont le lycée agricole de Pristina (région Île-de-France) et le lycée de Vushtri (région Rhône- Alpes)
MAE/ Bureau de liaison français	0,48	SCAC
Fonds de solidarité prioritaire/FSP	0,27	Réhabilitation cour de justice de Vushtri et de Gilan
MAE/ COCOP	1,78	22 projets
MAE	2,5	Aide au financement des ACM
MAE/MCNG	0,49	Subventions aux ONG : Avocats sans Frontières, Enfants réfugiés du Monde, Handicap International).
MINEFI/ Fonds d'aide au secteur privé (FASEP)	5,29	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Reconstruction logements MINUK</li> <li>. Expertises pour favoriser l'implantation des entreprises françaises (EDF, Thomson)</li> </ul>

Source : *Compte rendu de la mission de contrôle de crédits au Kosovo (23-27 février)*, Commission des finances, Sénat, juin 2003.

Si la France a fourni un effort financier important au niveau de l'aide bilatérale humanitaire et d'urgence (153,6 M€ en 1999, en bilatéral et multilatéral selon le MAE<sup>31</sup>), son apport est moindre et plus dispersé dans des initiatives de reconstruction et de développement. La comptabilisation de cet apport est certes complexe de par la diversité des financements et la disparité des projets menés et soutenus, mais si l'on s'en tient aux chiffres de la coordination Commission européenne/Banque mondiale, la France reste bien en deçà de ses partenaires européens et non européens (notamment États-Unis et Japon). Le ministre Hubert Védrine avait annoncé cette intention française de s'en remettre essentiellement aux contributions européennes dès le mois de février 2000<sup>32</sup>. Cette tendance témoigne autant de la volonté de laisser le multilatéral gérer le post-conflit dans sa dimension de développement/ réhabilitation que de la faiblesse des moyens consentis à l'aide bilatérale "hors champ".

### Contribution française pour le Kosovo en 1999

Type d'aide	Objet	Montant (en MF)
<b>Bilatérale</b>		<b>403</b>
	Humanitaire	283

<sup>31</sup> Kosovo – contribution de la France depuis 1999, *op. cit.*

<sup>32</sup> Contribution française, réponse du ministre des Affaires étrangères, M. Hubert Védrine à une question écrite à l'Assemblée nationale, 14 février 2000, <http://www.france.diplomatie.fr/actual/dossiers/kosovo/kosovo153.html>

	Économie et reconstruction	70
	Participation de la société civile	50
<b>Multilatérale</b>		<b>603</b>
	Union européenne	426
	Organisations humanitaires internationales	25
	Programme Banque mondiale/ Commission européenne	18
	MINUK	134
<b>Total</b>		<b>1 006</b>

Il faut ajouter à cet état des lieux la participation française à la KFOR, estimée à 1,5 MdsF en juillet 1999, et l'aide à destination de l'Albanie (480 MF), de la Macédoine (402 MF) et de la Bosnie-Herzégovine (540 MF).

Source : *Kosovo – Contribution française pour l'année 1999*, ministère des Affaires étrangères.

Il y a eu cependant d'autres initiatives. C'est le cas des projets financés par l'AfD, notamment la réhabilitation du pont de Mitrovica qui a eu un fort impact symbolique et médiatique. Il y a eu aussi le fonds *Développement local Balkans* (DLB) qui a fait intervenir la coopération décentralisée, notamment pour la reconstruction des lycées de Pristina et de Vushtri. La contribution des collectivités locales à l'effort de reconstruction français avait d'ailleurs été souhaitée par le ministre Charles Josselin dès le mois d'avril 1999<sup>33</sup>. Les entretiens ont confirmé que ce recours à la coopération décentralisée a été une manière de palier le déficit des financements bilatéraux.

Il y a à la fois diversité et dispersion de l'aide bilatérale en raison de la diversité des financements : FUH, DgCID/CNG, MAE/Caisse des dépôts et consignations, MINEFI/ "Crédits délégués", Premier ministre/ Fonds spéciaux, COCOP, FSP, FASEP..., et de la nature des projets : médias, humanitaire, reconstruction, justice, éducation, secteur agricole, culture, transports, secteur industriel, francophonie, police, etc. Cette diversité peut être considérée comme positive dans la mesure où elle témoigne d'une capacité à intervenir dans tous les secteurs de la reconstruction ; mais, couplée à des financements ponctuels et faibles en général, cette diversité n'a pas favorisé la visibilité, la cohérence, voire la pertinence, de la coopération française au Kosovo. Celle-ci semble aujourd'hui se restructurer et se concentrer essentiellement sur des projets culturels, de promotion de la francophonie et d'éducation. Au dire de plusieurs de nos interlocuteurs, le Kosovo présente un des ratios les plus faibles entre les crédits de coopération, la taille de la population (2 millions d'habitants) et l'engagement politique et militaire français sur le territoire.

L'assistance financière au Kosovo a donc connu deux moments : une première phase (1999-2000) d'investissement fort mais disparate, répondant aux besoins humanitaires et d'urgence ; et une seconde phase (depuis 2001) de relais aux contributions des institutions multilatérales intervenant dans la province : OTAN/KFOR, ONU/MINUK, Union européenne/ Commission européenne et Agence européenne de reconstruction.

Cette implication française dans la période de sortie de conflit est aussi marquée par la mise en place d'un dispositif institutionnel inédit, chargé de coordonner l'aide française à la reconstruction : la Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE).

### 3. MOBILISATION "CIVIL-MILITAIRE" ET DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE SORTIE DE CRISE

La mobilisation française pour la reconstruction du Kosovo part d'un double constat :

<sup>33</sup> Déclarations du Gouvernement et questions au Gouvernement, réponse de Charles Josselin, ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie (28/04/1999), <http://www.assemblee-nat.fr/cri/leg11/html/19990221.asp#03696>

- lors des grandes crises précédentes (guerre du Golfe en 1991 et Bosnie-Herzégovine jusque fin 1995), la France a fourni un effort important en moyens humains et financiers sans percevoir de retombées économiques à la hauteur de ces engagements. Les surcoûts qu'elle a supportés ont été de 995 MF pour la Bosnie (hors contribution OTAN) et de 6600 MF pour la guerre du Golfe ;
- la reconstruction du Kosovo présentait un caractère d'urgence, nécessitant une intervention rapide d'acteurs ayant un savoir-faire adéquat. Cette volonté de réhabilitation rapide s'inscrit elle-même dans une double logique : la stabilisation de la zone et de la région et le rétablissement des structures de base avant l'hiver.

### **3.1. La mobilisation "civilo-militaire"**

C'est la convergence d'une double action, celle des armées et celle des entreprises. Suivant l'exemple du dispositif civilo-militaire américain mis en place durant la guerre du Golfe (Koweït Civil Affairs Task Force qui avait notamment assisté le gouvernement koweïtien en exil à planifier les reconstructions), la Défense avait mobilisé, avant la fin de la guerre en Bosnie, une équipe d'officiers de réserve<sup>34</sup> placée sous les ordres des unités de forces spéciales, dont les compétences couvraient différents secteurs : transport, eau, grande distribution, architecture, droit, etc. Cette équipe avait produit un certain nombre de rapports faisant état des besoins futurs en reconstruction mais qui n'avaient pas eu de suite réelle.

L'expérience a été réitérée à la fin de la guerre du Kosovo avec l'envoi d'officiers de réserve, une première fois en juin 1999 pour une période d'environ un mois, et une deuxième fois pour une période d'environ six mois à partir de l'été 1999. Dès la fin du mois de juin, ces officiers, issus des grandes entreprises françaises, ont mobilisé le MEDEF International sur la base d'une expertise initiale de théâtre, afin de coordonner l'action entre secteur privé et secteur public, civil et militaire, dans l'effort de reconstruction.

### **3.2. Mise en place d'un dispositif institutionnel de sortie de crise**

Pour faire face à l'afflux des réfugiés dans les pays limitrophes du Kosovo, durant la période de l'intervention de l'OTAN, la coordination de l'action humanitaire française a été assurée par la Cellule d'urgence du Quai d'Orsay (Cellur). Son action s'est poursuivie lors de l'entrée des internationaux dans la province et du retour des réfugiés. Elle s'est alors concentrée sur des objectifs plus précis, principalement dans la zone contrôlée par les militaires français, comme l'hôpital de Mitrovica situé en zone serbe de la ville.

Pour ce qui est de la reconstruction proprement dite, une Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE) a été créée par Matignon, dans le courant du mois de juillet 1999, placée sous la direction de M. Roger Fauroux (ancien ministre de l'Industrie, du Commerce extérieur et de l'aménagement du territoire et ancien président directeur général de Saint-Gobain). Elle fut pleinement opérationnelle à partir de septembre 1999.

L'objet de la MIESE, tel que défini dans sa lettre de mission, était de :

- coordonner l'action des administrations intervenant pour la reconstruction,
- assurer la liaison entre les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux,
- organiser et assurer la représentation de l'État lors des réunions concernant la reconstruction des Balkans,

---

<sup>34</sup> Les officiers de réserve sont des civils aux compétences ou expertises utilisées par l'armée dans différentes circonstances. En l'occurrence, il s'est agi de commerciaux ou responsables de grandes entreprises françaises.

- assurer la liaison avec les acteurs publics non étatiques (collectivités locales, établissements publics, etc.) et les intervenants privés (ONG, entreprises, etc.),
- promouvoir notamment l'offre française en assistance technique, en équipement et en services,
- assurer une liaison avec les responsables de la MINUK et de la KFOR.

En dehors de son président, la MIESE comprenait quatre personnes : une secrétaire générale, trois représentants du ministère de la Défense, de l'Économie et des Finances et des Affaires étrangères, ainsi qu'une représentante permanente sur le terrain. La MIESE était supervisée par un Comité de pilotage comprenant des représentants des différents ministères impliqués dans la reconstruction.

La fonction principale de la MIESE a été la coordination et la transmission d'informations:

- entre les acteurs français, publics ou privés, civils ou militaires, sur le terrain ou à Paris,
- entre les acteurs français et les structures internationales,
- entre les acteurs de "terrain" et les administrations parisiennes.

La MIESE a opéré à la fois sur le terrain et à Paris. Son action reposait sur une évaluation régulière des besoins du Kosovo en matière de reconstruction, de personnel pour l'administration intérimaire et pour les organisations internationales sur place, de financements de projets d'urgence (comme la reconstruction de logements avant l'hiver)... Elle a fait remonter ces informations aux acteurs publics ou privés concernés en France et a facilité ensuite leur introduction sur le terrain. Ce fut notamment le cas pour les entreprises françaises qui ont utilisé la MIESE pour se positionner en amont des appels d'offres ou des projets. Un responsable d'Alcatel a en effet souligné combien cet effort de coordination a été décisif pour permettre à sa société d'emporter un marché sur la téléphonie. A l'instar des autres partenaires internationaux, les Actions civilo-militaires (ACM) françaises, ont assuré la liaison avec les responsables de l'administration de la MINUK et des responsables locaux. La MIESE a donc fonctionné comme une structure d'interface proactive, nécessaire entre sphères publique et privée, civile et militaire, nationale et multilatérale.

### ***3.2.1. Un interlocuteur privilégié pour une rationalisation de l'assistance française***

Le fait que la MIESE ait été investie de la tâche de coordonner l'effort français à la reconstruction du Kosovo a contribué à rationaliser l'information et la communication entre les différents acteurs concernés. C'est le cas, en premier lieu, de la MINUK chargée de reconstruire et d'administrer la province.

Les personnes rencontrées, officiant dans différents secteurs au sein de la mission, ont unanimement salué ce fait. La possibilité de s'adresser à un interlocuteur unique, présent régulièrement sur le terrain, a considérablement facilité leur tâche qui consistait à répondre le plus rapidement possible à des besoins urgents de reconstruction ou de réhabilitation dans différents secteurs. Dans cet environnement de sortie de crise, les besoins auxquels a dû faire face l'administration intérimaire, centrale ou régionale, étaient nombreux. Bernard Kouchner avait fait de la reconstruction des logements détruits une priorité avant l'arrivée de l'hiver. A cela s'ajoutait aussi la réhabilitation des infrastructures : réseau électrique (production et distribution), eau (assainissement et distribution), transport pour l'acheminement de l'aide (routes, ponts, voies ferrées, aéroport), ainsi que l'accès des populations kosovares aux soins médicaux ou à l'éducation. La réponse rapide et pertinente apportée par la communauté internationale à ces besoins devait témoigner de la solidarité avec les populations locales et contribuer à stabiliser et à pacifier la province et la région.

Dans une telle entreprise, il est nécessaire, pour les organisations et institutions chargées de la reconstruction, de recourir à des interlocuteurs sur le terrain qui puissent s'engager à subvenir à ces besoins, du point de vue financier mais aussi du point de vue technique et humain. Les partenaires internationaux de la France avaient ainsi dépêché sur place, en plus de leurs ressources militaires,

des agences de développement capables de fournir cette réponse adéquate et rapide : USAID (États-Unis), DFID (Grande-Bretagne), GTZ (Allemagne), SIDA (Suède), DANIDA (Danemark), pour ne citer que les plus connues. La France a tenté de fournir le même type d'assistance en créant la MIESE pour être l'interlocuteur français privilégié des organisations internationales présentes au Kosovo.

### **3.2.2. Un facilitateur sur le terrain : l'appui au secteur privé**

La MIESE avait également pour but de favoriser l'implantation des entreprises françaises au Kosovo, dans une démarche de "retour sur investissements" militaires et humains.

Dans l'appréhension d'un nouveau marché, une entreprise doit procéder à plusieurs évaluations : la connaissance du terrain (besoins en reconstruction et potentialité du marché), la connaissance des bailleurs de fonds internationaux, la surveillance des concurrents. Ce qui impliquait, au Kosovo, d'établir le contact avec les administrateurs, multilatéraux et européens comme les bailleurs de fonds, ainsi qu'avec les nouveaux responsables locaux de la province dont il importait également de s'assurer le soutien informel. Une fois ces contacts établis, l'entreprise pouvait fonctionner de manière autonome pour mener à bien sa stratégie dans le cadre des appels d'offres.

La MIESE fut donc utile aux entreprises, à plusieurs niveaux, par l'introduction auprès :

- des militaires français pour bénéficier de moyens logistiques nécessaires à la connaissance du terrain et des données économiques dispensées par les troupes françaises concernant en particulier la concurrence ;
- des organisations internationales chargées de superviser la reconstruction des secteurs concernés ;
- des responsables locaux.

Cette type d'introduction dans la phase décisive de repérage du marché est plus problématique dans un environnement de sortie de crise et l'appui d'une structure comme la MIESE, sur le terrain auprès des acteurs concernés et à Paris auprès des administrations responsables, fut particulièrement utile. Bien qu'il n'existe aucun chiffre officiel des retombées économiques pour les entreprises françaises au Kosovo, les estimations se situent généralement autour de 30 à 35 % de parts de marché<sup>35</sup>. En comparaison, les entreprises françaises n'auraient obtenu qu'environ 3 % du marché bosniaque après la signature des Accords de Dayton. Les membres de la MIESE estiment le montant total des commandes pour les entreprises françaises à environ 500 MF à l'été 2000. A la même période, la France était annoncée comme le premier reconstruteur au Kosovo<sup>36</sup>.

### **3.2.3. Une action contrainte par des faiblesses budgétaires**

En tant qu'organe de coordination, la MIESE n'avait pas pour but de financer directement des projets mais de les promouvoir auprès des acteurs français concernés et de favoriser ensuite leur insertion dans le contexte multilatéral de la reconstruction. La mission a cependant été impliquée dans la distribution d'une enveloppe d'aide bilatérale d'urgence de 35 MF. Un montant de 10 MF fut alloué à la MINUK pour la reconstruction des logements, et le reste, 25 MF (provenant de la Direction des relations économiques extérieures/DREE), a été utilisé pour divers projets et prestations (financements d'études et d'expertises pour les entreprises privées, projets culturels et sportifs, etc.). Roger Fauroux a par ailleurs impliqué l'AfD dans l'effort de reconstruction bilatéral

<sup>35</sup> Rapport d'information du député Robert Gaïa sur « *L'action civile des armées sur les théâtres extérieurs (actions civilo-militaires)* » du 20 juin 2001 et les personnes rencontrées lors d'entretiens (MIESE, Alcatel), avancent cette fourchette de 30-35 %.

<sup>36</sup> Christine H. Madison : « *Grâce à l'armée, les Français sont les premiers reconstruteurs au Kosovo* », in *La Tribune*, 8 août 2000.

français pour mener des projets de reconstruction et de développement à plus long terme, ce qui permettait de bénéficier des facilités de décaissement de l'AfD. Sur des crédits délégués par le ministère de l'Économie et des Finances, l'AfD s'est vu attribuer une enveloppe de 35 MF destinée aux cinq projets cités (cf. ci-dessus tableau § 2.2.3, page 65) dont le pont de Mitrovica. La réfection de ce dernier, reliant les deux rives de la ville séparée ethniquement, était une idée de Bernard Kouchner dans la mesure où cela symboliserait la volonté de multi-ethnicité affichée par la MINUK et la communauté internationale. Relayé et soutenu par la MIESE, alors que ce projet ne faisait pas l'unanimité en France (notamment à la Défense pour des raisons de sécurité), c'est finalement l'AfD qui a financé l'initiative en déléguant les travaux à l'entreprise Freyssinet. C'est également par le biais de l'AfD qu'ont transité les 10 MF tirés des fonds spéciaux de Matignon pour l'assainissement des mines de Trepca, toujours à l'initiative de la MIESE.

Les membres de la MIESE qualifient volontiers "d'acrobaties" les efforts déployés pour réunir ces financements. Mis à part le FUH, il n'existe pas d'autres fonds spécifiques pour répondre aux exigences du post-conflit, à savoir une disponibilité rapide et souple de volumes importants de financement. La MIESE a donc trouvé ses crédits tantôt auprès de Matignon, tantôt auprès du MAE, tantôt auprès du MINEFI, tout en se maintenant informée des possibilités de financements multilatéraux pour le secteur privé français.

### **3.2.4. Une structure politique institutionnelle de complémentarité civilo-militaire**

Bien qu'elle ne fut qu'une structure *ad hoc*, la création de la MIESE a été une réponse institutionnelle et politique aux initiatives civilo-militaires de la Défense. Elle a eu essentiellement un rôle d'intermédiaire entre les acteurs privés français (principalement les entreprises), les administrations parisiennes et les acteurs de terrain, notamment les militaires français. Le travail effectué par ces derniers, qu'il soit ponctuel (officiers réservistes) ou régulier (officier d'active responsable des ACM), a pu être valorisé par leurs propres contacts avec le MEDEF International, et par la MIESE qui a contribué à créer un courant d'intérêt – pour le Kosovo et pour les Balkans d'une manière générale – auprès des entreprises françaises, jusque-là assez réticentes à s'implanter dans la région, en particulier par l'organisation de trois colloques au Centre français du commerce extérieur (CFCE).

Plus généralement, la signification politique est importante puisqu'elle prend en compte l'action des militaires qu'elle tente de relayer institutionnellement. La mise en place de cette mission symbolisait donc une volonté politique d'intégrer une dimension civilo-militaire dans la gestion française du post-conflit.

### **3.2.5. Une expérience peu concluante ?**

Chargé de la politique extérieure de la nation, le MAE assure traditionnellement la gestion et la coordination de la politique française dans les situations de crise. Il est également en charge de la coopération internationale de la France, dans le cadre des objectifs politiques et diplomatiques préalablement fixés. Le dispositif institutionnel, mis en place à la fin de la guerre du Kosovo, était inédit en France. C'était la première fois qu'une structure *ad hoc*, hors ministère, était chargée de coordonner l'effort français dans un contexte de sortie de conflit. Cette initiative du Premier ministre répondait avant tout à la volonté de mener une nouvelle forme de "diplomatie d'action", intégrant des acteurs privés dans une logique d'influence française. L'autonomie laissée à la MIESE dans ses initiatives sur le terrain fut parfois perçue au sein du MAE comme "incontrôlable". Au-delà de la dimension politique de la MIESE, sa mise en place et les relations privilégiées qu'elle a entretenues avec les militaires et les entrepreneurs français ont parfois court-circuité les initiatives "traditionnelles" de coopération. La cellule "Balkans", au sein du ministère de la Coopération, était initialement chargée de gérer l'aide française en Albanie, en Macédoine et au Kosovo. Deux

initiatives se sont en fait côtoyées sans véritablement collaborer : celle de Matignon et la continuité civilo-militaire avec une orientation essentiellement économique, et celle du Cabinet du ministre délégué à la Coopération, impliquée dans les questions de financements et de mobilisation d'autres acteurs (ONG et collectivités locales). Il n'y a pas eu de réelle coordination et complémentarité entre la MIESE, la Coopération et le MAE.

La MIESE et la Cellur ont souligné l'aspect peu opérationnel et peu coopératif du Quai d'Orsay dans le contexte de post-conflit du Kosovo, une crise humanitaire majeure et des besoins urgents de reconstruction. Dans quelques entretiens, certains ont même évoqué une absence de pilotage politique, "une navigation à vue". Ces deux structures ont cependant salué le soutien de la Défense et des militaires français sur le terrain, qui ont accompagné leurs interventions au Kosovo. De son côté, le MAE a pointé du doigt le caractère désordonné et incohérent des initiatives menées sur le terrain. Roger Fauroux mettra fin à la MIESE en décembre 2000, en préconisant la création d'un dispositif interministériel de gestion des crises.

#### 4. L'INTERVENTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES FRANÇAISES

Une quinzaine de collectivités territoriales s'est mobilisée, entre 1999 et 2002, pour financer des actions de développement au Kosovo. Il s'agit de sept régions, d'un département, de cinq municipalités et de quatre associations. Ces actions, principalement de réhabilitation, ont été concertées et coordonnées en amont par le ministère des Affaires étrangères et la Caisse des dépôts et consignations<sup>37</sup>. L'AfD a également conduit cinq projets, détaillés précédemment (cf. rubrique 2.2.3), entre 2000 et 2001, dont la réhabilitation emblématique du pont de Mitrovica. Les actions soutenues par les collectivités territoriales françaises ont été une des formes de coopération bilatérale les plus importantes – en termes de durée et d'investissement financier – développée entre la France et le Kosovo. L'intervention de collectivités territoriales a été réalisée dans le cadre d'une structure *ad hoc*, mise en place par le ministère des Affaires étrangères (sur une initiative du ministre délégué à la Coopération, Charles Josselin) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) : *Développement Local Balkans* (DLB).

Cette initiative a mobilisé différents types d'acteurs :

- le Cabinet du ministre Charles Josselin et la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DgCID)/Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) ;
- la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;
- les actions civilo-militaires françaises ;
- les collectivités territoriales et leurs associations : Cités Unies France (CUF), Association des maires de France (AMF), Association des régions de France (ARF) ;
- la MIESE ;

auxquelles il faut ajouter des implications individuelles comme celle de Mme Storti, inspectrice générale de l'Éducation nationale.

##### 4.1. *Développement Local Balkans*, objectifs et fonctionnement d'une structure *ad hoc*

Le partenariat établi entre le MAE et la CDC visait à amplifier et à promouvoir l'action des collectivités territoriales françaises en offrant un complément de financement et les services d'un opérateur de terrain, DLB, chargé de superviser la mise en oeuvre des projets. La somme globale

---

<sup>37</sup> La représentation française au Kosovo, le Bureau de liaison français, ne soutient pas de projets de développement ; sa mission est essentiellement d'être un poste d'observation à partir duquel sont menés des projets culturels et d'éducation, autour du développement de la francophonie. Cette situation est inhérente au statut du Kosovo, province placée sous administration de l'ONU, ne pouvant donc pas bénéficier d'une représentation diplomatique à part entière.

débloquée par le MAE fut de 5MF. La CDC a mis à contribution ses moyens humains et son expertise par le biais de son bureau d'études, le BDPA.

La supervision de l'opérateur-terrain fut une dimension importante du projet, en particulier pour aider à l'investissement des collectivités car, mise à part la municipalité de Lutterbach qui menait des actions de coopération avec la municipalité kosovare de Gjilan depuis 1996, aucune collectivité territoriale française n'avait auparavant investi au Kosovo. Elles n'étaient donc pas en mesure de monter des projets de coopération décentralisée de manière "traditionnelle": identifier des partenaires fiables, définir des problématiques communes de développement, monter des projets, etc. Les impératifs de la reconstruction post-urgence ne permettent pas davantage de nouer des partenariats classiques sur du long terme. L'investissement doit se faire au plus vite pour répondre aux besoins immédiats. DLB a également proposé un circuit financier sûr et satisfaisant pour les collectivités françaises au regard des conditions bancaires locales d'après-guerre. De plus, le complément financier du MAE a permis à ces collectivités de soutenir des projets de réhabilitation plus importants que si elles étaient intervenues seules.

Sur la période 1999-2002, DLB a géré un investissement global de 3,9 M€ dont 89 % ont été mis en oeuvre au Kosovo, quelques projets ayant été également réalisés en Albanie et en Macédoine. La majorité de ces investissements a porté sur des opérations liées à l'éducation, dont 80 % de travaux de génie civil, c'est-à-dire de réhabilitation de bâtiments, et 20 % de formation ou de fournitures d'équipement. Le choix du secteur de l'éducation était un souhait des collectivités locales qui rejoignait des propositions de DLB ou des ACM françaises. Pour leur part, les collectivités ont souhaité intervenir dans ce domaine dans la mesure où elles jouissent d'une expertise en la matière et où la communication autour d'un retour rapide à la scolarisation des élèves kosovars devait être bien reçue par leurs concitoyens. Deux projets importants, en termes de financement, ont ainsi été menés par les régions Rhône-Alpes (pour environ **1 066 106 M€**) et par l'Île-de-France (pour environ 457 499 d'euros) : la réhabilitation du lycée de Vushtri (dans la zone de Mitrovica) et du lycée agricole de Pristina. Ces opérations ont été complétées par des volets pédagogiques de formation des enseignants kosovars et de partenariat entre le lycée de Pristina et le lycée agricole de Brie-Comte-Robert. Les autres projets ont porté principalement sur la réhabilitation d'écoles, mais également sur de la fourniture d'équipements (transports publics, téléphonie, etc.), sur des soutiens à des organisations locales (femmes, droits de l'homme), sur de la formation technique (Compagnie municipale des eaux d'Obilic), sur le développement rural (élevage de chèvres), etc. Les projets ont démarré courant 2000 et ont été clôturés en 2001 ou 2002.

#### **4.2. Un engagement inédit sollicité par l'État**

Il faut souligner dans cet engagement des collectivités territoriales françaises au Kosovo le rôle incitateur de l'État, notamment du MAE. Les régions, départements, municipalités, associations locales s'étaient fortement mobilisés durant la crise des réfugiés du printemps 1999. Les régions françaises s'étaient notamment unies pour affréter de l'aide humanitaire sur un "bateau des régions" à destination des camps de réfugiés. Les collectivités avaient également largement soutenu la Croix-Rouge, chargée de centraliser les divers dons, ainsi que les ONG présentes dans les camps en Albanie et en Macédoine. La région Île-de-France a ainsi versé, en 1999, 1,2 MF d'aide humanitaire d'urgence aux ONG et à l'Association des régions de France.

Le ministre Charles Josselin s'est mobilisé dès la fin de la guerre pour favoriser l'investissement des collectivités dans la reconstruction du Kosovo, dans la continuité de la promotion de la coopération décentralisée qui a marqué son mandat. Cette orientation était également un moyen de palier la faiblesse de l'aide bilatérale française qui transite désormais largement par la voie de ses

contributions européennes et perd de ce fait une partie de sa visibilité. C'est la première fois que l'État a adopté une politique volontariste vis-à-vis de ses collectivités territoriales.

Les collectivités, une fois mobilisées, ont "délégué" leurs pouvoirs à l'opérateur DLB qui supervisait les opérations de reconstruction sur le terrain, en coopération avec les ACM françaises qui ont fourni une assistance technique et logistique ainsi qu'une sécurisation des chantiers. Le suivi des projets a été effectué selon les souhaits exprimés par les collectivités : certaines s'en sont tenues à la position de simple cofinanceur, et d'autres ont souhaité adopter une démarche plus proche des bénéficiaires.

### **4.3. Vers un nouveau cadre de coopération décentralisée ?**

Les collectivités jugent plutôt positivement leur implication au Kosovo, dans la mesure où elles ont pu répondre à des besoins qui s'exprimaient sur le terrain. Leur appréciation du dispositif DLB est fonction des sensibilités et des objectifs politiques : certaines ont insisté sur le fait qu'un opérateur-médiateur ne facilite pas toujours la bonne circulation des informations sur le suivi des projets. D'autres ont au contraire loué cette possibilité de déléguer sans avoir à maintenir un contact régulier et soulignent l'aspect facilitateur d'une telle structure dans un environnement de post-conflit peu familier aux collectivités. La plupart de ces collectivités insistent en revanche sur le fait que ces engagements relèvent plus de l'action de solidarité que de la coopération décentralisée. Il était en effet difficile, après la guerre du Kosovo, de mener de véritables partenariats de collectivité à collectivité, alors que les nouvelles administrations locales étaient tenues par des internationaux et des Kosovars sans expérience de gestion d'une municipalité, du fait de leur exclusion des structures administratives depuis la fin des années 80. Enfin, il n'y a pas eu de véritable volonté politique des collectivités françaises de voir ces relations se pérenniser sur le long terme.

L'expérience du Kosovo a cependant souligné les potentialités que présente l'action des collectivités territoriales dans une situation de post-conflit. Il faut redire ici l'émotion provoquée, en France et en Europe, par la crise des réfugiés et la proximité géographique qui ont été des facteurs essentiels dans cet engagement. Si les collectivités ont accepté et ont souhaité s'investir, c'est parce que l'opinion publique était pleinement en phase avec une volonté politique d'intervention. L'action internationale des collectivités territoriales est un domaine nouveau pour ces structures qui se développent et se professionnalisent dans ce domaine depuis les années 90. Elles préfèrent, de manière générale, des partenariats de long terme avec des structures étrangères homologues. Elles soutenaient jusque là des organisations humanitaires dans des situations d'urgence (crise humanitaire politique ou catastrophe naturelle) mais étaient rarement apparues comme des acteurs à part entière de la coopération bilatérale française. Elles travaillent avec des procédures financières relativement souples et rapides (un mois en général et même quelques jours si les circonstances le nécessitent). Elles ont une réelle expertise dans différents domaines (éducation, santé, etc.), applicable de différentes manières (ingénierie, formation, etc.). Enfin, elles offrent une visibilité française sur un territoire qui n'est pas toujours celui de la coopération bilatérale traditionnelle. Ce type d'action n'est donc pas négligeable lorsque la France, investie politiquement, relaie principalement son effort national de reconstruction par ses contributions européennes et multinationales.

Les collectivités attendent en retour un soutien accru et un effort de coordination de l'État, notamment du MAE. Elles ont besoin de pouvoir identifier facilement et rapidement les interlocuteurs qui pourront répondre à leurs attentes. Elles souhaitent aussi voir leurs actions respectives coordonnées pour optimiser la réponse aux bénéficiaires locaux, ce qui ne fut pas toujours le cas au Kosovo. Il est enfin important pour elles de pouvoir échanger les expériences avec leurs homologues, de disposer d'une bonne information de la situation sur le terrain, de

connaître le cadre et le positionnement politique français pour apporter une réponse plus pertinente. L'action internationale des collectivités est encore fragile et fluctuante, en fonction des échéances politiques locales. Une coopération décentralisée peut également être redéfinie ou interrompue brutalement selon les alternances électorales, ce qui du reste est assez rare. Un soutien étatique dans le sens d'une valorisation de ces actions favorise la perception que de tels investissements ne sont pas inutiles, que ce ne sont pas des caprices d'élus ou un manque à gagner pour les administrés. Il importe de sensibiliser les élus locaux à cet égard, parfois encore réticents à mener des actions pas toujours faciles à légitimer.

La spécialisation de l'intervention des collectivités territoriales françaises dans un domaine particulier offre aussi une meilleure visibilité. L'éducation est un secteur familier des collectivités qui peut appeler à établir des collaborations plus renforcées. De plus, c'est un domaine "porteur", facilement identifiable et valorisable auprès des administrés. L'intérêt pour les collectivités territoriales est désormais d'aller plus loin que le simple cofinancement d'une action de solidarité. Leur engagement dans les contextes peu familiers du post-conflit, reste lié à une coopération avec l'État (le MAE), mais elles refusent d'être considérées comme de simples guichets et préfèrent que leur intervention soit "suscitée" (plus que "sollicitée"), puis encouragée et coordonnée.

**Projets soutenus par les collectivités territoriales françaises au Kosovo dans le cadre du programme *Développement Local Balkans***

<b>Collectivité territoriale française/association</b>	<b>Municipalité kosovare</b>	<b>Projet réalisé</b>	<b>Montant total de l'opération</b>
Région Rhône-Alpes	Vushtri	Réhabilitation du lycée d'enseignement général	832 000 €
Région Rhône-Alpes	Vushtri	Appui pédagogique – lycée d'enseignement général	254 000 €
Région Île-de-France	Pristina	Réhabilitation du lycée agricole	724 000 €
Région Île-de-France	Pristina	Appui pédagogique – lycée agricole	290 000 €
Association des Maires de Haute-Loire	Pasoma, Sveti Sava	Équipement scolaire – écoles primaires	10 000 €
Ville de Paris	Svinjare (Mitrovica)	Réhabilitation et équipement – école primaire	34 000 €
Région Lorraine	Pristina	Réfection sanitaire – Université de Pristina	122 000 €
Région Champagne-Ardenne	Kosutovo (Mitrovica)	Réhabilitation et équipement – école primaire	72 000 €
Ville de Lutterbach	Gjilan	Réhabilitation – écoles primaire et maternelle	74 700 €
Ville de Manosque	Mitrovica	Équipement – bibliothèque municipale	9 000 €
Comité national de Solidarité laïque	Mitrovica	Équipement – écoles primaires	12 000 €
Ville de Toulouse/ Région	Prizren, Pec	Équipement, assistance	44 000 €

Collectivité territoriale française/association	Municipalité kosovare	Projet réalisé	Montant total de l'opération
Midi-Pyrénées/ Département de l'Ariège		technique, formation en télécommunication – hôpitaux et mairie	
Communauté d'agglomération du Pays de Flers	Obilic	Assistance technique et formation – Compagnie municipale des Eaux	21 000 €
Région Basse-Normandie/Ville de Caen	Pec	Équipement – société de Transport public	99 000 €
Région Basse-Normandie/Ligue des Droits de l'homme	Pec	Équipement, formation et soutien à la francophonie	62 500 €
Région Basse-Normandie/Ligue des Droits de l'homme	Pec	Équipement, formation – organisations locales des droits de l'homme	52 000 €
Région Basse-Normandie/associations (Bâtir ensemble, AIDEC, CCFD)	Malisheve	Investissement, assistance technique – élevage de chèvres	43 000 €
Région Basse-Normandie/associations (Bâtir ensemble, CCFD)	Malisheve	Génie civil, équipement et formation – atelier de couture	83 700 €
Région Franche-Comté	Pristina	Réfection et assistance technique – Tour de l'Horloge	22 110 €

Source : *Rapport final, Développement local Balkans*, février 2003.

## 5. LE KOSOVO : UN MARCHÉ DE RECONSTRUCTION POUR LES ENTREPRISES FRANÇAISES

Le post-conflit kosovar marque une rupture avec les expériences du Koweït et de la Bosnie. Les alliés de la France, lors de ces conflits, avaient adopté une logique de "retour sur investissements" alors que la France avait engagé de lourds moyens humains et militaires sans anticiper les opportunités de marché qui pourraient s'ouvrir à elle. Les Américains avaient ainsi placé une *Koweit Civil Affairs Task Force* auprès du gouvernement koweïti en exil pour l'assister dans la planification de la reconstruction.

En Bosnie, les militaires français avaient réagi en créant un corps d'officiers de réserve chargé de dresser un état des lieux des reconstructions à entreprendre. Cette première "expertise initiale de théâtre" n'avait cependant pas trouvé de réelle suite. Les milieux économiques et militaires s'accordent sur le fait que la Bosnie fut une occasion manquée pour la France de prendre avantage de sa présence et de son investissement militaire aux niveaux politiques et économiques. Ces mêmes personnes citent volontiers l'exemple de l'aéroport de Sarajevo. Il fut réouvert et gardé, entre autres, par les Français qui financèrent également sa reconstruction à hauteur de 25 %, sans que cette présence ne permette le positionnement d'une seule entreprise française. Après les Accords de Dayton (1995), l'aéroport fut réouvert sous les auspices du secrétaire d'État américain alors que les États-Unis n'avaient pas envoyé de troupes au sol durant le conflit. Le post-conflit bosniaque a généré une amertume certaine et une frustration dans la mesure où, selon les militaires et les milieux économiques français, l'engagement des forces armées françaises durant le conflit aurait pu être valorisé politiquement et économiquement dans la phase de sortie de crise.

Trois ans plus tard, au Kosovo, la logique de "retour sur investissements" avait fait son chemin, parallèlement au développement de la doctrine des Actions civilo-militaires françaises. Les entreprises françaises ont ainsi obtenu 30 % environ des parts de marché au début de la reconstruction au Kosovo, parmi lesquelles :

- Freyssinet et la réhabilitation de nombreux ponts et routes, dont le pont de Mitrovica (financements : AfD, AER, BM-FMI) ;
- Alstom et la réhabilitation de la centrale d'Obilic (financements : SIDA, AER) ;
- EDF et la remise en service du réseau électrique kosovar (financements : AER) ;
- Alcatel/Monaco Telecom et la mise en place d'un réseau de téléphonie mobile (financement : Poste et Télécommunication du Kosovo) ;
- Veolia – Waterforce et la remise en état du service d'eau à Mitrovica (financements : TAFKO, FASEP) ;
- Schneider et la distribution d'électricité (financements : DFID, USAID, FASEP) ;
- Sagem, Renault Véhicules Industriels, etc.

### **5.1. La mobilisation des acteurs militaires et économiques**

Comme nous l'avons vu précédemment, ce sont les militaires qui ont pris l'initiative de la prospection économique avec l'envoi d'une équipe d'officiers de réserve ayant pour mission de dresser une expertise initiale de théâtre qu'ils ont ensuite transmise au ministère de la Défense et au MEDEF International. Maignon a réagi en créant la Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est, dirigée par Roger Fauroux, chargée de coordonner l'effort français de reconstruction du Kosovo. Elle devra avant tout assister et favoriser l'implantation des entreprises sur le marché kosovar. Plusieurs missions incluant les entreprises françaises sont alors menées durant l'été et l'automne 1999. Et deux colloques sont organisés au MEDEF et au CFCE, avec la participation de Bernard Kouchner, pour sensibiliser les entreprises françaises au marché de la reconstruction. Les motivations des acteurs sont multiples : pour l'administration intérimaire de l'ONU, il s'agit de reconstruire au plus vite ; pour les entreprises, il s'agit de gagner de nouveaux marchés ; et pour les militaires, il importe que leur engagement aille de pair avec une présence civile française qui contribue à la pacification de la zone et donc à une meilleure acceptation de leurs troupes sur le théâtre kosovar. Il faut également souligner que l'émotion suscitée par le Kosovo incite des entrepreneurs à prendre part à la reconstruction de cette région dévastée par la guerre, aux portes de l'Europe. Cette mobilisation en amont se poursuit par une assistance aux ingénieurs, aux commerciaux et aux dirigeants des entreprises françaises envoyés sur le terrain pour évaluer et suivre l'évolution des besoins de reconstruction, les opportunités de marché, et pour encadrer les chantiers de reconstruction, etc. Cette assistance des militaires ACM et de la MIESE fut d'autant plus bienvenue que l'environnement était encore peu stabilisé et fortement concurrentiel.

### **5.2. Les prises de position des entreprises dans le post-conflit kosovar**

Les caractéristiques d'un environnement de sortie de conflit, en l'occurrence du Kosovo, sont l'insécurité latente et la concurrence entre les entreprises pour capter les financements européens ou multilatéraux de la reconstruction. Il était vital, pour les entreprises, de pouvoir investir les lieux le plus tôt possible afin de procéder à des évaluations aussi fines que possible de manière à répondre avec le plus de pertinence (technique et financière) aux appels d'offres internationaux. L'assistance logistique et sécuritaire militaire était alors capitale pour les entreprises françaises. Ce fut, par exemple, le cas d'Alcatel pour les repérages aériens et d'Alstom pour l'accès à la centrale d'Obilic, gardée par des blindés de l'armée britannique. Le renseignement sur les activités des concurrents fut également une aide précieuse pour la défense et la promotion des projets des entreprises françaises, face aux stratégies de leurs concurrents étrangers.

La MIESE a facilité ces contacts entre entreprises et militaires et a favorisé l'introduction de ces entreprises auprès de personnes ressources d'organismes européens ou onusiens, auprès d'administrations intérimaires ainsi qu'auprès de responsables politiques locaux. Pour les entreprises, il était important de pouvoir présenter leurs propositions aux personnes (administrateurs internationaux et européens, responsables politiques locaux, etc.) impliquées de près ou de loin dans la bonne conduite du projet concerné. L'identification de ces personnes ressources était aussi nécessaire aux entreprises pour se tenir au courant de l'évolution des besoins, donc pour offrir une réponse plus pertinente, en phase avec les réalités techniques, financières et politiques du terrain. Cette bonne connaissance du terrain est un atout majeur pour les entreprises qui acquièrent ainsi une expertise, une visibilité et une crédibilité vis-à-vis des bénéficiaires locaux comme des bailleurs. C'est souvent grâce à leur présence sur le terrain, en prenant en charge de premiers ouvrages, que les entreprises ont pu remporter de nouveaux contrats. Ce fut le cas de Veolia – Waterforce, opérant dans les camps de réfugiés en Albanie puis sollicitée à nouveau par la Cellur à Mitrovica. La MIESE ayant fait appel à EDF pour la reconstruction d'une ligne électrique d'interconnexion en décembre 1999, cette entreprise a pu ainsi consolider sa position jusqu'à remporter l'appel d'offres en tant que consultant, lancé par l'AER quelques mois plus tard. C'est également le cas de Freyssinet qui a obtenu d'autres contrats grâce à l'ouvrage du pont de Mitrovica.

La MIESE et les militaires français ont donc permis aux entreprises françaises de pénétrer le "théâtre" kosovar et son environnement concurrentiel. Une fois ces "premiers pas" réalisés, les entreprises ont adopté diverses stratégies pour optimiser leur chance de s'imposer sur ce marché. Elles étaient visiblement peu préparées à une telle concurrence et ont répliqué par des alliances ou accords de circonstances.

Les procédures d'appel d'offres pour un projet de reconstruction ou de réhabilitation prévoient d'abord une évaluation des besoins – réalisée par une entreprise (ex : EDF pour l'électricité) ou un bureau d'études (ex : BCEOM pour certains ponts) – avant la définition des termes de référence, lesquels peuvent favoriser un certain type d'ouvrage aux dépens d'un autre. La position de certains acteurs français dans la formulation de ces termes de référence ainsi pu favoriser l'obtention de certains projets, puis une implantation plus durable une fois le terrain investi, ce qui fut le cas pour Freyssinet, Alstom ou Schneider Electric. La compétence technique et la bonne connaissance du terrain sont bien sûr indispensables, mais ces éléments peuvent être plus facilement valorisés avec ce type d'appui en amont.

Une autre forme de stratégie est celle de l'alliance ou du consortium. Pour gagner le marché de la téléphonie mobile, Alcatel a proposé une alliance avec Monaco Telecom qui offrait, en plus de la fourniture de matériel, un indicatif téléphonique monégasque, différent de l'opérateur serbe traditionnel. EDF s'est aussi associé avec des entreprises allemandes (Rheinbraun, VAG), tout comme Alstom avec des sociétés tantôt britanniques (Innogy), tantôt allemandes (Koch GmbH), en fonction des représentations nationales à la MINUK pour optimiser leurs chances de remporter les contrats. La constitution de consortiums multinationaux fut un atout indéniable pour le maintien de l'activité des entreprises françaises, en particulier après le départ de Bernard Kouchner du poste de RSSG et à la fin de la MIESE, lorsque l'environnement au sein de la MINUK était devenu moins favorable aux Français. Plusieurs interlocuteurs ont alors parlé de "chasse aux sorcières" à l'encontre des Français qui se sont retrouvés, du jour au lendemain, sans appui ni coordination politique, face aux stratégies coordonnées britannique, allemande ou italienne.

### **5.3. La nécessité d'un encadrement continu et anticipé**

Si Bernard Kouchner a, durant son mandat, maintenu ses distances avec le milieu entrepreneurial français, son départ (janvier 2001) a changé la donne. Couplé à la cessation d'activité de la MIESE

(décembre 2000), ce vide a donc rapidement été comblé par les Britanniques, les Allemands et les Italiens qui ont privilégié leurs entreprises nationales respectives. La concurrence est alors devenue plus âpre pour la majorité des entrepreneurs français, en particulier pour EDF, Alstom et Alcatel. Freyssinet a su maintenir sa position, mais en adoptant une attitude plus offensive alors que son expertise pouvait lui laisser croire qu'elle avait un relatif monopole.

Cette architecture (RSSG français – MIESE – ACM), bien que coordonnée pour une partie seulement, met en lumière l'importance de la constitution d'un environnement favorable aux entreprises françaises pour leur permettre d'appréhender une situation de sortie de crise fortement concurrentielle. Ce schéma montre aussi l'importance de l'encadrement, de la complémentarité et de la coordination qui se sont opérées entre les militaires et la MIESE, au service des entreprises françaises. Les entreprises sont parfois peu enclines à démarcher de leur propre chef des marchés de sortie de conflit peu connus, qui présentent des conditions de sécurités peu satisfaisantes ainsi que des risques financiers et commerciaux. Elles ont besoin d'un encadrement qui intervienne à deux niveaux : de manière rapprochée, à l'introduction au marché (accès sécurisé au terrain, introduction auprès des personnes ressources), puis lorsque ces premières démarches sont réalisées, de manière plus éloignée, afin de pouvoir bénéficier d'une assistance (technique, politique, logistique, renseignement, sécurité) lorsqu'elles en ont ponctuellement besoin. Les entretiens réalisés auprès des entreprises confirment l'importance du duo MIESE-ACM comme facteur décisif de leur implantation au Kosovo. Un des aspects positifs de la Mission, pour les entreprises, fut sa capacité d'identification simple et rapide. Elle représentait le seul interlocuteur des entreprises alors que, dans bien des cas, celles-ci considèrent l'administration comme une nébuleuse opaque, au fonctionnement lourd et lent. L'efficacité de la MIESE sur le terrain, les informations qu'elle dispensait, étaient en phase avec les logiques d'intervention et les besoins des entreprises.

Elles regrettent cependant le manque de continuité de cette coordination et, parfois, le caractère "improvisé" de son organisation. Il est important de pouvoir anticiper une coordination entre les pouvoirs publics et les entreprises de façon à accélérer la phase d'identification pour ensuite procéder, le plus tôt possible, à la recherche de fonds (nécessaire aux évaluations et aux études en amont) et aux démarches commerciales sur le terrain.

Si l'implantation des entreprises françaises au Kosovo fut globalement positive, c'est aussi dû à leur taille et à leur puissance financière. Nous parlons ici des grandes entreprises françaises qui peuvent supporter les coûts humains et financiers des démarches qui précèdent un appel d'offres. Les PME françaises ont été absentes de la reconstruction kosovare alors que certains marchés pouvaient leur correspondre, notamment en assistance technique. La Direction régionale du commerce extérieur (DRCE) et la Chambre régionale de commerce et d'industrie de Basse-Normandie avaient lancé une mobilisation des PME régionales qui n'a pas abouti par manque de soutiens financier et politique, alors que certains marchés avaient déjà été identifiés. Une coordination anticipée doit donc également intégrer les PME qui n'ont pas toujours la capacité (humaine et financière) de s'engager au dernier moment dans un marché de sortie de conflit.

L'implantation des entreprises françaises au Kosovo a donc été favorisée par la mise en place d'une coordination public-privé et civilo-militaire, qui, même survenue sur le tard, a bien fonctionné. La complémentarité des acteurs : entreprises, pouvoirs publics et militaires a permis de valoriser les actions de chacun pour, finalement, afficher une bonne présence économique et répondre de façon pertinente aux besoins de la reconstruction.

## 6. L'INTERVENTION HUMANITAIRE : LES ONG ET LA MULTIPLICATION DES ACTEURS

La crise du Kosovo a vu se succéder deux phases d'activité humanitaire, deux phases d'urgence : la première correspond à la crise des réfugiés (de fin mars à juin 1999, en Albanie et en Macédoine) ; la seconde, au retour de ces réfugiés au Kosovo, à partir de juin 1999. Ces deux phases connaissent des besoins humanitaires relativement distincts : durant la crise des réfugiés, il s'agit d'accueillir cet afflux de population et de lui fournir une assistance alimentaire, médicale, sanitaire... dans l'environnement précaire qu'est celui des camps. Lors du retour au Kosovo, il s'agit de pourvoir à ces mêmes besoins d'urgence tout en s'attelant aux besoins de la reconstruction et à une réinstallation avant l'hiver. Cette seconde phase humanitaire s'inscrit dans la "logique" de superposition des besoins d'urgence, de réhabilitation et de développement auxquels une multitude d'acteurs ont répondu : ONG, agences bilatérales de coopération, militaires de l'OTAN, entreprises, etc. Cette multiplication des acteurs humanitaires est une caractéristique majeure de la crise des réfugiés du printemps 1999 qui va se maintenir, à la fin de la guerre, lors de l'entrée des internationaux au Kosovo.

Lorsque nous évoquons "les ONG" ou "les ONG françaises", il faut noter que cette appellation englobe des organisations très diverses. Si leur raison sociale est identique, celle d'association, les positionnements politiques, les choix opérationnels, les relations avec les autres acteurs, sans parler bien entendu de la nature de leur mission et des modalités de l'assistance fournie, de leur taille et du fonctionnement de leurs structures, sont bien différents. Il est donc délicat de les considérer comme un ensemble cohérent et d'apposer un qualificatif national à toutes ces organisations qui se revendiquent comme non gouvernementales. Leurs objectifs sont communs mais ce sont les choix politiques et opérationnels pour réaliser ces objectifs qui les différencient. Leurs logiques et leurs dynamiques de fonctionnement et d'intervention, leur motivation originelle – l'humanitaire comme finalité – présentent toutefois des caractéristiques communes par rapport à d'autres acteurs (militaires, institutionnels, bailleurs, organisations internationales, etc.), ce qui nous permet de les appréhender ici comme une catégorie d'acteur plus ou moins homogène, tout en gardant à l'esprit les caractéristiques qui les différencient.

### 6.1. La mobilisation et la multiplication des acteurs humanitaires institutionnels, gouvernementaux et militaires

#### 6.1.1. *La défaillance du HCR et les besoins humanitaires*

Ces interventions humanitaires multiples sont, d'une certaine manière, à la fois la cause et la conséquence des dysfonctionnements de la coordination qui incombe traditionnellement au Haut Commissariat aux réfugiés (HCR). Celui-ci s'est trouvé très vite (dès le mois d'avril), débordé par les événements. L'agence des Nations unies avait négocié, avec la République de Macédoine, l'accueil de 20 000 réfugiés en cas de crise. Ce sont finalement 256 900 Kosovars qui y trouveront refuge, dont 111 500 dans des camps montés à la dernière minute, souvent par des militaires de l'OTAN stationnés dans le pays. Au même moment, la pression des opinions publiques favorise l'engagement politique bilatéral des États et la mise à disposition d'importants fonds européens. Ainsi, ECHO, qui avait déjà bloqué 10 % de son budget, en avril 1999, pour la crise du Kosovo (soit environ 32 M€), débloque une nouvelle enveloppe de 320 M€ supplémentaires qui servira jusqu'à son désengagement en 2001. C'est un épisode inédit pour l'agence humanitaire européenne : pour la première fois, tous les organes de l'Union européenne (Conseil européen, Parlement, Commission) convergent, dans l'urgence, pour débloquer des fonds supplémentaires qui représentent plus de 80 % du budget global d'ECHO (390 M€). L'action humanitaire devient alors un enjeu politique important pour les États et pour l'OTAN, soucieux de souligner leur engagement auprès des victimes kosovares. Il faut se rappeler que la guerre du Kosovo, plus précisément

l'opération "force alliée" de l'OTAN, avait été légitimée comme une intervention ayant pour but de résoudre "une grave crise humanitaire".

La dimension humanitaire de la crise était caractérisée par la question des réfugiés et déplacés internes dès 1997. Cette donnée se renforce ensuite par l'afflux des réfugiés kosovars et albanais en Albanie et en Macédoine durant l'intervention aérienne (de fin mars jusqu'à juin 1999). Face à l'ampleur de la crise (environ 860 000 réfugiés en neuf semaines, dont presque 500 000 en 15 jours, selon le HCR), les armées sont réquisitionnées pour des actions humanitaires : soutiens logistiques, constructions et sécurisation des camps... L'OTAN constitue même une force humanitaire internationale, l'AFOR (*Albanian Force*, d'avril à septembre 1999), formellement préposée aux tâches humanitaires et à l'assistance aux réfugiés kosovars. La France participe à hauteur de 900 hommes et dirige l'une des cinq *Task Force* multinationales, la *Task Force South*. Les militaires français participent à la construction et à la gestion de camps dans le Sud de l'Albanie (Korce, Elbasan) et en Macédoine (Stenkovac II) et assurent l'acheminement de l'aide humanitaire depuis les bases logistiques de Durres (Albanie), Skopje et Kumanovo (Macédoine).

C'est la Cellur qui coordonne le dispositif bilatéral d'aide humanitaire française, à Paris et sur le terrain, en Albanie, en Macédoine et au Monténégro. Le rôle de la Cellur est de coordonner et d'organiser l'assistance humanitaire publique française durant la crise, en s'appuyant notamment sur la logistique militaire et en faisant aussi appel aux entreprises (Vivendi – Waterforce, EDF) et à certaines ONG. Cette action conjointe Cellur-militaires incarne l'engagement bilatéral français en faveur des réfugiés du Kosovo. L'investissement des États, de la France en l'occurrence, dans la sphère humanitaire de la crise correspond à une volonté politique de visibilité de l'engagement.

Le HCR, ainsi qu'ECHO, ont déploré cet investissement bilatéral des États marqué, selon ces organisations, par la volonté de "planter des drapeaux" et d'utiliser la question humanitaire à des fins politiques nationales. Le Haut Commissariat a également regretté qu'une masse financière dédiée à l'intervention humanitaire passe par ces canaux bilatéraux plutôt que par le canal multilatéral du HCR. La France n'a ainsi versé que 13 MF au HCR (au 2 juin 1999), contre 237 MF de dépenses bilatérales humanitaires (jusqu'à juillet 1999). Mais le ministère des Affaires étrangères soulignait l'engagement européen de la France dont les contributions au budget d'ECHO s'élevaient à 440 MF sur la même période<sup>38</sup>.

Dans la seconde phase de l'intervention humanitaire, celle du retour au Kosovo, on observe les mêmes dynamiques : activités humanitaires des militaires, investissements bilatéraux et supervision des agences de l'ONU dans les secteurs concernés (OMS pour la santé, HCR pour les questions de réfugiés et humanitaires en général, UNICEF pour la scolarisation, PAM pour les questions de nutrition, FAO pour l'agriculture, etc.). Les États sont également présents par le biais de leurs agences ou départements de coopération et de développement : USAID pour les États-Unis, DFID pour l'Angleterre, SIDA pour la Suède, DANIDA pour le Danemark, etc., et par les actions civilo-militaires qu'ils mettent en place dans les zones où stationnent leurs troupes. La position de la France est plus détachée dans cette seconde phase d'urgence : elle relaie son engagement par le biais de ses contributions multilatérales. La MIESE, les ACM, l'initiative DLB et la Cellur représentent alors les principales structures françaises sur le terrain. La Cellur, basée à Mitrovica, fut active de juin 1999 à mars 2000. Elle a notamment été impliquée dans la réouverture et la gestion de l'hôpital "des Nations unies" à Mitrovica-Nord (hôpital multi-ethnique en zone serbe) et l'opération "Toits pour le Kosovo" qui avait pour objectif de reconstruire des logements permettant aux Kosovars de passer l'hiver dans des structures appropriées ("*winterized rooms*" dans le jargon du HCR).

<sup>38</sup> Sources : ministère des Affaires étrangères : « *Point de situation sur l'aide humanitaire française aux réfugiés du Kosovo* » (2 juin 1999) ; « *Bilan de l'action française au Kosovo* » (23 juillet 1999).

### 6.1.2. *Les missions civiles des militaires*

Des actions civilo-militaires ont été menées par les militaires français de la Brigade multinationale Nord-Est (dans la zone de Mitrovica) et par le Repfrance (Représentation française au Commandement de la KFOR, sur tout le Kosovo). Elles ont essentiellement porté sur des actions de réhabilitation (routes, ponts, écoles, habitations, etc.), de soutien logistique (acheminement et distribution d'aides humanitaires), de soutien aux entreprises, etc. C'est la Directive de 1997 qui définit la doctrine d'emploi des actions civilo-militaires de l'armée française et donc l'*opérationnalité* des ACM au Kosovo. Celle-ci s'est exercée sur deux plans : au profit de l'environnement des forces armées et au profit de l'environnement civil.

Les ACM ont pour but de « *faciliter l'exécution des missions opérationnelles avant, pendant et après l'engagement des forces, en favorisant l'acceptation et le soutien des populations concernées* ». Le second objectif des ACM est de contribuer au rétablissement des fonctions vitales de la zone sinistrée en soutenant les acteurs de la reconstruction (organisations internationales, structures d'État, opérateurs privés, etc.). Considéré dans le contexte d'une opération de maintien de la paix, le rôle des ACM est finalement de faciliter la tâche des militaires et de l'autorité politique civile en créant un environnement favorable autour de cette présence militaire et en répondant aux besoins de reconstruction nécessaires à la normalisation de la zone. Les ACM peuvent alors être engagées dans des interventions de type humanitaire (approvisionnement, assistance sanitaire ou médicale, soutiens logistiques, reconstructions, etc.). Ce fut notamment le cas avec l'initiative DLB lorsqu'un effort particulier a été consenti par les ACM pour soutenir cette action des collectivités locales françaises en matière de reconstruction d'écoles. Théoriquement, la doctrine ne prévoit pas un investissement direct des ACM dans des opérations de type humanitaire, mais dans la pratique, au Kosovo notamment, elles se sont engagées au-delà du simple encadrement. Durant la crise des réfugiés, les militaires ont, à la demande du HCR, mis en place et géré (au départ) des camps de réfugiés. Après leur installation au Kosovo, les ACM françaises ont notamment orienté une bonne partie du projet DLB en répertoriant les structures scolaires à réhabiliter. La capacité logistique militaire recèle donc un potentiel important pour le travail humanitaire.

Au Kosovo, ce mandat humanitaire des militaires accompagne la présence des troupes françaises de la KFOR dans leur mission de maintien de la paix et de stabilisation. Il a pour but de faire accepter cette présence étrangère par les populations locales et de soutenir l'effort international de reconstruction. Mais après cinq ans de présence au Kosovo, la routine des petits projets ou des petites interventions l'emporte sur une véritable stratégie de développement à moyen et long terme. Les ACM ont été impliquées dans une multitude de projets, dont les plus importants étaient leur participation à l'initiative DLB. Leur action globale a été essentiellement guidée par l'émergence de besoins ponctuels auxquels les militaires français se sont efforcés de répondre, le plus souvent en assistant les acteurs qui les sollicitent (ONG, entreprises, organisations internationales, structures d'État). Avec le départ de nombreux acteurs du Kosovo et la diminution des besoins sur place, les ACM maintiennent une activité réduite. Cette orientation de l'activité des militaires démontre l'importance de la dimension "civile" dans la normalisation d'une phase de post-crise.

Il est bien sûr évident que ces acteurs "gouvernementaux", institutionnels ou militaires, ne représentent pas la totalité de l'action humanitaire qui fut essentiellement portée par les ONG.

## 6.2. L'intervention des ONG

### 6.2.1. Les ONG et le Kosovo : une région peu investie mais rapidement convoitée

Le Kosovo n'est pas une zone traditionnelle d'intervention des ONG françaises, au même titre que l'ex-Yougoslavie. C'est avec la guerre de Bosnie, au début des années 90, que des besoins humanitaires apparaissent dans la région. Les ONG s'engagent dans le contexte de ces conflits, en particulier dans les enclaves et les zones assiégées comme Sarajevo, pour approvisionner et porter assistance aux populations civiles prises en otage entre les différentes factions armées. La question du Kosovo n'est pas encore très médiatisée. La population albanaise de la province subit une politique d'apartheid orchestrée par le régime de Milosevic et opte pour la résistance non violente. Les Kosovars albanais organisent tout un système social parallèle (santé, éducation, etc.) qui leur permet d'échapper à la serbisation des différents secteurs de l'administration et des services. A cette époque, les ONG françaises sont peu nombreuses au Kosovo : Médecins sans Frontières (MSF) depuis 1992 et Handicap International (HI) depuis 1994. Elles assistent ces structures parallèles dans le domaine de la santé et dans l'accès aux soins et la prise en charge des personnes handicapées. C'est à partir de 1998, lorsque la situation se dégrade, que d'autres ONG investissent le terrain. Directement comme Pharmaciens sans Frontières (PSF), Solidarités... ou à partir de l'Albanie où elles sont présentes depuis la crise de 1996-97 comme Première Urgence (PU) ou Médecins du Monde (MdM). Cette "antériorité" va être déterminante dans l'activité à venir de ces ONG, dans la mesure où elles ont pu valoriser leur connaissance du terrain et réagir rapidement en fonction des événements : arrivée des réfugiés en Albanie et en Macédoine, puis retour tout aussi rapide après la fin de l'intervention de l'OTAN.

Cette antériorité, cette expérience de terrain, cette réactivité sont aussi un gage de crédibilité de ces ONG auprès des institutions chargées de la coordination ou du financement des opérations humanitaires (HCR, ECHO) qui vont alors prendre en compte leur travail dans l'élaboration d'une coordination globale (HCR) et soutenir financièrement ces activités (ECHO). La forte médiatisation et la mobilisation des opinions publiques ont ensuite favorisé les mobilisations politiques et financières. L'intervention des ONG a également été encouragée par la manne de fonds privés ou publics et par l'ampleur de la crise. La plupart de ces organisations, déjà présentes en Albanie et en Macédoine, ont alors investi le Kosovo dès que la paix a été signée entre l'OTAN et la Yougoslavie. Elles réadaptent leurs interventions aux besoins qui s'expriment au fur et à mesure : urgence dans les premières semaines, puis réhabilitation et reconstruction, développement, soutien et accompagnement des structures locales. Le début de cette seconde phase humanitaire est marqué par l'opération "Toits pour le Kosovo", lancée par la MINUK, où de nombreuses ONG concentrent leurs efforts sur la reconstruction de logements pour accueillir des familles durant l'hiver.

Les ONG participent également au redémarrage du secteur agricole, dominant au Kosovo. Durant la guerre, les pratiques d'expropriation et de déterritorialisation avaient également visé les cheptels (vaches, chèvres, moutons, dont environ 60 % avaient été décimés) et les outils agricoles (tracteurs, moissonneuses). Des programmes de reconstitution des cheptels et de distribution de semences sont alors engagés au profit des paysans kosovars.

Dans le secteur médical, la reconstruction avançant, les ONG interviennent de plus en plus au sein de structures locales (hôpitaux, "ambulanta", associations, etc.) dans la perspective d'un désengagement prochain et d'un fonctionnement autonome de ces acteurs.

De réels besoins humanitaires subsistent néanmoins dans les enclaves en dehors desquelles les populations serbes ou roms se risquent de moins en moins. Des programmes de soutien à l'activité économique (artisanale, agricole, échanges et vente de produits, etc.), de scolarisation, d'accès aux soins, sont ainsi menés au profit de ces populations à mobilité fortement réduite, voire quasi nulle.

### 6.2.2. *Le "cirque humanitaire"*

La plupart des acteurs, humanitaires ou non, gouvernementaux ou privés, s'accordent sur le bilan plutôt mitigé de l'intervention humanitaire au Kosovo. MSF parle même de "cirque humanitaire"; les entretiens menés dans le cadre de cette étude évoquent un "gâchis", un "fiasco", une "foire d'empoigne". Il ne s'agit pas tellement de juger des résultats, mais de constater ce que fut cet "investissement humanitaire" dans la province. Il est difficile de blâmer ou de juger les projets développés qui furent utiles et bénéfiques, soit ponctuellement, soit à moyen ou long terme. Un responsable d'ECHO faisait justement remarquer que personne n'est mort de froid ni de faim durant la période d'urgence qui a suivi le retour au Kosovo. Mais l'intervention humanitaire présente un bilan mitigé dans la forme, dans la manière d'intervenir. On a dénombré entre 350 et 400 ONG, pour une population d'environ 2 millions d'habitants, sur un territoire grand comme un département français. L'irruption de multiples financements (donations privées, financements publics, européens, etc.) a permis et favorisé l'intervention de tous types d'ONG françaises : grandes organisations fonctionnant en fonds propres uniquement (MSF qui a la volonté politique de maintenir son indépendance par rapport aux belligérants) ou sur un tandem fonds propres – financements publics (Mdm, HI, etc.) ; organisations de taille moyenne (ACTED, PU, Solidarités, Triangle Génération Humanitaire/TGH, etc.) ou plus réduites (Heifer France, Éducation sans Frontières, Père Noël sans Frontières, etc.). Cet afflux d'argent et d'ONG a, dans certains cas, engendré le phénomène de "course au bénéficiaire" : trouver un partenaire, un bénéficiaire, pour développer son programme. Cette appellation, assez péjorative au regard de l'action humanitaire, englobe à la fois les projets de "bonne volonté" et les structures opportunistes, désireuses de profiter d'un engouement conjoncturel.

La métaphore du "cirque" renvoie également à l'apparat de la relation de ces acteurs avec le terrain. Le Kosovo a été le théâtre d'un formidable déballage logistique humanitaire. Les ONG françaises avaient rarement déployé un tel volume d'activité. Certaines reconnaissent d'ailleurs que ce fut parfois au détriment d'une relation qui aurait pu être plus proche du terrain et des bénéficiaires. Beaucoup d'ONG sont également "reparties comme elles sont venues". Nombre d'entre elles accordent pourtant de l'importance à leur désengagement : celui-ci doit intervenir lorsque les besoins d'urgence sont comblés ou lorsque le partenaire local est autonome. Mais le départ de certaines d'entre elles fut parfois précipité ou "sonné" à la fin d'une succession de projets portés par des financements ponctuels. Leurs interventions n'ont pas non plus toujours soutenu ou favorisé l'essor d'une société civile kosovare qui n'a pas été beaucoup impliquée dans les interventions des ONG "occidentales".

Il faut souligner que la mise en place de projets à moyen ou long terme ne fut pas facile à développer au Kosovo pour deux raisons : les financements ont fortement diminué et le processus politique n'apportait aucune perspective claire et précise quant au futur statut de la province. Plusieurs questions se posent aux ONG qui souhaitent éventuellement monter des programmes de développement : quels seront les interlocuteurs demain ? Le projet ne sera-t-il pas remis en cause prochainement ? Les financements seront-ils réguliers ? La situation actuelle ne permet malheureusement pas de répondre toujours favorablement à ces attentes. Elle n'a pas non plus toujours permis aux ONG, présentes sur le terrain depuis 1999, de reformuler et de poursuivre leur action alors qu'elles étaient présentes depuis deux, trois ou quatre ans. Cinq ans après la guerre, un certain nombre d'entre elles sont parties et il ne reste que quelques structures qui mènent des projets de développement (Atlas Logistique, Handicap International, Caritas France...) en privilégiant l'autonomie à terme des acteurs locaux.

Il faut enfin souligner que chaque type d'acteur a sa propre vision du "cirque humanitaire". Les acteurs s'accordent presque tous pour constater l'inflation des ONG et la multiplication des acteurs

non gouvernementaux, publics, militaires, etc. dans le champ de l'humanitaire. Des divergences interviennent ensuite au niveau de la coordination des différents acteurs, notamment des ONG. Les organisations internationales fustigent la posture d'humanitaire indépendant (notamment dans l'opérationnalité) de certaines ONG françaises qui, de leur côté, dénoncent l'inefficacité des acteurs onusiens.

### **6.3. Les relations des ONG avec les autres acteurs**

Le Kosovo marque une étape importante dans la densification du champ humanitaire. La promiscuité des acteurs n'est pas seulement géographique, elle est également sectorielle, et leurs relations sont plus ou moins consommées ou inévitables. Cette question des relations ou des synergies qui peuvent s'opérer entre acteurs dépend de différents éléments :

- le financement de l'opération,
- le positionnement politique des différents acteurs,
- la capacité opérationnelle des différents acteurs.

La principale question qui se pose aux différents acteurs est donc celle du bénéfice ou du préjudice qu'ils tirent de cette collaboration ou de cet état de promiscuité.

#### **6.3.1. Les relations entre ONG et organisations internationales**

Cette relation intervient à différents niveaux, sur des questions de financement, sur les modalités opérationnelles ou de coordination. Pour les ONG, les deux phases de la crise humanitaire du Kosovo ont mis en évidence que les agences onusiennes chargées de la gestion de l'urgence (HCR notamment) et de la reconstruction (HCR, OMS, UNICEF, PAM, FAO, etc.) étaient peu réactives aux événements. Certaines organisations déclarent qu'elles avaient même le sentiment de donner du contenu, par leur travail sur place, aux activités de ces agences dépourvues de capacités opérationnelles et reléguées à établir une coordination des différentes ONG.

Les ONG françaises ont plus ou moins collaboré avec les organisations internationales, en fonction de leurs différents principes d'intervention ou d'indépendance. MSF a ainsi refusé de prendre part à la définition d'une politique de santé publique au Kosovo, considérant que ce n'est pas le rôle d'une ONG mais celui d'une institution mandatée ou d'un État, que cela ne relève pas de l'humanitaire mais du politique. HI, de son côté, s'est impliqué dans la formulation du volet handicap du système de santé kosovar, en raison de son expertise et de sa présence depuis 1994. Atlas Logistique a été associé à la mise en place d'un cursus d'éducation technique secondaire. Cette collaboration avec le ministère kosovar de l'Éducation et la GTZ (principal bailleur du ministère) s'est établie en raison de son programme de mécanique automobile et de formation des élèves et professeurs de Pristina. Triangle génération humanitaire était chargé de mettre en place la logistique d'un programme de distribution de pommes de terre, en tant qu'opérateur de la FAO, dans la Drenica. Solidarités, quant à elle, s'est vue confier, par le HCR et le PAM, la coordination de l'aide humanitaire dans la région occidentale de Gjakova.

Comment fut perçue, de part et d'autre, cette collaboration entre des expertises non gouvernementales et les organismes chargés de la mise en place de l'aide, de la reconstruction ou de l'administration de la province ? Certaines ONG soulignent la collégialité des rapports et la prise en compte, par ces organismes, de leurs recommandations ou préoccupations. D'autres mettent en lumière une attitude désengagée, un intérêt distant et le caractère désorganisé de leurs interventions. Une agence onusienne a ainsi initié des programmes, mis en place par une ONG française, fondés sur des données caduques, sans contrôle durant l'exécution et sans suivi ni évaluation à la fin de la mission. Selon le responsable de l'ONG sur place, il s'agissait plus d'un effet de communication satisfait par un compte rendu statistique du projet que d'une réelle volonté de développement. Les

ONG, sous contrat pour des opérations de distribution (denrées alimentaires, semences agricoles, bois, etc.), rapportent s'être souvent heurtées au problème des listes de bénéficiaires, établies par les agences contractantes, peu conformes aux besoins de terrain ou détournées au profit des chefs locaux. Dans un autre secteur, MSF a dénoncé le programme de santé mentale de l'OMS, calqué sur le programme mené en Bosnie, sans prise en compte des réalités kosovares, en termes de traumatisme, mais également de structures pour les soigner.

Les ONG interviennent à plusieurs niveaux : à l'exécution de programmes (qui leur sont propres ou en tant qu'opérateurs) et à la remise en route de différents services qui doivent devenir à terme autonomes, comme la santé. Leurs expertises d'un secteur ou de la situation sur le terrain leur permettent d'être impliquées à la conception d'une politique globale dudit secteur, mais aussi de s'opposer à des logiques qu'elles jugent inéquitables, inégales ou peu en accord avec les besoins d'une majorité de bénéficiaires. Ce fut notamment le rôle de HI, opposé à la privatisation des structures thermales kosovares, ce qui, selon l'ONG, remettait en cause l'accès aux soins pour les malades et, en l'occurrence, l'accès à des soins de rééducation pour les handicapés.

Si les organisations internationales ne sont pas toujours présentes opérationnellement, elles ont une importance non négligeable dans la conception de normes qui orientent le travail des ONG. Ce fut le cas durant la crise des réfugiés avec la construction des camps puis avec la réhabilitation des "winterized rooms" : les financements ECHO étaient conditionnés au respect des normes établies par le HCR.

### **6.3.2. La relation bailleurs-ONG**

La relation entre bailleurs et ONG a évolué depuis les conflits des Balkans, particulièrement depuis le Kosovo. Auparavant, les ONG constituaient une véritable force de proposition : elles soumettaient un projet qui était ensuite approuvé ou non par le bailleur. Depuis l'expérience du Kosovo, les organisations deviennent de plus en plus des sous-traitants dans le cadre des programmes et politiques mis en place au sein des organisations internationales. Les bailleurs, notamment ECHO, exigent de plus en plus de qualité dans les programmes et sont plus fermes et plus stricts dans l'attribution des subventions.

C'est une conséquence directe de la crise du Kosovo durant laquelle les ONG ont "débarqué" en masse, avec ou sans projets propres, et ont été financées dans l'urgence pour faire face aux besoins. Les montants débloqués par ECHO ont été importants alors que les évaluations avant et après les projets n'étaient pas toujours très pertinentes. Le principal bailleur européen souhaite désormais mieux contrôler ses financements et maximiser leur impact en soutenant des projets ou des structures dont la fiabilité aura été vérifiée.

### **6.3.3. Les relations ONG-militaires**

Les ONG et les militaires se retrouvent en général sur les mêmes théâtres pour des missions distinctes : de combat pour les militaires et d'assistance aux civils et aux victimes pour les ONG. L'intervention de l'OTAN contre la Yougoslavie fut particulière dans la mesure où elle ne fut qu'aérienne. Cette stratégie répondait à deux paramètres : ne pas réitérer l'expérience peu concluante de la Bosnie et mener une guerre suivant le concept de "zéro mort". Une des conséquences de ces bombardements fut d'accélérer les mouvements de population au Kosovo et l'afflux de réfugiés dans les pays voisins de Macédoine et d'Albanie. La position de certaines ONG, notamment de Médecins du Monde, fut de protester contre le refus des états-majors d'envoyer des troupes au sol pour secourir les civils.

Alors que le conflit s'enlisait et que la dissuasion de l'OTAN n'avait pas d'effet, les militaires et les ONG ont été appelés à la rescousse du HCR pour gérer le flot de réfugiés. Le parti pris des militaires fut de construire des camps, d'assurer la mise en place de leur gestion et de les remettre ensuite aux ONG ou à d'autres acteurs humanitaires. La plupart ont accepté dans la mesure où la mise en place de ces camps représentait une réponse à des "dommages collatéraux" causés par l'intervention aérienne. D'autres ont refusé par souci de stricte indépendance.

Dans la seconde phase humanitaire, les militaires ont mis en place des ACM chargées, entre autres, de soutenir des actions humanitaires propres ou organisées par des ONG. C'est ainsi que ces organisations pouvaient faire appel aux moyens logistiques militaires pour assurer leurs diverses missions, notamment de distribution. Sur l'utilité de ces ACM, les opinions des humanitaires sont multiples : pour certains, elles auraient été peu visibles et auraient eu peu d'impact comparées à l'activité des ONG ; pour d'autres, elles sont un moyen de faire du renseignement et d'avoir un contact avec les populations locales ; mais surtout elles brouillent la définition des rôles entre acteurs humanitaires et militaires.

Ce dernier point est particulièrement important pour les ONG qui n'ont plus le monopole du travail humanitaire et ne sont donc pas toujours perçues comme indépendantes par les civils ou les bénéficiaires du terrain, ces derniers ne faisant plus la distinction entre l'humanitaire des militaires et celui des ONG. Le danger, pour ces organisations, est de se voir associées à une opération ou à une occupation militaire et partisane, l'action humanitaire devant être indépendante et neutre. L'humanitaire n'a pas d'intérêts et ne différencie pas les victimes, ce qui n'est pas toujours le cas des militaires. Enfin, les conséquences sont, pour les ONG, un risque sécuritaire accru, car elles risquent alors d'être considérées comme partisans. Cela peut être également préjudiciable à terme pour les militaires si les ONG se voient refuser l'accès à certaines zones. Il semble qu'au Kosovo, cette confusion des genres n'ait pas eu de répercussions néfastes pour les ONG, car les populations locales ont été favorables à l'action des militaires pour les avoir libérées et à l'action des humanitaires pour leur avoir apporté une assistance.

La collaboration de certaines ONG avec les militaires, dans la seconde phase humanitaire – se résumant souvent à un échange d'informations ou à une aide ponctuelle – a été cordiale et sans grande répercussion sur le fonctionnement d'un côté ou de l'autre. Mais avec le recul et au regard des situations d'Afghanistan et d'Irak où l'implication du militaire dans l'humanitaire a été plus importante et plus intéressée, cette collaboration apparaît plus problématique.

La question qui se pose aux ONG est de défendre un humanitaire indépendant, ayant sa finalité en soi, face à un humanitaire instrumentalisé qui devient un moyen pour parvenir à des fins militaires ou politiques.

#### **6.3.4. *La relation des ONG françaises avec les institutions françaises***

La "guerre humanitaire" que fut l'intervention de l'OTAN a positionné les militaires comme des acteurs humanitaires. Cela répond à la place grandissante donnée par les États à ce type d'action comme levier diplomatique. Quelles ont été alors, dans ce contexte, les relations des ONG avec les institutions françaises, en l'occurrence le ministère des Affaires étrangères ?

La tendance au bilatéralisme qui a marqué la crise des réfugiés a été caractérisée par la volonté des États à mettre en place des camps dont était souligné le caractère national. A l'exemple des Britanniques ou des Italiens, la France s'est lancée dans la construction de camps de réfugiés gérés – dans la mesure du possible – par des militaires français, des ONG françaises ou des entreprises françaises. Ce fut le cas du camp macédonien de Stenkovac II et des camps albanais de Korce ou d'Elbasan. Un des problèmes de cette passation de pouvoir fut que la France n'offrait pas de

financements pour assurer le relais, si bien que le camp de Stenkovac fut repris par l'ONG britannique Oxfam, sur financement du DfID.

Une même volonté de regroupement a été initiée par la Cellur, une fois installée à Mitrovica. Les conditions pouvaient sembler plus favorables après la création d'un secteur militaire français de la KFOR dans lequel stationnaient les troupes françaises et la représentation de la Cellur au Kosovo (Mitrovica). Mais l'absence de financements fut encore une fois un obstacle à cette volonté d'affirmer une zone française, de renforcer en tout cas une présence française militaire, mais aussi humanitaire et économique. Les positions des ONG sont diverses à ce sujet : certaines ont affirmé que la labellisation d'un secteur militaire français les a convaincues de ne pas intervenir dans la zone de peur d'être assimilées à un effort politique national. D'autres ONG françaises, installées dans le secteur français, ont insisté sur leur choix indépendant de la nationalité des militaires en place. Elles ont néanmoins pu bénéficier de quelques financements publics, du fait de cette proximité avec les services de la Cellur.

D'une manière générale, il semble que le pouvoir d'attraction de la Cellur et du Quai d'Orsay sur les ONG fut assez limité. Travailler avec le Quai est parfois perçu comme très contraignant. Elles stigmatisent toutes les longueurs et lourdeurs des procédures, les délais trop longs pour obtenir les financements (jusqu'à 6 mois pour des interventions d'urgence), pour des montants qui ne valent pas toujours un tel investissement et de telles contraintes. Elles regrettent cette inadéquation des outils de la coopération française avec leurs logiques et leurs dynamiques, ce qui n'est pas le cas des procédures qu'elles observent pour l'obtention de financements publics étrangers (britannique, hollandais, danois, américain, etc.).

Les ONG ressentent également un certain désarroi face à une structure qui les consulte peu et dont le discours est rarement au niveau des ambitions politiques affichées. Elles souhaitent que le Quai adopte plutôt une position de "facilitateur" en aidant les ONG à accéder au terrain par une utilisation plus efficace de ses financements. Ils pourraient être octroyés plus rapidement, sous forme de "fonds starters" permettant aux ONG d'envoyer une première mission d'urgence, d'investir le terrain et d'acquérir une expertise les mettant en bonne position pour accéder ensuite à des financements plus importants (européens ou multilatéraux).

La question de ces relations entre les ONG et les autres acteurs est donc fortement liée à la "densification" du champ humanitaire depuis la guerre du Kosovo. C'est une conséquence de la forte médiatisation de ce conflit qui fut présenté comme la "première guerre humanitaire". Au-delà de la multiplication des acteurs impliqués dans des actions humanitaires, il faut souligner le caractère à la fois désordonné et sophistiqué de ce type d'intervention au Kosovo. Celle-ci étant devenue un enjeu politique, stratégique, donc médiatique, les moyens ont été déployés en grande quantité et qualité. Mais en l'absence d'une réelle anticipation des événements et d'une stratégie à long terme, les programmes ont souvent été engagés dans la précipitation, en réaction à l'urgence et afin de pourvoir à des besoins immédiats. Le Kosovo n'est pas le premier conflit où militaires et humanitaires ont eu partie liée : ce fut aussi le cas en Somalie ou en Bosnie. Mais la guerre au Kosovo apparut comme l'ultime rempart de la crédibilité de l'OTAN et de la communauté internationale face à une politique de purification ethnique. Elle est donc devenue une guerre de symbole pour la coalition, où l'action humanitaire devenait un outil de conquête des territoires et des esprits. C'est contre cette vision d'un humanitaire au service d'une politique ou d'une stratégie partisane qui singularise les victimes que les ONG se sont élevées. Réflexe corporatiste ou position de principe ? L'intervention humanitaire au Kosovo met en tout cas en évidence la capacité d'autres acteurs à réagir et à s'organiser dans l'urgence, à côté des ONG, et la prise de conscience de l'enjeu et du bénéfice direct que peut représenter l'humanitaire.

## 7. LES FRANÇAIS PRESENTS AU KOSOVO, VECTEURS POTENTIELS D'UNE INFLUENCE FRANÇAISE

Selon l'IHEDN, une stratégie d'influence se définit comme « *la combinaison d'un ensemble de modes d'action, exercés de manière directe ou indirecte, ouverte ou couverte, vis-à-vis de personnes, de collectivités, d'organisations ou d'États, en vue d'acquiescer un meilleur crédit, de prendre de l'ascendant et finalement d'orienter les décisions dans le sens souhaité* ». L'influence est une lutte d'intérêts, un exercice relatif, en concurrence avec d'autres influences. Les initiatives françaises sont en concurrence, au Kosovo, avec d'autres initiatives bilatérales : anglaises, allemandes, italiennes et américaines, au sein des structures multilatérales et européennes chargées de l'administration ou de la reconstruction. Les vides sont rapidement comblés, les secteurs de la reconstruction, les organigrammes des différentes institutions font l'objet d'un grand intérêt chez les alliés.

Dans ce cadre, les Français qui travaillaient au Kosovo, dans les administrations intérimaires, dans les organisations internationales, les agences européennes ou onusiennes, etc., ont-ils été considérés comme des vecteurs potentiels d'une influence française au sein de cet environnement multilatéral ? Dans quelle mesure ces Français provenant d'administrations françaises, d'institutions européennes ou multilatérales, qui se trouvent détachés pour gérer un secteur de la reconstruction, sont-ils intégrés ou considérés comme les rouages d'une stratégie d'influence ? Celle-ci est-elle formulée explicitement ? L'influence potentielle de ces personnes est diverse : elle peut servir des intérêts directs (économiques...) ou indirects et plus lointains en considérant que ces personnes sont porteuses d'une certaine image, d'une certaine tradition qui sera perçue comme étant française. À l'inverse de leurs collègues allemands, britanniques ou italiens qui entretiennent des liens plus étroits avec leurs compatriotes publics ou privés, il est commun de dire que les Français adoptent un profil assez "orthodoxe" dans des enceintes multilatérales ou européennes. Le Kosovo fait-il exception à la règle ?

La Mission des Nations unies au Kosovo a connu un Représentant spécial du Secrétaire général de nationalité française, en la personne de Bernard Kouchner, dont l'héritage reste très populaire chez les Kosovars en raison de son charisme, de son ouverture aux attentes de toutes les communautés et de son excellence sur le terrain, selon le Bureau de liaison français (BLF). Bien d'autres Françaises et Français sont intervenus au Kosovo pour occuper diverses fonctions au sein des administrations mises en place pour assurer la reconstruction de la province : administrateur régional (Pec-Peja, Pristina), co-directeur des départements des Transports ou de la Justice, chef des piliers Police-Justice et Démocratisation de la MINUK, responsable des secteurs de l'emploi et des chemins de fers au sein de la MINUK, chef de l'Agence européenne de reconstruction, etc. Il faut également souligner la présence de Français à des postes intermédiaires (P2, P3) ou "juniors" de l'administration onusienne, de moins grande visibilité mais au rôle tout aussi important. Poser la question de l'influence que ces personnes ont pu représenter, c'est finalement s'interroger sur le lien entre ces individus en mission dans des structures multilatérales au Kosovo et les institutions françaises. Y a-t-il une architecture mise en place et une volonté politique pour tirer un avantage de la position de ces personnes ? Comment ont joué les dynamiques concurrentielles au Kosovo ? Ces questionnements font référence aux conditions d'exercice d'une stratégie d'influence et à l'indispensable volonté politique de mettre en place une organisation à cet effet.

### 7.1. Les liens avec la France ou les "administrations-mères"

Le choix de la plupart de ces personnes de s'engager pour une mission au Kosovo est en général le fruit d'une démarche individuelle. Il ne s'agit pas de sollicitations institutionnelles comme c'est le cas pour des fonctions à dimension politique importante. Cette dimension de l'engagement est importante dans la mesure où elle conditionne la nature des relations qui vont s'établir entre cette personne et les administrations ou structures françaises.

Il apparaît que les rapports entre ces Français en mission au Kosovo et des institutions françaises sont quasi inexistantes, avant le départ, pendant la mission et au retour. La plupart des personnes rencontrées ont déploré le fait que leurs expériences ne soient pas valorisées. Si certaines d'entre elles sont "briefées" avant de partir, il est très rare qu'un contact soit maintenu durant leur mission et qu'elles soient "débriefées" à leur retour. Elles regrettent généralement que le Quai d'Orsay, identifié comme la principale structure compétente à cet effet, ne prenne pas davantage l'initiative de ces sollicitations. Dans les secteurs ayant trait à la politique et à la sécurité, les contacts sont plus fréquents avec le SGDN et la Défense.

La valorisation pourrait aussi intervenir dans le sens d'une reconnaissance – voire d'une promotion – en tout cas d'une assurance quant à la situation au retour de ces personnes. Lors de son retour de Pristina, Maurice Mezel, "co-head" du département (ministère) de l'Emploi et de la Formation professionnelle, est resté pendant deux mois sans affectation précise. Sur la situation au Kosovo, il n'a eu de contacts avec le Quai d'Orsay et avec son administration d'origine qu'à sa propre initiative. Mme Pantz, magistrate, évoque volontiers son désarroi face aux maigres responsabilités (1<sup>er</sup> juge d'instruction) qui lui ont été proposées à son retour du Kosovo où elle avait dirigé le Département de la Justice, et sa mission a suscité peu d'intérêt. Cette absence de valorisation en aval s'inscrit dans la continuité de l'intérêt quasi nul que portent, selon ces personnes, les administrations françaises concernées au déroulement des missions. Ils sont nombreux à le regretter, et pas uniquement les fonctionnaires français détachés. C'est également le cas de fonctionnaires européens, de nationalité française, qui remarquent que leurs collègues européens, à poste similaire, sont régulièrement sollicités par leurs "administrations compatriotes".

L'intérêt porté en France aux postes à plus faible visibilité est inversement proportionnel à ce que fut leur importance au Kosovo, notamment en termes de retombées économiques. C'est le cas des postes de niveau intermédiaire (P2, P3) de la hiérarchie multilatérale. Ils traitent les dossiers en amont, où la marge de manœuvre est plus grande qu'au sommet de la hiérarchie. Cette relative flexibilité est aussi favorisée par le fait que ces fonctions ne sont pas exposées comme peuvent l'être des postes plus élevés. Les Anglo-saxons, notamment, savent très bien cibler ce type de poste pour orienter les projets dans le sens souhaité.

Les Français expatriés sollicitent plus couramment leurs "administrations-mères" ou des institutions françaises. Bernard Kouchner a ainsi demandé à la France d'envoyer des policiers au Kosovo, ce qui n'avait pu être fait. Le préfet Cady, chef du pilier I (Police et Justice) de la MINUK, a également fait appel à la justice française pour envoyer des juges, demande qui n'a pu aboutir. Me Pantz a également voulu organiser des formations de juges kosovars en France, ce qui est moins onéreux, mais le projet ne s'est pas davantage concrétisé. Les raisons avancées sont multiples, essentiellement le manque de moyens, financiers et humains.

Il est difficile de "démobiliser" des juges ou des policiers lorsque les besoins sont pressants en France. Financièrement, des opérations de coopération de ce genre coûtent cher, surtout si elles sont intégralement prises en charge par les ministères. Ceux-ci restent réticents à engager leurs crédits dans des opérations qui ne les concernent pas directement. En l'occurrence, ce fut finalement une ONG, Avocats sans Frontières, et son projet "Justice pour tous" (avec le soutien du ministère des Affaires étrangères), qui a été chargée de la formation et du renforcement du corps d'avocats au Kosovo ainsi que de l'établissement d'un nouveau code de déontologie.

Ce manque de moyens, aggravé par le fait que les administrations concernées sont peu sensibilisées à ce type de coopération, a pour corollaire que celles-ci n'encouragent pas les fonctionnaires français susceptibles de s'expatrier. Les Français partent donc peu : ils ne sont pas sûrs de pouvoir

revenir facilement dans la mesure où personne ne les attend et où les missions internationales ne sont pas souvent "valorisables" en France.

## 7.2. Les relais-terrain

Au Kosovo, le dispositif de représentation française est particulier. En raison du statut de la province, qui n'en fait pas un État souverain, la France est représentée par un "Bureau de liaison de la France" (BLF), qui n'a pas les pouvoirs et mandats d'un poste diplomatique conventionnel. Les ACM (du RepFrance à Pristina, ou de la Brigade multinationale Nord-Est à Mitrovica) constituent le second "relais-terrain", à disposition du BLF, mais également des acteurs privés (ONG et entreprises). Elles suivent également les organigrammes des organisations internationales présentes au Kosovo. La MIESE, enfin, a fonctionné comme une structure d'insertion, de relais et de communication avec les administrations et les acteurs privés en France.

Le BLF se définit essentiellement comme un poste "d'observation" et, lorsque c'est nécessaire, comme une structure d'intervention, notamment politique en tant que membre du Quint. Le Bureau s'est efforcé de maintenir le lien avec les Français intégrés à la MINUK et de mettre en réseau, de façon informelle, les Français présents au Kosovo, notamment en organisant des réunions hebdomadaires durant lesquelles les militaires, diplomates, fonctionnaires internationaux, responsables d'ONG ou d'entreprises, etc., pouvaient se rencontrer. Cette structure, par rapport aux autres représentations des pays du Quint, assure donc une fonction d'observation, de veille politique et économique, ainsi que de promotion des acteurs français, en adoptant une posture plus interventionniste lorsque c'est nécessaire ou lorsqu'elle en a le mandat. A cet effet, le BLF est en liaison avec les ACM et les représentations militaires françaises ainsi qu'avec le poste économique de Skopje. Les liens avec ces Français en mission internationale ne sont cependant pas très approfondis pour deux raisons : le BLF ne leur est pas toujours apparu d'un recours très utile dans la mesure où son pouvoir de décision et d'intervention est relativement limité et, au vu de la faiblesse de ses moyens, le Bureau a essentiellement orienté ses relations avec l'extérieur dans le sens d'une structure ouverte, d'accueil, d'écoute et de mise en réseau assez souple. C'est en partenariat avec la MIESE et les ACM que le BLF a pu valoriser cette présence diplomatique. Mais la fin de la MIESE, en décembre 2000, et la quasi-extinction des crédits français de coopération technique, début 2001, ont fortement réduit les synergies possibles en privant le BLF d'une partie de l'interface terrain/France et de moyens financiers d'intervention.

Les ACM ont également favorisé des liens entre certains Français et d'autres structures ou institutions. Ce fut le cas en particulier, du point de vue économique, en fournissant des renseignements ou en identifiant des personnes ressources concernant l'évolution d'un secteur, d'un contrat ou d'un appel d'offres. Les ACM ont également dépêché des "insérés", des personnels civils, auprès de citoyens français qui leur en faisaient la demande, pour les épauler dans leur travail au sein des administrations multilatérales. Les ACM disposent toujours d'un bureau au Kosovo chargé des relations économiques.

La mission dirigée par Roger Fauroux, la MIESE, a fonctionné comme un élément de complémentarité civilo-militaire pertinent dans la mesure où elle était réellement proactive, « *présente sans interventionnisme exubérant* » comme l'a fait remarquer M. Gontier, co-directeur du Département des transports du Kosovo. Selon ses responsables, la MIESE avait établi une stratégie reposant sur trois piliers : recherche de partenariats financiers, influence au sein des organisations internationales, financières, européennes, etc., et présence sur le terrain. Elle a ainsi placé 150 Français dans l'administration de la MINUK, plus particulièrement dans le pilier IV (Reconstruction économique). Et elle s'est efforcée de créer des liens entre des individus d'origines diverses : administrations françaises ou onusiennes, entreprises, organisations internationales,

militaires, structures européennes, etc. Pour la plupart des personnes interrogées, la MIESE fut la pièce indispensable pour concrétiser la volonté de présence française au Kosovo. Son existence a coïncidé avec le mandat de Bernard Kouchner qui a, de son côté, façonné un environnement favorable. Le RSSG s'est toutefois montré soucieux de maintenir son impartialité et donc de garder une certaine distance vis-à-vis des entrepreneurs, français notamment.

Cette structure inédite a fonctionné de manière inédite. Les habitués des milieux internationaux, multinationaux ou européens le soulignent : la MIESE a permis de mettre les gens en réseau, en particulier les Français, et elle a, d'un autre côté, mis les Français du Kosovo en relation avec les administrations françaises. La MIESE a permis de personnaliser, de visualiser une présence française active et d'affirmer la possibilité d'une réponse française aux besoins. Ce rouage entre un environnement de sortie de crise et l'administration française est nécessaire dans la mesure où ces deux mondes n'ont pas les mêmes dynamiques. La MIESE a joué ce rôle d'intermédiaire pour traduire les besoins des uns et des autres, en fonction de leurs logiques et de leurs dynamiques respectives. Elle n'a pas toujours réussi dans ses efforts de sensibilisation ou de persuasion des administrations françaises, ou dans la prise en compte des attentes de chacun, mais cette structure fut le principal vecteur de l'influence française au Kosovo durant son mandat. La fin de son exercice, coïncidant avec la fin du mandat de Bernard Kouchner, marque une rupture dans les conditions de l'exercice de l'influence française, à la fois économique et en termes de présence et de représentation au sein des organes chargés de la reconstruction, notamment l'AER.

### **7.3. L'influence, un lieu de concurrence**

L'exercice de l'influence est relatif. L'influence se perd ou se gagne par rapport à d'autres influences. Ainsi, les initiatives ou les orientations prises par les Français alors en fonction au Kosovo n'ont pas toujours été retenues ou poursuivies après leur départ. M. Mezel, en charge de la constitution d'une politique de l'emploi, du travail et de la formation nécessitant de repenser et de reconstruire un dialogue social – domaine dans lequel la France jouit d'une expertise certaine – n'a pu pérenniser les orientations qu'il préconisait au-delà des premiers mois de coopération, alors même qu'il avait pris l'initiative d'un voyage d'études à Paris pour ses partenaires kosovars. Me Pantz s'est retrouvée désarmée face aux stratégies américaines qui visaient à imposer une conception de droit plutôt anglo-saxonne (système accusatoire) au détriment du système (inquisitoire) qu'elle jugeait mieux adapté aux réalités locales. Le préfet Cady a souligné que la France ne dispose pas d'une force de proposition dissuasive par rapport à ses partenaires, lorsque ceux-ci s'engagent avec une orientation précise et des financements conséquents, ce qui ne peut être refusé en période de reconstruction. M. Chantemesse, qui dirigea les chemins de fer au Kosovo durant les six premiers mois de la reconstruction, n'a pas vu son contrat prolongé, ce qui aurait pu avoir des retombées économiques non négligeables.

La force de proposition est essentielle pour avoir une stratégie cohérente. Dans une période de reconstruction, elle est d'autant plus importante que les besoins sont pressants. La France ne s'est pas investie, à long terme, sur des projets bilatéraux, mais dans des actions ponctuelles. Elle a promu la scolarisation avec l'initiative DLB, elle a été l'un des principaux donateurs de l'opération "Toit pour le Kosovo" (l'effort de reconstruction avant l'hiver), elle a indirectement soutenu le barreau de Pristina par l'intermédiaire de l'ONG Avocats sans Frontières. Par la suite, son orientation délibérément multilatérale et européenne n'a pas permis de valoriser ou de promouvoir un savoir-faire et une expertise, dans des secteurs précis qui auraient été définis à l'avance. Des secteurs propices à une contribution experte de la France avaient été identifiés : la (re)construction d'un Etat de droit, les droits de l'homme et la démocratie, l'éducation ; également certains secteurs économiques comme l'électricité, l'eau, la reconstruction de ponts, mais les moyens ont fait défaut. La force de proposition de certains partenaires de la France leur a permis d'investir des domaines

particuliers. Pour nombre de personnes interrogées, c'est un fait établi que la France reste en dehors des luttes d'influence et demeure spectatrice des orientations prises par ses partenaires.

La volonté politique conditionne de tels engagements, en fonction d'intérêts et d'objectifs définis préalablement. Une stratégie d'influence sert des orientations politiques et sociales, a des retombées économiques, et plus largement marque une présence. C'est la prise en compte de ces intérêts qui entraîne ou non une mobilisation politique, une réponse aux requêtes des Français expatriés et la mise en place d'un dispositif institutionnel particulier. Les intérêts identifiés au début de la reconstruction du Kosovo ont été essentiellement économiques, ce qui a motivé la création de la MIESE. L'intérêt français pour le Kosovo est ensuite devenu plus distant.

La visibilité de la présence française au Kosovo est en déclin depuis le départ de Bernard Kouchner, d'abord eu égard au nombre de Français présents dans les administrations de la MINUK ou les projets bilatéraux, mais aussi en termes de dispositif. Une organisation permet d'instaurer des canaux de communication, un "protocole" de coordination qui peut fonctionner dans les deux sens, ce qu'ont su mettre en oeuvre divers partenaires de la France. La comparaison avec ces partenaires n'a pas pour objet de stigmatiser une approche française qui serait vouée à l'échec ; elle vise juste à mettre en évidence les dynamiques qui sont prégnantes au Kosovo et, d'une façon générale, dans les situations de reconstruction multilatérale où les enjeux de l'influence se jouent dans ces instances multilatérales.

Dans tout exercice d'influence, se pose la question de l'autonomie de ces Français qui ne souhaitent pas sacrifier une liberté d'action à une stratégie d'influence française. Il est important de respecter le statut de ces personnes et le mandat des organisations ou institutions qui les emploient. La question n'est pas de savoir si ces personnes doivent se mettre au service d'une politique française ou si l'administration française doit répondre favorablement aux attentes de ces expatriés, si doit se créer un lien de dépendance qui, dans un sens ou dans l'autre, nuira plutôt à l'intérêt commun de coopérer. Du point de vue des administrations françaises, il y a une richesse d'expériences à prendre en compte et à valoriser. Il y a aussi une nécessité à prendre conscience de l'importance du multilatéral en termes de retombées, d'influence, donc en termes de rang international. Il faut se mettre "à disposition", se rendre visible, proposer des orientations "dénationalisées" et une expertise appropriée aux besoins locaux. C'est avant tout en étant pertinent dans la réponse que l'on apporte que l'on récolte ou non une reconnaissance et donc que l'on gagne en influence.

## **8. LA "TRANSFORMATION DU CONFLIT" ET LA RECONSTRUCTION DU DIALOGUE COMMUNAUTAIRE**

Au-delà d'une action humanitaire ou de reconstruction, quelques associations françaises sont également intervenues au Kosovo dans un domaine qualifié de "transformation du conflit" dans la mesure où elles cherchent à appréhender les causes mêmes du conflit pour accompagner, au niveau de la société, un processus, sinon de paix, au moins de stabilisation. Ces activités s'apparentent à des initiatives de paix et de réconciliation entre communautés. Certaines associations l'affichent clairement mais d'autres préfèrent parler de démocratisation par un soutien à la société civile locale ou d'initiative de mobilisation et de socialisation. Cette étude se conclut en jetant un éclairage particulier sur le travail de quatre associations : Équipes de Paix dans les Balkans (EPB), Sport sans Frontières (SSF), Secours Catholique/ Caritas France et Transeuropéennes/ Réseau pour la Culture en Europe. Les trois premières sont toujours présentes au Kosovo, à Mitrovica ; Transeuropéennes a cessé son activité à l'automne 2003.

### 8.1. Des interventions transcommunautaires

Toutes ces associations œuvrent pour une reconstruction du dialogue intercommunautaire entre Serbes et Albanais du Kosovo. Elles déclinent leurs projets de différentes manières :

- Équipes de Paix dans les Balkans, association présente depuis 2001 à Mitrovica, a développé un programme de jeux coopératifs entre des écoliers volontaires, serbes et albanais ; soutient également des structures locales (associations de jeunes, activités micro-économiques initiées par des femmes) et collabore ponctuellement avec d'autres organisations locales ou institutionnelles (BLF notamment) ;
- Sport sans Frontières, installé à Mitrovica depuis 2002, mène des programmes d'accès à la pratique sportive (construction de terrains, formations, organisation d'activités sportives) et de sensibilisation au sport comme outil de mobilisation, de socialisation et de réconciliation entre jeunes serbes et albanais ;
- Caritas France, tutelle de Caritas Kosovo, arrivé durant l'été 1999 à Mitrovica et à Mleqan (vallée de la Drenica), mène un programme de "développement de la société civile et de renforcement du dialogue intercommunautaire" qui a pour objectif de soutenir des groupes et associations de femmes, d'enfants, d'invalides, de personnes âgées, de minorités (notamment la communauté Rom). Ce soutien, à la fois technique, logistique et financier, est un accompagnement d'initiatives locales intercommunautaires devant devenir totalement autonomes : associations de femmes, activités micro-économiques... Caritas France a également ses propres activités : camps de vacances multiethniques, centre de jeunes multiethnique, formations, etc. ;
- Transeuropéennes a adopté une approche régionale en pariant sur la mise en réseau, à travers les frontières de l'Europe du Sud-Est, de "multiplicateurs d'opinions" (étudiants, universitaires, journalistes, femmes militantes, intellectuels, etc.). Son action au Kosovo passe par l'intégration de ces réseaux kosovars dans un certain nombre d'activités transnationales (universités d'été, conférences régionales, etc.) dont l'une des plus emblématiques fut la constitution d'une caravane composée de femmes militantes d'ex-Yougoslavie traversant les nouvelles frontières administratives et mentales établies durant les années 90 (dont le pont de Mitrovica).

A l'exception du Secours catholique/Caritas France, ces structures sont en général de petites tailles et fonctionnent avec des budgets peu importants. Le coût annuel du programme d'EPB à Mitrovica est d'environ 15 000 euros. Il est d'environ 20 000 euros par an pour SSF. Transeuropéennes, dans le cadre d'un financement FSP Pacte de stabilité, a établi le budget du "programme Balkans" à environ 175 000 euros/an pendant trois ans. La mission de Caritas France au Kosovo fonctionne avec un budget de 300 000 euros. Le nombre de salariés au siège (une dizaine, voire moins) ou d'expatriés (en général, moins de cinq) sur le terrain reste très limité dans la mesure où ces structures n'ont pas pour objectif de s'étendre, mais plus de soutenir, d'accompagner et de se désengager progressivement ensuite.

### 8.2. Des actions reconnues mais peu encouragées

Comme l'ont fait remarquer certaines personnes rencontrées, le travail que mènent ces structures paraît confidentiel et très ciblé, et l'on a du mal à percevoir la pertinence de ces actions. En effet, ces actions impliquent une relation assez rapprochée entre ces ONG et certains groupes d'individus ou bénéficiaires qui leur sont plus ou moins attachés. Cependant, le regroupement à Mitrovica de ces structures françaises, à côté d'autres telles que Nansen Dialogue Group (Norvège), Associazione per la Pace (Italie), Community Building Mitrovica ou Multiethnic Children Youth and Peace Center qui mènent des activités relativement similaires, ou du moins transcommunautaires, constitue un environnement local qui renforce l'assise de ce type de projets.

La collaboration sur le terrain existe entre toutes ces ONG, mais elle est essentiellement ponctuelle et n'aboutit jamais à une réelle coordination, notamment en termes d'action commune, de plaidoyer ou de lobbying pour promouvoir et renforcer ce type d'action et acquérir plus de légitimité en France.

Le ministère kosovar de l'Éducation a demandé à EPB d'étendre son activité à d'autres établissements scolaires. Les institutions internationales (OSCE, UNMIK, UNICEF), présentes au Kosovo, soutiennent financièrement ces projets (notamment EPB, SSF, Caritas) dans la mesure où ils interviennent de façon plus "rapprochée", dans une logique de stabilisation sociale qui rejoint les objectifs politiques de ces institutions.

Au niveau institutionnel français, ces structures sont plus ou moins reconnues. La communication autour de ce type d'activité n'est pas simple pour ces structures qui se heurtent souvent à des difficultés de compréhension de leurs démarches et modalités d'intervention. Les administrations sont plus sensibles aux dimensions "macro-politiques" des processus de paix et de réconciliation entre forces ou personnalités politiques. Les dynamiques qui peuvent s'opérer au sein de la société et de la société civile sont plus difficiles à faire percevoir et à évaluer. Ces associations estiment cependant qu'elles sont essentielles dans la réussite (ou l'échec) globale d'un processus de paix ou de stabilisation. Malgré tout, grâce à leur longévité, à leurs expériences et expertises, elles gagnent en crédibilité institutionnelle. EPB a ainsi collaboré avec le BLF sur un projet de bibliothèque francophone à Mitrovica. SSF a démarré ses programmes au Kosovo en réponse à l'invitation des ACM françaises de Mitrovica et bénéficie de bons soutiens politiques nationaux. Transeuropéennes a vu son programme intégrer le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (sur financements FSP-Balkans) et a toujours bénéficié de soutiens au sein des cabinets et des services du MAE.

Mais cette reconnaissance et ces soutiens institutionnels ne suffisent pas au bon déroulement de leur activité sur le terrain. Mis à part Caritas France qui dispose de fonds importants, ces ONG restent de petites structures qui vivent en fonction des financements de projets. Les délais de décaissement sont trop lourds à supporter pour qu'elles puissent fonctionner sereinement. La précarité est de règle pour ces ONG : Transeuropéennes a dû cesser son activité à l'automne 2003 et EPB a mis fin à la coordination du siège pour laisser les équipes de terrain gérer les programmes de manière individuelle.

Pour ces ONG qui entretiennent une solide connaissance du terrain et des dynamiques politiques locales et régionales, le premier souci devrait être une meilleure concertation avec les pouvoirs publics concernés, dans le souci d'apporter la réponse globale (institutionnelle et non gouvernementale) la plus pertinente possible à ces situations de post-conflit. Mais plus de concertation entre ces ONG elles-mêmes est également un préalable. Si elles veulent renforcer et promouvoir leurs positions, elles devraient se rapprocher et échanger de manière plus intense, ce que demande aujourd'hui Caritas France et ce qu'a tenté auparavant Transeuropéennes au sein du MAE.

La principale difficulté pour ces structures est le décalage qui intervient entre leur intervention et l'intérêt politique porté par la France à une zone de post-conflit en période de post-urgence. Leur démarche s'inscrit dans une dynamique de résultats à moyen et long termes qui renforce, au niveau des individus et de la société civile, un processus politique de stabilisation ou de pacification. En ce sens, ces ONG contribuent pleinement à l'effort global de reconstruction.

## CONCLUSION

La guerre du Kosovo et la crise humanitaire qui lui est liée sont marquées par une forte médiatisation qui a favorisé la mobilisation de l'opinion publique, de la sphère politique et de différents moyens financiers permettant des types d'intervention variés de la part de différents types d'acteurs. Cette médiatisation du conflit et du post-conflit fut à la fois la conséquence et le moteur de l'intérêt porté à cette petite province. L'intervention de l'OTAN fut d'ailleurs particulière et "inédite" dans la mesure où elle s'est définie comme "humanitaire". L'action engagée par les militaires, et en amont par les États, s'inscrit dans la continuité des guerres de dissolution et de recomposition de l'espace yougoslave et dans la nécessité, pour un certain nombre d'acteurs, de réaffirmer leur position, leur rôle ou leur crédibilité, en particulier l'OTAN, l'ONU, l'UE et la communauté des États (auxquels on fait souvent référence en employant le terme de "communauté internationale") mis devant le fait accompli d'une nouvelle politique de nettoyage ethnique. L'intervention militaire aérienne, en dernier recours, a été présentée comme un devoir moral. Politiquement, on observe un partage des rôles entre, d'une part, les pays du "Quint" qui décident des orientations et, d'autre part, les différents organes multilatéraux, transatlantiques ou européens, qui interviennent en tant qu'"opérateurs" : l'OTAN pour ce qui est du militaire et de la sécurité, l'ONU pour la "régularisation" de l'intervention et l'administration de la province et l'UE pour le financement de la reconstruction.

L'intervention de la communauté internationale au Kosovo, durant la première phase, de mars à juin 1999, en Albanie et en Macédoine, ou durant la seconde, à partir de juin 1999, au Kosovo, est marquée par la précipitation et un certain degré d'improvisation. La multiplication des acteurs humanitaires non gouvernementaux (ONG), publics (collectivités locales, agences de développement, etc.), privés (entreprises) et militaires a amplifié cette impression générale de désordre due à un manque d'anticipation et de coordination.

En même temps, la gestion de la crise et de la sortie de crise a été caractérisée par un certain nombre d'innovations organisationnelles, par la souplesse d'action ou l'apparition de nouvelles dynamiques dans les domaines de l'action humanitaire et de la gestion institutionnelle de la crise et de la reconstruction. L'humanitaire, traditionnellement du ressort des ONG dans une dimension impartiale et indépendante, est devenu un enjeu politique et militaire. Le champ de l'humanitaire s'est densifié et complexifié avec l'intervention d'un grand nombre d'ONG, favorisée par la disponibilité importante de fonds publics et privés, et l'essor d'autres acteurs : organisations internationales, bailleurs, militaires, gouvernementaux, collectivités territoriales, entreprises. Au niveau organisationnel et institutionnel, il y a eu une volonté de marquer une rupture avec l'expérience passée de la Bosnie. La Commission européenne a créé une structure *ad hoc*, décentralisée et autonome, pour gérer la reconstruction : l'Agence européenne de reconstruction. La France a mis en place un dispositif institutionnel inédit, gravitant autour de la MIESE, qui fut un outil de complémentarité civilo-militaire dans le but, tout aussi inédit, d'assurer un retour économique sur l'investissement militaire, en offrant une réponse française aux besoins de reconstruction du Kosovo. Cet objectif fut atteint puisque les entreprises françaises ont remporté environ un tiers du marché de reconstruction kosovar. L'État a également sollicité les collectivités territoriales pour appuyer la réponse française, une première dans ce type d'environnement. L'intervention des acteurs français privés et non gouvernementaux fut globalement positive en termes de présence et d'investissement, en particulier la mobilisation des collectivités territoriales françaises qui fut une des principales initiatives bilatérales entre la France et le Kosovo. Mais cet engagement bilatéral fort au début de l'intervention (financements, dispositif institutionnel *ad hoc*) n'a pas duré. La continuité de l'action de la France a été relayée à l'Union européenne et a laissé la place à une présence relativement passive, politique, économique et culturelle qui contraste avec notre investissement militaire initial.

L'expérience kosovare, dans sa singularité, illustre la difficulté du positionnement de la France dans le post-conflit. Pour peser à long terme dans la balance, il faut une continuité dans l'engagement, la définition et la mise en place d'une véritable stratégie d'influence au sein de l'environnement multilatéral, une prise en compte du rôle et des retombées directes et indirectes de l'action des acteurs privés et non gouvernementaux. Il faut une anticipation proactive !

La gestion de la crise du Kosovo dans son ensemble (prévention, intervention militaire, post-conflit/reconstruction) présente un bilan mitigé. La phase diplomatique n'a pu empêcher le nettoyage ethnique. La capitulation de Belgrade a permis un important investissement international dans la province pour y reconstruire les structures économiques, administratives, politiques et sociales. Ceci fut bien accueilli par les Kosovars qui ont reçu les acteurs publics, privés, civils, militaires, non gouvernementaux... de la communauté internationale en libérateurs. Mais la situation, favorable au départ de la reconstruction, est aujourd'hui enlisée puisqu'il y a divergence entre les aspirations politiques indépendantistes kosovares et celles de leurs protecteurs. L'évolution de la province est bloquée, et le ressentiment des Kosovars vis-à-vis de ses anciens "libérateurs" est grandissant.

---

## **Annexe : Liste des personnes rencontrées**

### **MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**

Charles Josselin, Ministre délégué à la Coopération,  
 Christian Rouyer, Délégué à l'action humanitaire /DAH,  
 Dominique Chassard, Coordonnateur national/Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est,  
 Thérèse Pujolle, Conseillère au Cabinet du ministre Charles Josselin,  
 Bernard Garancher, chef du Bureau de liaison français de Pristina (de 2000 à 2003),  
 Jeanne de Tarlé, DGP/NUOI/P,  
 Pascal Vagogne, CID coordonnateur géographique "Balkans" (jusqu'en septembre 2001),  
 Philippe Vergne, CID, coordonnateur "Balkans" (depuis 2001),  
 Michel Bonnot, Cellur, directeur de la Cellule d'urgence,  
 Jean-Louis Machuron, Cellur, coordinateur de l'action humanitaire française au Kosovo (avril 1999/2000),  
 Maryse Daviet, EUB, directrice Europe balkanique,  
 Isabelle Dumont, EUB,  
 Françoise Sellier, CNG/CL, chargée de l'Europe du Sud-Est.

### **MINISTERE DE LA DEFENSE**

Romuald Pichard, KFOR/SGDN, chargé de mission Balkans et ancien conseiller politique du général Valentin (commandement français de la KFOR d'octobre 2001 à octobre 2002),  
 Colonel François-Xavier Yves, CPCO chef de la cellule ACM,  
 Colonel Caïtucolli, DAS, chef du Bureau Maintien de la paix et gestion des crises,  
 Gilles Pernet, DAS, chef du secteur Europe centrale, orientale et du Sud-Est.

### **COLLECTIVITES TERRITORIALES**

Christophe Di Marco, Caisse des dépôts et consignations/Développement local Balkans : (chef de mission DLB 09/00 à 09/02),  
 Anthony Blais, Caisse des dépôts et consignations (rapport d'évaluation CDC),  
 Karen L'Hostis, Cités Unies France, chef de projet Europe de l'Est,  
 Martine Storti, ministère de l'Education nationale, chargée de la Coopération décentralisée,  
 Armelle Guyomarc'h, Région Île-de-France, chargée de mission Europe et humanitaire, direction des Affaires internationales,  
 Martine Vogl, Municipalité de Lutterbach, chargée de mission coopération internationale,  
 Michel André, Région Basse-Normandie, coordonnateur de la plate-forme Kosovo au sein d'Horizons solidaires,

Delphine Paumelle, Région Champagne-Ardenne, chargée de mission, direction des Affaires européennes et internationales,

Lucyna Gravière, Région Rhône-Alpes, chargé de mission Relations internationales.

Stève Duchêne, Agence de la démocratie locale, coordonnateur de l'agence de Gjilan.

#### **ENTREPRISES**

Alcatel : Patrick Bourrier, J-O Missana, affaires internationales ; Gérard Lenfant, directeur Business Strategy Balkans,

FNTTP/SEFI : Daniel Tardy, Président de la FNTTP et Roger Fiszelson, Président du SEFI,

Schneider Electrics/ HRM services : Jacques Pichon (en charge du Kosovo), Pierre Lienart (ancien responsable EDF International),

Freyssinet : Bertrand Garin, chargé de projet Balkans,

Veolia Environnement/Waterforce : Thierry Van de Velde, fondateur,

Groupe Vinci : Gérard Joly, chargé de mission "post-conflit",

Alstom : Alain Féraud, directeur commercial,

BCEOM : Gilles Pequeux, directeur département des Transports – Europe de l'Est,

EDF : Bruno Wibaux, expert chargé de mission Kosovo,

EDF : Jacques Tissier, responsable Europe centrale et orientale, Direction internationale,

MEDEF International : Thierry Courtaigne, directeur général.

#### **ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES**

Action contre la Faim : Benoît Miribel, directeur général,

Équipes de Paix dans les Balkans : Laurence Milliat, coordinatrice au siège,

Médecins du Monde : Michel Brugière, directeur général, François David Buquet, coordonnateur général mission Kosovo, Fabio Baccan, voltigeur logistique, Thomas Durieux, Desk Urgence,

ACTED : Marie-Pierre Caley, déléguée générale,

Triangle Génération humaine : Yannick Hallu, chef de projet Agronomie,

Médecins sans Frontières : Pierre Salignon : directeur général, Graziella Godain, responsable de programme,

Atlas Logistique : Gaëlle Roure, chargée de mission Kosovo,

Handicap International : Dominique Granjon, responsable Europe de l'Est et Asie centrale,

Secours catholique : Geneviève Colas, responsable Europe centrale et orientale,

Première Urgence : Jean Javogues, chef de mission Kosovo, Frédéric Bonamy, directeur des opérations),

Sport sans Frontières : Arnaud Mourot, directeur,

Transeuropéennes/Réseau pour la Culture en Europe : Ghislaine Glasson Deschaumes, directrice,

Groupe URD : François Grünewald, président.

#### **MISSION INTERIMAIRE DES NATIONS UNIES AU KOSOVO**

Eric Chevallier, conseiller de Bernard Kouchner, RSSG à Pristina (juillet 1999 à janvier 2001) et Direction des Affaires internationales stratégiques au SGDN,

Bernard Chantemesse, Société Systra, directeur des chemins de fer du Kosovo d'octobre 1999 à avril 2000,

Jean-Christian Cady, chef du pilier I Police et Justice depuis août 2001,

Alain Leroy, administrateur régional de la région de Pec/Peja (juillet 1999-juillet 2000),

Michel Gontier, co-directeur des Transports au Kosovo (juillet 1999-juillet 2000),

Maurice Mezel : responsable du Bureau de l'Emploi au sein de la MINUK (octobre 1999-mai 2000),

Sylvie Pantz, co-directrice de la justice (novembre 1999 – février 01).

#### **MISSION INTERMINISTERIELLE POUR L'EUROPE DU SUD-EST**

Philippe Rémond, représentant MINEFI/DREE au sein de la MIESE (juillet 1999 à décembre 2000),

Hugues de Courtivron, représentant de la Défense au sein de la MIESE,

Cécile Sportis, secrétaire générale de la MIESE.

#### **AUTRES**

Jean-Maurice Ripert, conseiller diplomatique au Cabinet du Premier ministre Lionel Jospin (jusqu'en mars 2000),

Sandrine Paillet, HCCI, MINEFI, DGTPE,

Jean-Bernard Veron, Agence française de Développement, directeur Balkans et sortie de crise,

Thierry Laloux, Direction régionale du Commerce extérieur/Basse-Normandie, ancien directeur,  
René André, député, directeur du Groupe d'étude sur le Kosovo,  
Claire Waysand et Françoise Gorgin, Ministère de l'Economie et des Finances, Trésor/F4,  
bureau traitant des questions de financement au Kosovo,  
Yann Braem, Paris-VIII, doctorant en géopolitique sur les relations armées-ONG,  
Marc Hiel, ECHO, Desk opérationnel Balkans,  
Hugues Mingarelli, Agence européenne de reconstruction, directeur.

---

### **III – TIMOR**

**Roseline Favresse, Janvier 2005**

#### **1. MISE EN PERSPECTIVE DE LA CRISE AU TIMOR**

A l'Est de l'archipel indonésien, à 500 km environ au nord de l'Australie, Timor est la plus grande des petites îles de la Sonde. Le Timor oriental comprend la partie Est de Timor, l'enclave d'Oecussi-Ambeno (dans la partie occidentale de l'île), l'île d'Atauro (au Nord de l'île) et l'île de Jaco, à l'extrémité Est de Timor.

État indépendant depuis le 20 mai 2002, sous l'appellation officielle de Timor Leste, le Timor oriental est situé entre deux grands pays, l'Australie et l'Indonésie. Il revêt en outre une importance stratégique certaine car il est à la charnière entre le Sud-Est Pacifique et le Pacifique-Sud.

#### **1.1. Rappel historique**

Après quatre siècles de colonisation portugaise, le Timor oriental passe en 1975 sous domination indonésienne. Si cette annexion suscite d'emblée de vives réactions au sein de la communauté internationale, la question tombe ensuite dans un oubli relatif. Les années d'occupation indonésienne sont ponctuées de quelques faits retentissants : manifestation des indépendantistes en 1991 à Dili (suivie du massacre du cimetière de Santa Cruz), occupation des ambassades à Djakarta en 1995, attribution en 1996 du prix Nobel de la Paix à deux figures de la résistance timoraise, Jose Ramos Horta et Mgr Carlos Belo, qui contribuent à faire connaître au monde la résistance des Timorais. Le Timor oriental revient sur le devant de la scène internationale après la consultation électorale de 1999.

##### ***1.1.1. Une colonie portugaise peu développée***

Historiquement, politiquement et administrativement, l'île de Timor est partagée en deux depuis le 17<sup>ème</sup> siècle. En 1904, un traité officialise ce partage, la partie occidentale étant sous contrôle néerlandais, la partie orientale (ainsi que l'enclave d'Oecussi) sous celui des Portugais.

La colonisation portugaise a toujours été indirecte au Timor. Le Portugal s'appuyait sur les populations autochtones pour maintenir son autorité et éviter les conflits, mais son administration n'a jamais manifesté une forte volonté de développement du territoire. Il y éloignait ses opposants politiques, faisant de l'île une sorte de "Cayenne portugais". Le Timor oriental avait ainsi pour caractéristiques une forte conscience politique et une identité latine due, en partie, aux nombreux opposants politiques portugais exilés dans l'île.

Après l'invasion japonaise de 1941<sup>39</sup>, la partie occidentale s'émancipe de la tutelle néerlandaise et est intégrée à l'Indonésie en 1949. L'autorité portugaise sur la partie orientale est restaurée en 1945.

### **1.1.2. Une décolonisation bâclée**

Le drame du Timor commence en 1974 avec la Révolution des œillets. Le 25 avril 1974, le nouveau gouvernement portugais, issu d'un coup d'État militaire, accepte le principe de l'indépendance de ses colonies d'Asie et d'Afrique. Il établit un programme de décolonisation et reconnaît les partis politiques locaux. Les forces politiques qui émergent alors au Timor oriental préconisent trois solutions différentes pour le futur statut du territoire :

- l'Union démocratique timoraise (UDT) défend une autonomie progressive fondée sur le maintien de liens étroits avec le Portugal ;
- l'Association sociale démocrate timoraise (ASDT), qui deviendra le Front révolutionnaire pour l'indépendance du Timor oriental (FRETILIN), combat pour le droit à l'indépendance ;
- l'Association populaire démocratique timoraise (APODETI) propose l'intégration à l'Indonésie.

L'administration portugaise se retire de Dili en août 1975. En novembre, une guerre civile éclate suite à une tentative de putsch de l'UDT à l'issue de laquelle le FRETILIN, sorti vainqueur, déclare l'indépendance de Timor-Est, le 28 novembre. Cette indépendance sera de courte durée puisque, neuf jours plus tard, l'Indonésie envahit le territoire, prétextant son instabilité politique et l'annexe en juillet 1976. Le Timor oriental devient ainsi la 27<sup>ème</sup> province indonésienne.

### **1.1.3. L'occupation indonésienne**

L'invasion indonésienne (l'opération Komodo) avait été soigneusement préparée par Jakarta, militairement et politiquement. L'Indonésie bénéficie de l'accord, non explicite mais certainement tacite, de l'Australie<sup>40</sup> et des États-Unis<sup>41</sup>, pour poursuivre son objectif de constitution d'une grande Indonésie anticommuniste. Plus généralement, face aux succès enregistrés par les communistes dans la péninsule indochinoise au printemps 1975 (chute de Saïgon et de Phnom Penh), un certain nombre de pays occidentaux, inspirés par la "théorie des dominos"<sup>42</sup>, redoutent que le Timor ne devienne un tremplin pour la propagation du communisme en Asie du Sud-Est et considèrent un rattachement à l'Indonésie comme un moindre mal.

La souveraineté indonésienne sur Timor-Est n'est pas reconnue par les Nations unies, et le Conseil de sécurité comme l'Assemblée générale demandent le retrait de l'Indonésie. Seule l'Australie reconnaîtra cette annexion en janvier 1978 et signera avec l'Indonésie, en décembre 1989, un traité pour l'exploitation conjointe des importantes ressources pétrolières du Timor Gap. Par arrêt du 30 juin 1995, la Cour internationale de justice, saisie par le Portugal pour se prononcer sur ce traité, se déclare incompétente.

Au Timor oriental, l'Indonésie commence par créer de pseudo-institutions représentatives et met sur pied une administration qui lui est favorable, mais le corps expéditionnaire indonésien de 35 000

---

<sup>39</sup> Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le Timor oriental a été impliqué dans des luttes acharnées entre Japonais, d'un côté, et Américains, Britanniques, Australiens, Néerlandais, de l'autre. Les Japonais, par leur contrôle de Timor, souhaitaient élargir leur influence en Asie du Sud-Est.

<sup>40</sup> Accord tacite qui fut obtenu dès septembre 1974 lors de l'entrevue de Wonosobo entre le président Suharto et le Premier ministre australien Gough Whitlam.

<sup>41</sup> Le président Ford séjournait à Jakarta la veille de l'invasion et ne pouvait semble-t-il ignorer les préparatifs de l'armée indonésienne.

<sup>42</sup> Théorie formulée par le Secrétaire d'État des États-Unis, Foster Dulles, durant la guerre froide, à propos du danger communiste en Asie et selon laquelle la chute d'un pays entraîne celle des autres pays limitrophes et, de proche en proche, menace l'Europe occidentale elle-même.

hommes (i.e. environ 10 % des effectifs de l'ABRI<sup>43</sup>) se heurte à une résistance inattendue de la part du FRETILIN.

La conquête s'effectue en deux phases :

- à partir de septembre 1977, une série d'offensives d'encerclement et d'annihilation visent à détruire le potentiel militaire des indépendantistes et à liquider les zones libérées qu'ils contrôlent. Les principaux dirigeants du FRETILIN sont éliminés. Parallèlement, l'armée indonésienne multiplie les exactions contre les populations civiles regroupées dans près de 150 zones d'internement, véritables camps de concentration dans lesquels des famines sont délibérément organisées. Les violations massives des droits de l'homme (exécutions sommaires, massacres collectifs, tortures, viols, destructions de villages, incendies des récoltes...) provoquent de vives réactions parmi la population. La pratique de la terre brûlée est un moyen courant de pression. Entre un quart et un tiers de la population timoraise est exterminé. Dans ce contexte, à l'initiative de Xanana Gusmao, le FRETILIN renonce à maintenir des zones libérées et privilégie une guérilla légère et mobile ;
- à partir des années 80, tout en poursuivant des opérations d'éradication de l'opposition timoraise, les Indonésiens lancent une vaste politique de développement qui a pour objectif d'emporter l'adhésion de la population timoraise. Cette politique deviendra d'ailleurs un élément-clé du discours indonésien pour justifier sa présence au Timor, en comparant son action "positive" à celle du Portugal qui n'avait jamais véritablement envisagé le développement du territoire.

Parallèlement aux actions menées à l'intérieur du Timor, la résistance timoraise développe, dans la décennie 90, une action diplomatique et médiatique avec des succès croissants. Cette action repose, d'une part, sur une petite diaspora timoraise localisée au Portugal et en Australie et bénéficie, d'autre part, des soutiens du Portugal et de certains pays africains lusophones.

En 1998, les mouvements de résistance, l'UDT et le FRETILIN se fédèrent au sein du Conseil national de la Résistance timoraise (CNRT). A l'intérieur du pays, un petit nombre de militants convaincus et pugnaces, au premier rang desquels Xanana Gusmao et José Ramos Horta, se mobilisent et contribuent à faire connaître la cause timoraise à l'extérieur. L'Église, sous l'impulsion de Mgr Carlos Ximenes Belo, s'engage aussi clairement aux côtés de la population et joue un rôle important dans la dénonciation des abus de l'armée indonésienne.

En novembre 1991, une répression violente suit la manifestation en faveur de la démocratie au cimetière de Santa Cruz de Dili, provoquant la mort de dizaines de personnes. Cet événement a un retentissement au plan mondial. Certaines organisations internationales radicalisent leur discours. Une inflexion en faveur du Timor est également notable au sein du Conseil de l'Europe et de la Communauté européenne. L'occupation des ambassades à Jakarta, en 1995, suscite une seconde vague d'intérêt médiatique. Enfin, en 1996, l'attribution du prix Nobel de la paix à deux figures de la résistance timoraise provoque une nouvelle onde de choc. Ces événements cumulés contribuent à faire connaître la "question timoraise" auprès de la communauté internationale, sans cependant réellement ébranler la diplomatie internationale.

#### ***1.1.4. L'attentisme de la communauté internationale***

L'opposition timoraise revendiquant sa proximité avec le courant marxiste, les puissances occidentales ne condamnent pas très énergiquement l'annexion de 1976 : l'Indonésie apparaît comme un rempart contre la diffusion du communisme en Asie du Sud-Est.

---

<sup>43</sup> Forces armées de la République d'Indonésie.

Les Nations unies contestent la légitimité de cette annexion, mais de façon de moins en moins nette. En décembre 1975, la résolution 384 de l'ONU reconnaît le droit inaliénable du Timor oriental à l'autodétermination et à l'indépendance et demande au gouvernement indonésien de retirer sans délai toutes ses forces du territoire. La résolution 389 du 22 avril 1976 est quasi identique. Entre 1975 et 1982, l'Assemblée générale des Nations unies adopte chaque année une résolution favorable à l'autodétermination du peuple timorais, mais avec de moins en moins de votes favorables. Cette résolution est soutenue principalement par l'URSS et ses pays satellites ainsi que par certains États africains lusophones.

Les États-Unis, qui disposent de moyens de pression importants puisque la modernisation de l'armée indonésienne dépend de leur générosité, soutiennent timidement la politique de conquête de l'Indonésie, par crainte de l'expansion communiste. Leurs livraisons d'armes sont multipliées par quatre entre 1974 et 1975 et ils s'abstiennent lors du vote de la résolution 389.

Ces résolutions restent vaines dans la mesure où les États, pris individuellement, n'ont pas condamné l'invasion ni déclaré l'annexion illicite et n'ont pas rompu leurs relations diplomatiques et économiques avec l'Indonésie, allié géostratégique incontournable. La France s'inscrit dans cette tendance, de même que d'autres pays de l'Union européenne pour qui les relations avec l'Indonésie doivent être préservées. L'Australie franchit un degré supplémentaire dans son attitude pro-indonésienne et reconnaît sa souveraineté sur le Timor en 1979.

### ***1.1.5. Le jeu diplomatique du Portugal***

La cause du Timor oriental a été défendue, pendant les 24 années d'occupation, de manière continue par le Portugal qui se reconnaissait une forte dette morale à l'égard de son ancienne colonie. C'est non sans mal que la diplomatie portugaise s'efforcera de faire maintenir la question du Timor à l'ordre du jour international<sup>44</sup>. Des négociations entre le Portugal et l'Indonésie, sous l'égide des Nations unies, commenceront en 1983 et dureront plus de quinze ans, mais pendant longtemps les positions respectives demeureront inconciliables. Lors de l'intervention en 1999, le Portugal jouera également un rôle majeur dans la mobilisation de l'opinion européenne et influencera clairement l'engagement humanitaire de la Commission européenne et d'ECHO<sup>45</sup> et la mise en place de lignes budgétaires en faveur de son ancienne colonie. Après l'intervention internationale, le Portugal affectera des fonds très conséquents au Timor<sup>46</sup>.

## **1.2. Une "marche forcée à l'indépendance"<sup>47</sup>**

### ***1.2.1. Un processus externe***

Les mois qui précèdent l'indépendance du Timor oriental se caractérisent davantage par la mise en place d'un processus externe que par une dynamique interne.

Après des années de tension, le président indonésien Habibie, qui a succédé en 1998 à Suharto, déclare en janvier 1999 que l'Indonésie accepterait l'indépendance de Timor-Est. Cette logique décentralisatrice qui prévaut alors est liée au contexte économique de l'Indonésie (économie en

<sup>44</sup> « Au cours de ces 24 terribles années, le peuple de Timor, les organismes qui le représentent et ses figures les plus importantes, telles que Xanana Gusmao, José Ramos Horta et Monseigneur Ximenes Belo ont trouvé dans le Portugal un porte-parole international infatigable [...] pour un juste règlement pacifique », *Le Monde*, 24 juillet 1999.

<sup>45</sup> Office humanitaire de l'Union européenne.

<sup>46</sup> Dans ce sens, une des personnes interrogées mentionnera la création de Médecins du monde Portugal comme action spécifiquement destinée au Timor.

<sup>47</sup> Expression employée par Gil Gonzalez Foerster dans un article intitulé « Timor, mieux vaut tard que jamais », publié dans *A l'ombre des guerres justes, l'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Flammarion, 2003.

ruine, taux de chômage record...) et aux sentiments indépendantistes qui se réveillent. Suite à cette proposition, les négociations entre l'Indonésie et le Portugal progressent rapidement et mènent aux Accords de New York du 5 mai 1999 qui prévoient une consultation de la population timoraise sur le choix entre un statut de large autonomie (à l'intérieur de l'Indonésie) ou l'indépendance. Le Secrétaire général des Nations unies est chargé de son organisation et de sa supervision.

Le 20 mai 1999, le parlement indonésien révoque le décret d'annexion de Timor-Est à l'Indonésie. Pendant cette période, les milices pro-intégrationnistes, formées par l'armée indonésienne fin 1998-début 1999, commettent des exactions, tant à Dili qu'en province.

Afin d'assurer la réalisation de la consultation électorale, le Conseil de sécurité, par la résolution 1246 du 11 juin 1999, crée la Mission des Nations unies au Timor oriental (MANUTO<sup>48</sup>). Dans les accords du 5 mai, il est stipulé qu'après le vote, la MANUTO, disposant de 750 volontaires, soldats et policiers, gèrera la période de transition jusqu'à l'application de la décision prise par la population du Timor oriental.

Force est de noter cependant l'ambiguïté des conditions dans lesquelles se mettent en place ces élections puisque la sécurité est censée être assurée par l'Indonésie. Il n'était en effet pas possible de contester la présence indonésienne et d'intervenir au nom de l'ingérence dans un pays souverain, membre des Nations unies, clamant au demeurant ses capacités à assurer le bon déroulement des élections. Cependant, les conditions semblaient réunies pour que la population soit livrée à la répression des milices. Un rapport de l'ONU signalait d'ailleurs le risque encouru par la population si des élections libres avaient lieu dans ces conditions<sup>49</sup>.

### 1.2.2. *La consultation électorale*

Le 30 août 1999, 98 % des électeurs inscrits votent et décident à 78,5 % de rejeter l'autonomie proposée et d'engager un processus de transition vers l'indépendance.

Mais les milices, créées ou réactivées par les forces de sécurité indonésiennes, conservent des liens étroits avec elles, même après le processus de consultation électorale, et bénéficient d'une marge de manœuvre. Elles déclenchent une vague de violence après les élections qui entraîne le déplacement de 250 000 personnes et la destruction d'environ 70 à 75 % des infrastructures.

Cette réaction était prévisible : l'ONU avait souligné le risque et le ministre australien des Affaires étrangères avait été destinataire d'une lettre, datée du 5 février et adressée par Eurico Guterres, chef de la milice pro-indonésienne *Aitarak* (créée au début de l'année), lui signifiant que les milices étaient prêtes "à sacrifier" des journalistes et des diplomates australiens pour "sauver" le Timor.

L'armée indonésienne, se considérant comme garante de l'unité d'un pays dont la devise officielle est celle de l'unité dans la diversité, avait élaboré, en prévision d'une victoire des indépendantistes, un plan portant le nom de code "opération nettoyage total". Opérationnel depuis mars 1999, il avait pour objectif principal la liquidation des cadres et des forces de la résistance est-timoraise ainsi que celle de la petite élite intellectuelle du territoire. Une campagne de déportations forcées faisait également partie de ce plan qui aurait touché, selon les membres de l'ONU, de 200 000 à 300 000 personnes, soit le tiers de la population.

<sup>48</sup> UNAMET en anglais : United Nations Mission in East Timor.

<sup>49</sup> « Dans un rapport secret, la mission des Nations unies chargée d'organiser le référendum du 30 août avait donné l'alarme sur les plans de l'armée indonésienne destinés à provoquer un massacre en cas de victoire indépendantiste. Dès le 24 juillet, selon ce document, les autorités militaires à Dili avaient pris la décision de piloter les milices pour « liquider » les militants anti-indépendantistes », *Le Monde*, 14 septembre 1999.

### **1.2.3. Envoi d'une force multinationale et mise sous tutelle onusienne**

L'intervention tardive de la police indonésienne contre les milices pro-intégrationnistes est sévèrement critiquée par Washington qui demande à Jakarta d'intervenir<sup>50</sup>.

Les déportations massives de populations et les exactions commises contre les personnes déplacées amènent le Conseil de sécurité à décider, par la résolution 1264, la création d'une force multinationale chargée de rétablir la paix et la sécurité et dotée d'un mandat fort. Il s'agit d'éviter la situation survenue en Bosnie avec la FORPRONU qui, faute de moyens et de mandat précis, n'avait pu empêcher les massacres. Au Timor, le mandat est clair et prévoit explicitement le recours à la force mais seulement après accord de Jakarta. Le Kosovo et le Timor ne reçoivent donc pas le même traitement. En effet au Kosovo, l'OTAN est passée à l'action en mars sans l'accord de Belgrade et sans même l'aval formel du Conseil de sécurité qui aurait été paralysé par un double veto russe et chinois. Au Timor oriental, face aux exactions de l'armée et des milices indonésiennes, il a fallu attendre l'accord de Jakarta pour envisager l'intervention d'une force internationale.

L'Indonésie n'approuve d'ailleurs l'intervention militaire internationale qu'après avoir été "acculée" à l'accepter par les États-Unis, la Banque mondiale et le FMI qui mettent un terme à l'aide qu'ils lui apportaient (militaire et économique). La situation économique de l'Indonésie et son besoin d'aide internationale ont ainsi joué un rôle majeur dans l'acceptation de cette intervention<sup>51</sup>.

L'Indonésie se retire alors du Timor oriental sans combat, et une administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO), avec à sa tête le Brésilien Sergio Viera de Mello, est mise en place. En créant cette institution, la résolution 1272 du 25 octobre 1999 transfère la souveraineté du Timor oriental aux Nations unies.

### **1.2.4. La mise en place d'institutions démocratiques**

Le 30 août 2001, l'élection de l'Assemblée constituante au Timor se déroule de manière pacifique et le FRETILIN remporte la majorité des sièges. En septembre 2001, Sergio Viera de Mello, représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies au Timor, forme le nouveau gouvernement de transition, exclusivement timorais. En décembre 2001, la quasi-totalité des ONG apportant une aide au Timor s'est retirée, suite à la demande expresse du gouvernement de transition précédent. La constitution est adoptée le 22 mars 2002, et Jose Xanana Gusmao est élu président de la République le 14 avril avec 82 % des suffrages.

Le mandat de la Mission d'Appui des Nations unies au Timor oriental (MANUTO) a été prolongé jusqu'au 20 mai 2005 par la résolution 1543 du 14 mai 2004. Cette résolution a confirmé l'engagement de la communauté internationale en faveur du développement des capacités du Timor oriental concernant les infrastructures, l'administration publique, le maintien de l'ordre et la défense.

## **2. LA PRESENCE FRANÇAISE AU TIMOR**

Traditionnellement peu présente au Timor, la France y est intervenue par l'intermédiaire des ONG et par un engagement militaire au sein de l'INTERFET<sup>52</sup> (Opération Santal, septembre 1999 – janvier 2000).

<sup>50</sup> *Le Monde*, 3 septembre 1999.

<sup>51</sup> La Banque mondiale allait ainsi suspendre son prêt de 600 M\$ et le FMI les négociations précédant le versement d'une nouvelle tranche de 450 M\$ de son prêt.

<sup>52</sup> Force multinationale autorisée par les Nations unies selon la résolution 1264 du 15 septembre 1999. Dotée de pouvoirs civils et judiciaires, elle est appuyée par 9000 casques bleus.

Cette intervention a été généralement perçue sur le terrain comme limitée, voire insuffisante. Quels en furent les déterminants ? Cela suppose de revenir d'abord brièvement sur le positionnement diplomatique de la France avant d'aborder concrètement son engagement au Timor. Car ce pays ne se situe pas aux marges de l'Europe comme le Kosovo et il ne s'agit pas non plus d'un pays, comme l'Afghanistan, avec lequel la France entretient de longue date des liens spécifiques, notamment sur le plan culturel.

## **2.1. Le positionnement diplomatique français**

### **2.1.1. Une inscription dans un cadre occidental**

La diplomatie française n'a pas manifesté de fortes réactions face à l'annexion du Timor, en 1976, et les représentants de l'opposition timoraise n'ont pas été reçus officiellement en France. Si la société civile s'est mobilisée, il s'agissait davantage d'actions individuelles et de petits noyaux proches de quelques personnalités<sup>53</sup>. La France n'est pas réellement engagée dans un quelconque appui au Timor oriental. Ses intérêts économiques en Indonésie expliquent sans doute également le faible intérêt qu'elle porte au Timor oriental jusqu'au drame de 1999<sup>54</sup>. Il faut d'ailleurs remarquer que la situation au Timor ne commence à se débloquer au plan international qu'après la chute du mur de Berlin et la fin du conflit Est-Ouest.

Dans le même temps, le FRETILIN trouvait avec le Portugal une véritable tribune au sein de l'UE<sup>55</sup> pour dénoncer les actes de l'Indonésie, ce qui lui facilitait aussi les relais dans certains pays européens, notamment en Grande-Bretagne.

### **2.1.2. Les relations diplomatiques actuelles entre la France et le Timor**

La France a établi des relations diplomatiques avec le Timor oriental le 29 juillet 2002. Le premier déplacement officiel du président José Xanana Gusmao a d'ailleurs eu lieu en France, en juin 2003. A cette occasion, invité par l'UNESCO, le président reçoit le prix Houphouët-Boigny pour la recherche de la paix.

La France a envoyé une quinzaine d'experts civils à l'ATNUTO mais n'a pas d'ambassade au Timor, contrairement à la Grande-Bretagne et à l'Irlande. L'Ambassadeur de France en Indonésie, en poste à Jakarta, est, depuis le 6 décembre 2002, le représentant diplomatique de la France au Timor.

## **2.2. Une participation militaire**

### **2.2.1. L'opération Santal**

Le 15 septembre 1999, la résolution 1264 des Nations unies autorise le déploiement d'une force multinationale sous commandement australien : l'INTERFET. La France, « *pour concrétiser [son] intérêt [...] à la situation du Timor et conforter son rôle de puissance riveraine du Pacifique* », décide d'intervenir dans le cadre de l'opération Santal. Cet engagement n'est pas indépendant d'une volonté d'améliorer la perception de la France dans le Pacifique. C'est aussi s'assurer de bonnes relations avec les puissances de la région engagées dans la force multinationale et tenter de faire accepter une présence militaire française dans la région, contestée lors des derniers essais

<sup>53</sup> Des associations, ASTO (Association pour le Timor oriental) puis ensuite *Agir pour Timor*, se mobilisèrent ainsi en France dans les années 70 et 80 pour faire connaître la cause timoraise.

<sup>54</sup> Une des personnes interviewées explique l'absence de positionnement de la France (et d'autres pays européens) sur le Timor par une forte pression exercée par les entreprises françaises implantées en Indonésie. Cette hypothèse n'a pas pu cependant être vérifiée ni validée.

<sup>55</sup> Le Portugal a en effet, dès son adhésion à l'Union européenne, plaidé la cause timoraise, question sur laquelle il était resté en relatif retrait jusque-là. Ce sentiment de forte responsabilité vis-à-vis du Timor jouera un rôle constant dans la politique du Portugal au sein de l'Union, ce qui lui vaudra la réputation d'être « *a single foreign policy issue country* ».

nucléaires. Il s'explique également, selon les propos d'un militaire, par « *ses intérêts économiques en Indonésie [qui] justifiaient l'attention portée par la France à cette zone, [...] une transition "en douceur", après les violences consécutives au référendum, étant dans l'intérêt de toutes les parties* ».

La participation à l'INTERFET se traduit par l'envoi d'un détachement Santé, chargé de fournir une assistance médico-chirurgicale à la population, et d'un groupement opérationnel de transport destiné à l'établissement d'un pont aérien depuis l'Australie. Ces deux composantes, soutenues par une compagnie d'infanterie de Marine du régiment de Nouvelle-Calédonie, sont sous commandement opérationnel mixte franco-australien tandis que les forces maritimes françaises présentes sur place restent sous commandement français.

Les 600 hommes engagés dans le cadre de cette mission l'ont été sans mission de combat. La participation de la France, circonscrite, a néanmoins eu des retombées très positives pour la population timoraise qui, pour une grande partie, n'avait pas accès jusque-là à des soins de qualité. Les Australiens ont également apprécié la présence d'une unité chirurgicale de qualité.

### **2.2.2. Déterminants de l'intervention française**

D'après les témoignages recueillis, une intervention militaire française au Timor, en septembre 1999, ne semblait en rien évidente d'un point de vue militaire, et il est certain que la décision de s'engager a été influencée par la proximité des événements du Kosovo. En ce sens, intervenir sur une crise dite "humanitaire" était en soi stratégique : « *le précédent du Kosovo a incontestablement pesé. Il a joué dans les pressions renouvelées – menaces de sanctions économiques, de procès pour crime contre l'humanité et de boycottage diplomatique – que les occidentaux ont exercées ces derniers jours pour que Djakarta donne son accord à l'envoi de cette force* »<sup>56</sup>.

L'humanitaire est désormais perçu comme stratégique et peut être prétexte à une intervention armée. Au sein du gouvernement américain, certains responsables, estimant que les questions humanitaires ont une importance stratégique, s'opposent aux réalistes pour qui le Timor demeure un problème humanitaire, donc secondaire. Les États-Unis n'ont pas été partie prenante à l'intervention de la coalition d'États, prétextant un engagement au Kosovo, et constatant aussi le fait que le Timor est situé en Asie où l'Australie est capable de gérer cette intervention. La France, à l'opposé, s'est inscrite dans une logique d'intervention humanitaire.

### **2.2.3. Une opération à vocation humanitaire**

La partie française de l'opération INTERFET était essentiellement, selon les personnes rencontrées, une "opération à vocation humanitaire"<sup>57</sup>.

Elle débute officiellement le 16 septembre 1999. Le 20 septembre, 200 soldats arrivent à Darwin (Australie) et, entre le 22 et le 28 septembre, 54 tonnes d'aide humanitaire sont livrées par aérolargage<sup>58</sup>. L'antenne chirurgicale est installée dans les locaux d'une école, à un kilomètre de Dili. Le détachement comporte également une section d'hospitalisation, un module de commandement et de soutien ainsi qu'un module de protection. Il a une mission de soutien aux populations locales, alors que l'antenne chirurgicale australienne déployée sur l'aéroport est dédiée en priorité au soutien de la force multinationale. Les forces à terre sont destinées au transport du fret humanitaire et des réfugiés, ainsi qu'à leur escorte.

<sup>56</sup> *Le Monde*, 14 septembre 1999.

<sup>57</sup> OPEX, site du ministère de la Défense.

<sup>58</sup> Ministère de la Défense.

L'opération Santal prend fin le 12 janvier 2000. Un petit effectif de 30 hommes reste sur place jusqu'à la fin du mois. La participation française s'est ensuite limitée à trois officiers d'état-major, intégrés dans l'état-major de l'ATNUTO.

#### **2.2.4. Un cadre européen : les missions de Petersberg**

L'intervention de la France au Timor s'inscrit également dans le cadre de la construction d'une Europe de la défense. *«L'Union européenne œuvre [à] donner corps à l'Europe de la Défense. La France [...] a la mission de concrétiser les orientations définies à Quinze depuis le sommet européen de Cologne, en juin 1999, très exactement. [...] Il ne s'agit plus aujourd'hui de créer une armée mais de donner à l'Union européenne la capacité de gérer les crises survenant sur son continent, ou dans le cadre d'opérations décidées par les Nations unies, par la mise en commun de moyens nationaux et collectifs. Pour cela, les Quinze partagent désormais la conviction qu'il faut mettre en œuvre une politique commune de sécurité et de défense, pleinement autonome et s'appuyant sur des capacités militaires crédibles, afin de pouvoir conduire des opérations dites de "Petersberg", c'est-à-dire les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix, et les missions des forces de combat pour la gestion des crises, comme le précise l'article 17 du traité sur l'Union européenne »*<sup>59</sup>.

Les missions de Petersberg prennent place dans une volonté de développer les outils d'une gestion civile des crises et d'assistance aux populations. Ces missions, qui peuvent être menées sous l'autorité<sup>60</sup> de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)<sup>61</sup> et avec les unités militaires des pays membres, ont été définies le 19 juin 1992 lors d'une réunion des membres de cette organisation :

- missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants,
- missions de maintien de la paix,
- missions des forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

Inscrites dans le Traité d'Amsterdam en 1997, elles sont désormais de la compétence de l'Union européenne.

Entérinée lors du Conseil européen de Feira (juin 2000), la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) renvoie à la volonté commune de développer un dispositif opérationnel et autonome, prenant en compte les aspects militaires et civils de la gestion des crises. La PESD ou PECSD (Politique européenne commune en matière de Sécurité et de Défense) doit être capable de renforcer l'action extérieure de l'Union en créant une capacité de gestion des crises, militaire et civile, dans le plein respect des principes de la Charte des Nations unies.

La définition des missions de Petersberg prend place dans un contexte stratégique post-guerre froide. Il revient désormais aux Européens de traiter par eux-mêmes les crises hybrides et les facteurs d'instabilité sur leur continent ou à leur périphérie et de soutenir, partout dans le monde, la politique étrangère et de sécurité commune d'une entité constituant la première puissance économique mondiale. A Cologne, les 3 et 4 juin 1999, les Quinze sont convenus que le Conseil

<sup>59</sup> Jean-Pierre Masseret, secrétaire d'État à la Défense, s'exprimant à l'École militaire sur le thème de l'Europe de la défense, le 5 octobre 2000.

<sup>60</sup> Instituée par le traité de Bruxelles de 1948, modifié en 1954, l'Union de l'Europe occidentale a longtemps été la seule organisation européenne compétente en matière de défense. Elle a retrouvé un certain rôle avec le Traité de Maastricht : elle devient le bras armé de l'Union européenne car celle-ci demande à l'UEO d'élaborer et de mettre en œuvre ses décisions et ses actions qui ont des implications dans le domaine de la défense.

<sup>61</sup> Au Conseil de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), le 19 juin 1992 : « Nous nous déclarons prêts à soutenir, au cas par cas et conformément à nos propres procédures, la mise en œuvre efficace de mesures de prévention des conflits et de gestion des crises, notamment les activités de maintien de la paix de la CSCE ou du conseil de Sécurité des Nations unies ».

devait être en mesure de prendre des décisions ayant trait à l'ensemble des activités de prévention des conflits et des missions de gestion de crises définies dans le Traité de l'Union européenne.

L'intervention au Timor est l'occasion pour la France de valider un certain nombre d'hypothèses sur les interventions en temps de crise, sur un théâtre limité, en partenariat avec les Britanniques<sup>62</sup>. Le Timor fait l'objet d'une position commune de la Commission européenne en juin 1996 et d'une déclaration du Conseil affirmant qu'« *une solution définitive pour la question du Timor oriental ne sera pas possible sans une consultation libre de la population de manière à connaître sa véritable volonté* ». Cependant, si dans cette perspective une intervention est prévue pour améliorer la situation des droits de l'homme au Timor, l'aide européenne prévue est bloquée par une opposition indonésienne.

Ce pays, cependant, ne constitue pas un enjeu véritable pour les Européens qui montrent une certaine réticence à s'engager en dehors de leur zone géographique. La prudence du Conseil européen fut en effet frappante dans le cas du Timor, en dépit du soutien constant et appuyé du Portugal à son ancienne colonie. Le 11 septembre 1999, « *les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne "condamnaient les actes de terreur ; soulignaient la nécessité de déployer une force internationale de paix", sans mentionner d'aide financière, encore moins en troupes* »<sup>63</sup>. La discrétion européenne et française sur la "question timoraise" est liée au contexte régional de l'affaire<sup>64</sup>, mais elle souligne aussi les limites des capacités à intervenir en Asie. En outre, les forces régionales semblent généralement mieux acceptées que les contingents onusiens.

### **2.2.5. Bilan et retombées de l'implication française**

L'antenne chirurgicale a été considérée comme le moyen d'intervention le plus facile à mettre en place. « *C'est un type d'intervention qui peut être privilégié dans le cadre de crises humanitaires, à portée médiatique, en raison des bonnes capacités de réaction de la France sur ce créneau et des retombées positives entraînées par un tel choix* »<sup>65</sup>.

La situation sanitaire au Timor au moment de l'intervention était plutôt mal connue, en raison notamment de l'absence de médecins timorais. En effet, avant les événements de 1999, la quasi-totalité des personnes formées dans le domaine de la santé, de l'administration, mais aussi de l'éducation était indonésienne et était partie en septembre 1999. Auparavant, les Timorais orientaux manifestaient une grande méfiance vis-à-vis des médecins opérant dans les établissements gouvernementaux et préféraient se faire soigner dans les centres de soins catholiques.

L'action des troupes françaises a permis un bon diagnostic épidémiologique et de disposer d'un laboratoire performant. La population prise en charge, en très grande majorité civile, avait été délaissée par le système de santé publique de l'administration indonésienne. Ont été également admis, surtout les premiers jours, des miliciens des forces indépendantistes blessés au combat contre les forces indonésiennes, mais aussi des miliciens pro-indonésiens lynchés par la population.

L'intervention des militaires français a été perçue de façon très positive par la population timoraise qui, par la suite, n'a pas toujours compris la faible présence de la France dans la phase de reconstruction.

<sup>62</sup> Cette hypothèse n'a pas été validée par la Délégation aux Affaires stratégiques.

<sup>63</sup> *Le débat stratégique*, n°46, septembre 1999 : « Zones d'intérêts, opérations extérieures et identité européenne de sécurité », André Brigot.

<sup>64</sup> L'Australie sera ainsi perçue dans une certaine mesure comme le gendarme des États-Unis dans le Pacifique (idée développée sous le vocable de « *Doctrine Howard* »).

<sup>65</sup> Entrevue avec un militaire ayant participé à l'opération Santal.

L'implication française au Timor fut aussi une réponse à une réalité diplomatique plus qu'elle ne répondait à une nécessité profonde. *« Si la France intervient, il faut qu'elle soit visible de l'extérieur. Si un engagement en Irak devait être décidé, il prendrait la forme de l'engagement d'une division ou d'un hôpital qui aurait un résultat diplomatique apprécié. L'hôpital de campagne comme l'antenne chirurgicale sont de bons moyens d'intervenir dans une situation sans trop s'impliquer mais en ayant le maximum de retombées, essentiellement diplomatiques »*<sup>66</sup>.

La participation française à l'INTERFET, sous commandement australien, a aussi contribué à la normalisation des relations entre la France et l'Australie déjà engagée<sup>67</sup>. Les Australiens se sont montrés très satisfaits de cette participation car ils avaient sollicité une caution européenne pour l'intervention militaire, en dehors de la seule caution portugaise : *« Les retombées de l'intervention au Timor ont été très positives. L'accueil des Australiens a été excellent. Le général Cosgrove était venu saluer le détachement français spécifiquement alors que c'était un tout petit détachement (mis en perspective avec les autres contingents engagés dans le conflit). Il y a toujours eu de la part des Français le sentiment qu'ils étaient très bien reçus. Un grand attachement à la caution morale était manifeste de la part des Australiens. L'intervention au Timor oriental était pour les Français et les Australiens une occasion de se retrouver »*<sup>68</sup>.

Enfin, l'engagement de la France dans une force multinationale confortait son image de défenseur des droits de l'homme.

L'intervention était prévue de courte durée : *« La France a une capacité d'intervention assez limitée. Ouvrir un nouveau front d'engagement au Timor, cela impliquait que l'intervention ne durerait pas longtemps car les militaires français n'avaient pas les moyens de payer. Spécifiquement, sur le Timor, l'intervention consistait à s'affirmer au plan du Pacifique »*<sup>69</sup>.

Le maintien de la présence française au Timor a ainsi bénéficié de l'absence d'engagement sur un autre théâtre d'intervention. L'opération aurait même pu être plus courte d'après les témoignages recueillis.

### **2.3. Les relations humanitaires-militaires : une coopération efficace**

L'intervention française au Timor est représentative d'un engagement militaro-humanitaire décrié par certains, notamment au sein des ONG. Le problème réside dans la dénomination "humanitaire" d'actions militaires à visée civile. La même observation est faite pour l'"humanitaire d'État". Au Timor, les relations entre militaires et les acteurs humanitaires, qui pour la plupart sont arrivés dans le sillage des forces armées, semblent avoir été jugées positives et efficaces, ceci étant en partie dû au théâtre relativement restreint de l'intervention, ainsi qu'à une communauté de vues de la population.

Au début de l'opération, la zone était encore sous contrôle indonésien. Des éléments du CICR étaient déjà sur place et un accord avait été passé avec les membres de cette organisation qui connaissaient bien le terrain pour partager le travail. Cette coopération s'est étendue à diverses ONG, notamment Médecins du Monde (Mdm) qui est perçue comme assez ouverte par les militaires : *« S'il y a des ONG, les portes sont ouvertes. Il est rare de tomber sur des personnes*

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> « Interrompues en 1995 et 1996, par la reprise des essais nucléaires, les relations entre la France et l'Australie ont connu depuis un rapide développement. Notre participation à l'opération de Timor-Est, de septembre 1999 à janvier 2000, au sein de l'INTERFET, sous commandement australien, a été couverte d'éloges à Canberra et a constitué un événement important dans les relations entre les deux pays [...] L'amélioration des relations franco-australiennes qui s'était déjà confirmée en 1998 avec un net changement d'ambiance dans les contacts officiels, s'est poursuivie en 1999 », *Archives du Sénat*, « L'Australie et la France une relation particulière ».

<sup>68</sup> Témoignage d'un militaire ayant participé à l'opération Santal.

<sup>69</sup> Idem.

*totalemment fermées. Sur un plan personnel, cela se passe en général plutôt bien. Sur le plan des institutions, cela dépend »<sup>70</sup>.*

Un mandat clair confié à chacun et un théâtre d'activité restreint semblent avoir favorisé cette bonne entente. Néanmoins, au moment de l'intervention, un fort ressentiment avait été constaté au sein des ONG retenues plus longuement à Darwin où était regroupée une partie des acteurs (militaires et humanitaires). En fait, cette période de battement avait été l'occasion, pour les militaires, d'étudier avec les Australiens ce qui pouvait être fait et quels étaient les contacts possibles avec les ONG.

Les médecins de Mdm, qui avaient la possibilité de sillonner le terrain, ont été parmi les premiers à récupérer les blessés et à les amener à l'unité chirurgicale ; ils assuraient également leur sortie et établissaient le contact avec les dispensaires.

## **2.4. Présence humanitaire**

### **2.4.1. L'intervention humanitaire française au Timor oriental**

La présence française au Timor s'est aussi manifestée par six ONG, engagées à des périodes distinctes et selon des objectifs différents : Médecins sans Frontières (MSF), Médecins du Monde (Mdm), Aide médicale internationale (AMI), le Comité d'aide médicale (CAM), Action contre la Faim (ACF) et Handicap International (HI). Les ONG présentes avant le référendum d'août 1999 avaient été évacuées lorsque les milices indonésiennes avaient provoqué les troubles<sup>71</sup>. Elles s'étaient réfugiées à Darwin et ont pu revenir fin septembre/début octobre au Timor, après la pacification par les militaires.

Dans la période d'urgence, MSF et Mdm ont été engagées dans des actions ponctuelles. D'autres (ACF, AMI) sont intervenues dans des programmes à l'échelle nationale. Pour la reconstruction du système de santé dans les différents districts, certaines organisations (Mdm, CAM) ont travaillé en coordination avec les Nations unies, mais MSF a préféré rester en dehors de ce système. La section française de MSF n'est d'ailleurs restée au Timor oriental<sup>72</sup> que pendant la période d'urgence proprement dite. C'est le CAM qui a repris son action, sur le même district (Viqueque), pendant la période de reconstruction. Cette ONG, après avoir démarré sur ses fonds propres, a fait ensuite appel à divers bailleurs de fonds, dont ECHO.

De nombreuses ONG étaient prêtes à intervenir dans ce pays, et on a vu effectivement un certain nombre d'entre elles arriver sur place sans être réellement préparées. Il semble aussi qu'un manque de coordination ou de relais ait été ressenti par certains acteurs humanitaires engagés sur place, surtout par les petites organisations. Le CAM avait ainsi sollicité un financement du Service d'action humanitaire (SAH) mais s'est vu répondre que le Timor ne constituait pas une priorité pour la diplomatie française.

<sup>70</sup> Entretien avec un militaire ayant participé à l'opération Santal.

<sup>71</sup> Seule ACF était présente parmi les ONG françaises avant le référendum, et ce depuis peu de temps, avec un effectif restreint. D'autres ONG internationales étaient par contre implantées depuis plus longtemps dans le pays, notamment des ONG australiennes et américaines qui ont d'ailleurs joué un rôle manifeste sur la problématique des droits de l'homme au Timor.

<sup>72</sup> « La présence de MSF s'explique par une rupture. L'ONG intervient au moment de l'urgence, suite à un conflit, aux conséquences de ce conflit. MSF est parti au moment de la reconstruction », entretien réalisé avec D. Gouzerh, MSF-Paris.

### **2.4.2. *La mise en place d'un nouveau système de santé***

Après l'intervention internationale, l'ATNUTO a assuré pour une période de transition l'organisation de l'ensemble de la vie civile et conseillé l'East Timor Transitory Authority (ETTA), sorte de gouvernement d'union nationale. Au sein de cette administration, des ministères se sont constitués comme la Division des services de santé (DHS) qui est devenue par la suite le ministère de la Santé (MoH).

Compte tenu de l'absence de cadres au Timor, il a été fait appel à des ONG nationales et internationales travaillant sous contrat avec le DHS comme "*services providers*" de santé. Ce système, dans lequel les Nations unies géraient entièrement un pays, était relativement novateur, de même que l'association des ONG comme prestataire de services.

Jusqu'à fin mars 200, les aspects budgétaires du système de santé ont été pris en charge par ECHO pour l'ensemble du territoire. Le relais a ensuite été pris par le Trust Fund for East Timor (TFET), géré par la Banque mondiale.

### **2.4.3. *Obstacles et difficultés rencontrés par les acteurs humanitaires***

Le mauvais état des structures qui avaient survécu aux troubles, le manque de personnel médical timorais formé et, dans certains districts, notamment en dehors de Dili, l'absence de relais au sein de la population ont constitué des obstacles sérieux à la mise en place de programmes demandant une main-d'œuvre qualifiée. Le recrutement des agents de santé s'est fait sans concertation avec les ONG, pourtant plus à même de juger de la qualité des compétences. Les compléments de formation acquis depuis la phase d'urgence n'étaient par ailleurs pas nécessairement pris en compte. La stabilisation du personnel local s'est révélée également assez difficile.

Il semble en effet que le personnel médical formé dans certains districts, notamment les personnes maîtrisant l'anglais et le *bahasa*, ait été ensuite rapatrié sur Dili. C'est visiblement ce qui s'est produit pour le CAM qui a souligné le fonctionnement assez opaque de la gestion des Nations unies pour la reconstruction du système de santé.

### **2.4.4. *Un effort de coordination***

Un véritable effort de coordination sur le plan de la santé a été mis en place, le DHS réunissant toutes les deux semaines l'ensemble des intervenants du domaine de la santé. Ces réunions, qui auraient dû être l'occasion d'échanges et de confrontation sur les problèmes et les résultats des différentes équipes sur le terrain, se sont cependant bien souvent limitées à une information sur les délais apportés au recrutement des personnels et à l'évocation des grands programmes en cours de gestation. Leur apport au travail de terrain n'a pas été perçu comme essentiel, même si ces réunions étaient indispensables pour faire valoir l'action de chacun et ont finalement été un moyen de peser sur les décisions, au sens où elles ont fourni un contact indispensable avec les autorités sanitaires.

Pour les ONG françaises engagées, la stratégie a été davantage élaborée au niveau européen et le travail réalisé par ECHO a été perçu très positivement par l'ensemble des acteurs français interrogés.

### **2.4.5. *Fonctionnement onusien et organisations humanitaires***

Le Timor présente un caractère exemplaire puisque c'était la première fois que l'ONU était amenée à administrer un État qu'elle a mené à l'indépendance. Si les Nations unies ont pu être perçues

parfois comme une nouvelle puissance colonisatrice – par une partie des Occidentaux plus que par les Timorais<sup>73</sup> –, elles se sont révélées indispensables dans le processus de transition démocratique.

Les Nations unies ont souhaité donner un exemple en matière de reconstruction<sup>74</sup>, et certaines ONG louent d'ailleurs cette action. La responsabilité de la réhabilitation du système médical ne fut pas confiée directement aux ONG mais à un représentant de l'OMS qui officiait en binôme avec un médecin timorais. Les ONG ont travaillé uniquement dans le cadre de contrats, ceci afin d'assurer une certaine cohérence dans les actions entreprises. Les différents acteurs concernés participaient aux réunions régulières de coordination mentionnées ci-dessus. Ce type de concertation, amorcé au Kosovo, a pris toute son ampleur dans l'intervention au Timor. Si certaines ONG ont trouvé positif et opérationnel un tel mode de fonctionnement, d'autres ont eu des difficultés à l'intégrer et à prendre en compte les jeux d'influence au sein des Nations unies. Pour les ONG françaises notamment, le système est apparu relativement compliqué et a été perçu comme inefficace. Elles en ont ressenti une frustration et ont rencontré des difficultés pour agir. C'est ainsi que Handicap International s'est vu refuser le financement sollicité auprès de l'OMS et des agences de l'ONU.

La population, peu habituée à prendre des initiatives, et la lourdeur du système onusien ont joué dans la perception locale du fonctionnement des Nations unies. Dans un souci d'exemplarité, l'ONU a envoyé au Timor un nombre important d'experts et y a beaucoup investi, mais l'argent attribué a été pour une grande part reversée à son personnel et surtout aux forces de maintien de la paix. L'affectation de ces fonds a provoqué des tensions avec la population locale qui a eu tendance à considérer comme faible l'aide proprement dite des Nations unies. De nombreuses promesses avaient été faites, et les Timorais – qui avaient cru qu'ils allaient accéder rapidement à un certain niveau de développement avec l'indépendance – ont ressenti un certain désenchantement.

## 2.5. Un engagement français limité

### 2.5.1. La coopération dans un cadre multilatéral

Si la France est intervenue au Timor militairement et avec l'engagement d'un certain nombre d'ONG, les autres modalités de son implication ont été relativement réduites.

La France n'a pas abondé le Fonds spécial pour le Timor oriental (TFET)<sup>75</sup>. Par contre, au moment de la mise en place de l'ATNUTO, les Nations unies ont fait appel à la France ainsi qu'à l'Italie pour mettre à disposition un expert pour la reconstruction administrative. Le préfet français, Jean-Christian Cady, a ainsi rejoint l'ATNUTO en décembre 1999, en tant que représentant spécial adjoint, chargé de l'administration publique. La France a considéré avoir ainsi rempli son rôle vis-à-vis du Timor, et son action a été perçue comme extrêmement positive et louée par les divers acteurs représentés au Timor.

Sur le plan des financements, la France est essentiellement intervenue dans un cadre multilatéral, par principe moins visible que les interventions en bilatéral : PNUD, Banque mondiale et Commission européenne. Selon le MAE, elle a été le quatrième contributeur à la reconstruction du Timor oriental qui, dans la phase post-conflit, a attiré de nombreux financements.

#### Dix principaux donateurs d'aide au développement au Timor (moyenne 2001/2002 – en millions d'US \$)

1	Portugal	67
---	----------	----

<sup>73</sup> Même si ces derniers ont pu éprouver certaines frustrations notamment au regard des différences de salaires avec les expatriés présents au Timor.

<sup>74</sup> Ce souci d'exemplarité semble lié également au psychotrauma qu'a causé le Kosovo.

<sup>75</sup> Cf. annexe 6, p. 145.

2	Australie	37
3	CE	24
4	États-Unis	16
5	Royaume-Uni	10
6	Japon	7
7	UNHCR	6
8	Norvège	6
9	Belgique	5
10	Autriche	4

Source : CAD OCDE, <http://www.oecd.org/dataoecd>

### Aide proportionnelle par habitant dans les situations de post-conflit (moyenne annuelle pour les cinq années suivant la fin du conflit)

	Population (millions)	PIB par habitant (US \$)	Aide par habitant par année (US \$)
Azerbaïdjan	7,8	464	16
Bosnie Herzégovine	3,7	987	247
Cambodge	11,4	269	30
<b>Timor oriental</b>	<b>0,8</b>	<b>341<sup>76</sup></b>	<b>209</b>
Liban	3,9	1943	42
Mozambique	15,8	166	67
Nicaragua	4,2	425	147
Rwanda	7,5	226	59

Source : *World Bank Statistical Information and Analysis (SIMA) ; World Bank staff estimates for East Timor* (Estimate does not include UN assessed contribution budget).

### Aide bilatérale apportée par la France au Timor (Fonds d'urgence humanitaires /FUH)

Organisations financées par le SAH	Montants (en euros) attribués au titre des FUH pour le Timor
HCR	286 000
UNICEF	168 000
Croix Rouge	168 000

Source : Archives de la DAH

#### 2.5.2. La coopération bilatérale

La France est restée très timide dans ses actions de coopération bilatérale post conflit. Une seule ONG, l'IRFED, a été financée par le MAE sur une période de deux ans. Selon le ministère, le gouvernement timorais, bien qu'intéressé par le développement de la coopération avec la France, ferait preuve de passivité. Le montant de l'enveloppe financière française dévolue à ce pays est très faible, de l'ordre de 60 000 euros qui ont été pris sur les crédits accordés à l'Indonésie.

Au plan diplomatique, l'action française a aujourd'hui deux objectifs principaux :

- conforter les bases de l'indépendance de ce jeune État qui doit normaliser ses relations avec ses deux grands voisins (Indonésie et Australie), lui proposer une expertise et des formations ciblées, sur place ou en France, et veiller à l'adéquation des programmes de développement multilatéraux aux besoins exprimés par les Timorais eux-mêmes ;
- installer une présence française en poursuivant un dialogue politique.

<sup>76</sup> Les sommes dévolues à l'UNTAET sont exclues.

Les Timorais se sont étonnés de la faible présence française après son intervention militaro-humanitaire. Des projets de coopération ont été évoqués, comme la création d'une Alliance française pour laquelle les autorités timoraises se sont engagées à fournir des locaux, mais en décembre 2003 rien n'avait encore débouché concrètement. Un assistant technique devait, début 2004, être envoyé à Dili. Il sera chargé d'organiser la réintroduction de l'enseignement du français, première langue étrangère enseignée à l'époque portugaise, et supervisera aussi les projets de coopération que l'ambassade envisage de mettre en place, en liaison avec le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et l'Institut de recherche pour le développement (IRD), plusieurs secteurs ayant été identifiés en matière de développement rural. Une expertise dans le domaine judiciaire et de sécurité, avec le concours de l'attaché de sécurité intérieure en poste à Jakarta, est également prévue de même que la prise en charge de formations techniques à l'Institut asiatique de technologie de Bangkok, ainsi que la formation de journalistes en partenariat avec la radio et la télévision locales.

Au cours des entretiens réalisés, il est apparu que certaines propositions pourraient être intéressantes à développer. Certaines missions d'experts français au Timor, appréciées localement, sont restées sans suite. La France pourrait aussi intervenir sur des problématiques liées aux droits de l'homme. Par ailleurs, lors de l'entretien en juin 2003 entre les présidents français et timorais, la France a été sollicitée pour soutenir, au sein de l'Union européenne, le principe de l'organisation d'élections au niveau local afin d'établir un relais entre la classe politique et la population timoraise.

## CONCLUSION

### • Une transition démocratique réussie

Le Timor oriental, avec l'aide des Nations unies a retrouvé la paix et a pu accéder à l'indépendance, ce qui constitue une réussite manifeste. Les procédures et les institutions mises en place par les Nations unies ont ouvert la voie à un gouvernement démocratique, permis le rétablissement de la sécurité ainsi que la création d'un État de droit stabilisé. Cette action engagée selon un modèle de reconstruction élaboré au Kosovo a dû être adaptée, non sans quelques difficultés mais avec succès, aux spécificités du Timor. Il faut souligner que « *le Timor oriental offrait un terrain d'expérimentation parfait : la cohésion interne était excellente, la population, de dimension réduite, était répartie sur une zone géographique assez restreinte (bien que pas toujours accessible). [...] La communauté internationale était unie dans sa volonté d'aider le Timor oriental et, de manière générale, quant à la manière de lui apporter cette aide* »<sup>77</sup>.

### • Des incertitudes

Si la transition démocratique a été bien menée, les perspectives de développement semblent plus fragiles. La présence des Nations unies s'est atténuée, et les experts internationaux sont progressivement remplacés par des nationaux.

A l'indépendance, le Timor doit affronter plusieurs maux, notamment l'absence d'élite intellectuelle, politique et administrative, cette dernière étant à l'époque majoritairement indonésienne. La reconstruction, la construction même, prennent du temps, et le passif est impressionnant. La population attendait beaucoup de l'indépendance, mais beaucoup de ses rêves ne se sont pas réalisés. Elle en a ressenti une forte frustration. Il y a aussi des difficultés qui persistent sur le plan linguistique. Le portugais et le *tetum* ont été choisis comme langues officielles, mais le *bahasa* (indonésien) reste utilisé dans les échanges oraux et l'anglais demeure la langue privilégiée sur le plan international. Le Timor oriental est aujourd'hui l'un des pays les plus pauvres

<sup>77</sup> Discours de Sergio Viera de Mello le 7 mai 2003, Université de Lausanne, cf. annexe 8, p. 149.

du monde et serait le plus pauvre d'Asie d'après le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), 41 % de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté.

Des perspectives de développement économique existent cependant : gisements gaziers de la mer du Timor pouvant être exploités à partir de 2006, domaine touristique à valoriser, notamment en éco-tourisme (un projet est en cours), infrastructures à construire (routes, installations médicales, services de transport aérien), culture du café à intensifier (seul produit d'exploitation en exportation mais dont les volumes restent faibles)...

## BIBLIOGRAPHIE

### ARTICLES

- « Timor oriental, il reste encore tout à faire », *Courrier International* n°636, 9-15 janvier 2003
- « Timor oriental, entre indépendantistes et pro-Indonésiens, la lutte s'intensifie », *Courrier International* n°405, 23-29 juillet 1998
- « Timor oriental, le casse-tête de la langue nationale », *Courrier International* n°598, 18-24 avril 2002
- « L'Indonésie envisage pour la première fois l'indépendance de Timor oriental », *Le Monde*, 29/01/1999
- « Le Timor oriental est une question occidentale », *Le Monde*, 24/07/1999
- « Timor oriental – Une tragédie comparable au drame cambodgien, mais longtemps masquée par la guerre froide », *Le Monde*, 28/08/1999
- « Flambée de violence au Timor oriental à la veille du vote sur l'indépendance », *Le Monde*, 28/08/1999
- Le Monde*, septembre 1999 : « Les milices indonésiennes continuent de semer la terreur au Timor oriental » 3/9, « Terreur et chaos au Timor oriental livré aux milices pro-indonésiennes » 07/09, « Loi martiale et expulsions forcées au Timor oriental » 08/09, « Timor n'est pas le Kosovo » 11/09, « Timor : la leçon du Kosovo » 14/09
- « Le combat solitaire de Kofi Annan », *Le Monde*, 31 oct.–1<sup>er</sup> nov. 1999
- Any BOURRIER (juin 2002) « Sous l'égide des Nations unies, naissance réussie d'un État au Timor », *Le Monde diplomatique*
- Roland Pierre PARINGAUX (mai 2000), « Le dur chemin vers l'indépendance : lourdes séquelles au Timor oriental », *Le Monde diplomatique*
- Maurice LEMOINE (sept. 1999), « Terreur au Timor oriental, l'ONU prend son temps », *Le Monde diplomatique*
- Noam CHOMSKY (oct. 1999), « East Timor, horror and amnesia », *Le Monde diplomatique*
- Fabien DUBUET, « Le mythe de l'humanitaire d'État », *Revue humanitaire, Le Quai d'Orsay et l'humanitaire*, n° 7, printemps/été 2003.
- « Rebuilding health services after conflict : Lessons from East Timor and Afghanistan », *Reliefweb*, 27 octobre 2003.
- André BRIGOT, « Zones d'intérêts, opérations extérieures et identité européenne de sécurité », *Le débat stratégique* N° 46, septembre 1999
- Michael J. KELLY, « Legal aspects of Australia's involvement in the international Force for East Timor », *International review of the Red Cross* n°841, pp. 101-139, 2001

### OUVRAGES

- Gil GONZALEZ FOERSTER (2003), « Timor oriental : mieux vaut tard que jamais », *Populations en danger*, « A l'ombre des guerres justes – L'ordre international cannibale et l'action humanitaire » sous la direction de Fabrice Weissman, Flammarion.
- Timor Est. De la résistance à l'indépendance* (2001), Oxfam-Solidarité, Bruxelles

### RAPPORTS

- Pierre BRANA, Roland BLUM (31 mai 2000), *Rapport d'information de l'Assemblée nationale par la commission des Affaires étrangères sur la mission effectuée par une délégation de la Commission au Timor oriental*
- Marine BARROIS, Frédéric PAUVREAU (déc. 2001), *CAM Final Report*.
- Saandra D'URZO, Mission d'évaluation et de faisabilité, Architecture et développement, période d'évaluation : 1-20 juin 2003, rapport produit sur demande de l'ASTO, financé par France Libertés et soutenu par l'IRFED.
- Country Assistance Plan, 2001-2003, East Timor*, (déc. 2000), Asian Development Bank.
- Country Strategy and program update, 2003-2004, Democratic Republic of Timor Leste*, sept. 2003, Asian Development Bank.
- Collaboration à l'intérieur du système des Nations unies et avec d'autres organisations intergouvernementales : urgences sanitaires*, OMS, 53<sup>ème</sup> assemblée mondiale de la santé, point 17, 2 mai 2000.
- Europe et OTAN, évolution des services de santé au sein des armées de l'OTAN*, Actu Santé, actualité du service de santé des armées, février mars 2000, n°55.

### RESSOURCES INTERNET

- Ministère des Affaires étrangères : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

Agir pour Timor : <http://lorosae.free.fr>

Dossiers d'actualité de la Documentation française :

L'indépendance de Timor oriental : la naissance d'une nation en 2002 (septembre 2000)

L'Europe de la défense

La'o hamutuk, East Timor Institute for Reconstruction Monitoring and Analysis : <http://www.etan.org/lh>

Nations unies : [www.un.org](http://www.un.org)

Les missions de l'ONU au Timor :

- Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental, MANUTO (=UNMISSET)  
[http://www.un.org/french/peace.manuto/body\\_manuto.htm](http://www.un.org/french/peace.manuto/body_manuto.htm)
- Administration transitoire des Nations unies à Timor oriental, ATNUTO (=UNTAET)  
[http://www.un.org/french/peace/atnuto/body\\_atnuto.htm](http://www.un.org/french/peace/atnuto/body_atnuto.htm)

Banque Mondiale : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

ADB – Asian Development Bank : [www.adb.org](http://www.adb.org)

ReliefWeb : <http://www.reliefweb.int>

TimorAid : <http://www.timoraid.org>

AusAid – Australian Government AusAid : <http://www.ausaid.gov.au>

Site d'ASTO : <http://timorinformations.free.fr>

Site des adresses des services du gouvernement de Timor : <http://www.gov.east-timor.org>

Site du Ministère des Affaires étrangères du Timor : <http://www.easttimor.com>

East Timor Action network : <http://www.etan.org>

Opération Santal : <http://www.defense.gouv.fr/ema/archives/forces/acm/asia/timor/santal.htm>

## **Annexe 1 - Liste des personnes rencontrées/auditionnées**

### **MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**

#### *Direction géographique*

Paule IGNATIO	Rédactrice Timor
Christian LECHERVY	Sous-directeur Asie du Sud-Est

#### *Délégation à l'action humanitaire*

Christian ROUYER	Délégué à l'action humanitaire
Isabelle de BOISGELIN	Correspondante Asie Océanie

#### *Direction générale de la coopération internationale et du développement*

Sandrine MOUCHET	Asie/Océanie, ancienne rédactrice sur le Timor
Guillaume ROUSSON	Directeur Asie-Océanie

#### *Mission pour la coopération non gouvernementale*

Jean Louis SABATIE	Directeur de la MCNG
--------------------	----------------------

#### *Ambassade de Jakarta*

Colonel Gilles DEREGNAUCOURT	Attaché militaire à l'Ambassade de Djakarta
Patrick BERRON	Chef de la Mission économique

### **MINISTERE DE LA DEFENSE**

#### *Service de santé des armées*

Colonel Loïc POTIER	Chef de l'antenne chirurgicale de Dili, sept.-nov. 1999
Benoît CHEVALIER	Chef de l'Antenne médicale de Dili, nov. 1999-janv. 2000

#### *Délégation aux affaires stratégiques*

Véronique LEBLANC	Sous-direction de la construction européenne et de l'Alliance atlantique
-------------------	--

### **MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES**

#### *Trésor*

Antoine DRAZNIKS	Chef de bureau F3, Pays émergents et autres pays en développement ou en transition
Suzanne KOUKOU PRADA	Bureau F3, Asie

### **HAUT CONSEIL DE LA COOPERATION INTERNATIONALE**

Charles JOSSELIN	Vice-président du HCCI
Sandrine PAILLET	Conseillère HCCI

### **UNION EUROPEENNE**

Catrin SCHULTE HILLEN	Responsable ECHO au Timor oriental
-----------------------	------------------------------------

Jorge PEREIRO PINON	Desk officer Indonesia / East Timor European Commission Humanitarian Aid Office (ECHO)
<b>RADIO FRANCE INTERNATIONALE</b> Any BOURRIER	Journaliste chronique Asie, chargée par les Nations unies de la reconstruction des médias au Timor en 2000
<b>NATIONS UNIES</b> Jean Christian CADY	Préfet, Adjoint au représentant spécial de l'ATNUTO chargé du Pilier I
<b>ONG</b> <i>Comité d'aide médicale</i> Jacques DUPLESSY	Délégué général
<i>Médecins sans frontières</i> Denis GOUZERH	Responsable du Desk Asie
<i>Action contre la faim</i> Youcef HAMMACHE	Responsable du Desk Asie
<i>Handicap International</i> Norbert NICOUD	Responsable de programme pour le Timor
<b>IRFED</b> Vincent POTIER	Volontaire au Timor, région de Baucau
<b>ASSOCIATIONS</b> Sergio REGAZZIONI	Association de solidarité avec Timor oriental – ASTO
Carlos SEMEDO	Agir pour Timor
<b>UNIVERSITE TOULOUSE LE MIRAIL</b> Frédéric DURAND	Maître de conférences

---

## Annexe 2 - Données générales sur le Timor oriental

<b>Nom officiel</b>	Timor Leste
<b>Superficie</b>	15 000 km <sup>2</sup>
<b>Population</b>	779 000 (en 2003)
<b>Religions</b>	Catholiques (97 %), musulmans et protestants (3 %)
<b>Langues officielles</b>	Tetum, portugais
<b>Capitale</b>	Dili
<b>Nature de l'État</b>	République
<b>Nature du régime</b>	Parlementaire
<b>Chef de l'État</b>	Jose Xanana GUSMAO, président de la République (élection du 14 avril 2002)
<b>Premier ministre</b>	Mari ALKATIRI
<b>Ministre des Affaires étrangères</b>	Jose RAMOS HORTA
<b>Composition du Parlement</b>	L'Assemblée constituante élue le 30 août 2001 est devenue Parlement le 20 mai 2002, entamant une législature de cinq années

---

## Annexe 3 - Chronologie résumée des événements au Timor Oriental

<b>1949</b>	La colonie hollandaise de Timor Ouest est récupérée par l'Indonésie nouvellement indépendante
-------------	---

<b>1960</b>	L'Assemblée générale des Nations unies ajoute « Timor Est et ses territoires » sur la liste des territoires sans gouvernement autonome Le Timor oriental est administré par le Portugal comme une province d'outre-mer
<b>1974</b>	Le nouveau gouvernement portugais issu d'un coup d'Etat militaire accepte le principe de l'indépendance de ses colonies d'Asie et d'Afrique
<b>24 juillet 1974</b>	Loi portugaise réformant la constitution et reconnaissant le droit à l'autodétermination et à l'indépendance du Timor oriental
<b>Août 1975</b>	L'administration portugaise se retire de Dili
<b>28 novembre 1975</b>	Début de la guerre civile entre deux factions politiques timoraises : l'UDT (Union démocratique de Timor) et le Front révolutionnaire de Timor indépendant (FRETILIN) qui lutte pour l'indépendance et qui déclare le pays indépendant
<b>7 décembre 1975</b>	L'Indonésie envahit le territoire du Timor oriental et permet au parti opposé au FRETILIN de prendre le pouvoir en décembre 1975
<b>17 juillet 1976</b>	Le Timor oriental est annexé par l'Indonésie comme 27 <sup>ème</sup> province de la République indonésienne
<b>1982</b>	Le Secrétaire général des Nations unies commence les consultations informelles avec les gouvernements d'Indonésie et du Portugal visant à améliorer la situation humanitaire dans le territoire et à résoudre ses statuts
<b>1995</b>	Le Secrétaire général des Nations unies initie un processus pour promouvoir un dialogue parmi les Timorais de l'Est qui donne jour à un forum
<b>1997</b>	Crise économique en Indonésie
<b>21 mai 1998</b>	Chute du Général SUHARTO remplacé par HABIBIE lequel ordonne la libération des prisonniers politiques
<b>Juin 1998</b>	Le nouveau président indonésien se déclare prêt à réfléchir à la question d'un statut spécial pour le Timor oriental
<b>Janvier 1999</b>	L'Indonésie déclare qu'elle envisage une possible indépendance du territoire de Timor Est en cas de rejet du principe d'autonomie
<b>11 juin 1999</b>	Établissement de la MINUTO (Mission des Nations unies au Timor oriental = UNAMET) par le Conseil de sécurité afin que les élections soient menées à bien. L'armée indonésienne se portera garante de la sécurité au Timor oriental
<b>1<sup>er</sup> juillet 1999</b>	La situation se détériore. A New York, le Conseil de sécurité reste silencieux et aucune action n'est entreprise
<b>5 juillet 1999</b>	Aucun pays n'accepte de mettre la pression sur Djakarta. Au Cabinet du Secrétaire général, les divergences apparaissent. M. ANNAN exhorte le Conseil à insister sur le déploiement des observateurs militaires au Timor oriental avant le vote. Le Conseil refuse. Kofi ANNAN décide de ne pas céder, prend de nouveau l'avis des dirigeants est-timorais. Gusmao recommande que l'on commence le processus d'inscription pour une période initiale de 10 jours. Menace exercée par la police localement sur certaines populations. La décision

finale du processus d'inscription revient à Ian MARTIN, chargé de la mission de l'ONU au Timor oriental et ancien président d'Amnesty International

<b>22 août 1999</b>	La situation au Timor oriental ne cesse de se dégrader. Les membres de la commission électorale mandatée par les Nations unies font part de leur inquiétude, les conditions de sécurité nécessaires pour le bon déroulement du référendum ne sont pas réunies. Les juges ne réclament pourtant pas l'annulation du processus électoral
<b>30 août 1999</b>	Consultation sous supervision des Nations unies. Le référendum se déroule dans le calme. Les Est-Timorais participent à 98,6% au référendum
<b>3 septembre 1999</b>	Proclamation des résultats : 78.5% des Est-Timorais ont rejeté l'offre de l'autonomie au sein de l'Indonésie et ont choisi l'indépendance. GUSMAO demande l'envoi d'une force internationale. Le Timor oriental sombre dans la violence
<b>15 septembre 1999</b>	La résolution 1264 des Nations unies autorise le déploiement d'une force multinationale sous commandement australien
<b>20 octobre 1999</b>	Le parlement indonésien révoque le décret d'annexion de Timor Est à l'Indonésie
<b>25 octobre 1999</b>	La résolution 1272 du Conseil de sécurité transfère la souveraineté de Timor Est aux Nations unies et crée l'administration transitoire des Nations unies à Timor Est (ATNUTO) avec à sa tête le brésilien Sergio Viera de Mello
<b>30 août 2001</b>	Les élections à l'assemblée constituante se déroulent de manière pacifique. Le FRETILIN remporte la majorité des sièges à pourvoir
<b>Septembre 2001</b>	Viera de Mello forme le gouvernement de transition, exclusivement timorais
<b>22 mars 2002</b>	La constitution est adoptée
<b>14 avril 2002</b>	Élections présidentielles : Xanana GUSMAO est élu avec 82 % des suffrages
<b>20 mai 2002</b>	Le Timor oriental devient le 191 <sup>ème</sup> État indépendant Le Conseil de sécurité des Nations unies crée la MANUTO (Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental) pour une durée initiale de 12 mois
<b>Septembre 2002</b>	Le Timor oriental est le 191 <sup>ème</sup> État membre des Nations unies

---

#### **Annexe 4 - Composition de la force multinationale déployée au Timor – l'INTERFET**

**L'Interfet –International Force for East Timor**, la force multinationale autorisée par la résolution 1264 des Nations unies adoptée le 15 septembre a engagé 7500 hommes, sous le commandement unifié de l'Australie.

Pays qui ont contribué à la force multinationale au Timor oriental:

- **Australie** : qui détenait le commandement (endossé par le Général australien Cosgrove) de la force et a fourni 4500 hommes dont 2000 en état d'alerte à Darwin.
- **Thaïlande** : qui avait le commandement en second de la force
- **USA** : 200 hommes
- **GB** : 250 gurkhas (soldats népalais servant dans l'armée britannique)

- **Canada** : 600 hommes (100 à l'origine, suivis de deux groupes de 250 hommes)
- **France** : 500 hommes
- **Japon** : le 1<sup>er</sup> ministre japonais Keizo Obuchi avait annoncé qu'il était décidé à changer la réglementation de son pays pour permettre à des soldats nippons de se joindre à la force multinationale.
- **Malaisie** : envoi de 800 à 1000 hommes
- **Nouvelle Zélande** : 800 hommes
- **Philippines** : 120 hommes
- **Singapour** : 250 hommes
- **Corée du Sud** : 400 hommes : serait la première participation de la Corée du Sud à une force multinationale
- **Brésil** : 50 policiers militaires
- **Argentine** : 50 hommes
- **Chine** : avait offert d'envoyer un contingent de police civile.

Cette force multinationale a transféré officiellement son commandement militaire aux Nations unies le 23 février 2000, date à laquelle la force commandée par les Australiens a donc cessé d'exister : « *At the handover ceremony in Dili, Sergio Vieira de Mello, the head of the United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), said 'It is not often that the Secretary General is able to report back to the Security Council that one of its resolutions has been fulfilled as is the case here : peace and security were restored in East Timor' »*<sup>78</sup>.

---

#### Annexe 5 - Résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de 1999 à 2003 au Timor oriental

<b>1236</b>	<b>7 mai 1999</b>	Établit une présence des Nations unies au Timor oriental pour l'application des accords concernant les dispositions en matière de sécurité et les modalités d'une consultation populaire au Timor oriental au scrutin direct
<b>1246</b>	<b>11 juin 1999</b>	Crée la Mission des Nations unies au Timor oriental (MINUTO) avec un mandat s'étendant jusqu'au 8 août 1999
<b>1257</b>	<b>3 août 1999</b>	Proroge le mandat de la MINUTO jusqu'au 30 septembre 1999
<b>1262</b>	<b>17 août 1999</b>	Proroge le mandat de la MINUTO jusqu'au 30 novembre 1999, définit les cinq composantes de la Force pendant la période de transition (électorale, police civile, liaison militaire, affaires civiles et information) et rappelle que c'est à l'Indonésie qu'incombe la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité au Timor
<b>1264</b>	<b>15 sept. 1999</b>	En réaction à la terreur déclenchée après la proclamation des résultats favorables à l'indépendance, autorise la création d'une force multinationale chargée de rétablir la paix et la sécurité – INTERFET
<b>1272</b>	<b>25 octobre 1999</b>	Crée une Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO=UNTAET) pour une période initiale allant jusqu'au 31 janvier 2000
<b>1319</b>	<b>8 sept. 2000</b>	Condamne le meurtre de trois membres du personnel des Nations unies et demande aux autorités indonésiennes de prendre des mesures efficaces pour rétablir l'ordre au Timor occidental et assurer la sécurité dans les camps de réfugiés
<b>1338</b>	<b>31 janvier 2001</b>	Décide de proroger le mandat de l'ATNUTO jusqu'au 31 janvier 2002

---

<sup>78</sup> United Nations, <http://www.un.org/peace/etimor/news/N230200a.html>

1392	31 janvier 2002	Décide de prolonger le mandat de l'ATNUTO jusqu'au 20 mai 2002, date de l'indépendance de Timor-Est
1410	17 mai 2002	Décide de créer à compter du 20 mai 2002, et pour une durée initiale de 12 mois, une Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental (MANUTO=UNMISSET) dont le mandat consistera à préserver la sécurité et la stabilité du nouvel État. La MANUTO sera dirigée par un Représentant spécial du Secrétaire général et comprendra au départ 1250 policiers civils et 5000 soldats ainsi qu'une centaine de civils. Les effectifs seront réduits progressivement sur deux ans à mesure que les personnels timorais formés assumeront de nouvelles compétences
1414	23 mai 2002	Recommande à l'AG d'admettre la République démocratique du Timor oriental à l'ONU
1480	19 mai 2003	Décide de proroger le mandat de la MANUTO jusqu'au 20 mai 2004

---

## Annexe 6 - TFET-Trust Fund for East Timor

Le TFET est un fonds multilatéral qui a supporté la reconstruction et les activités de développement dès le début de l'année 2000. Les donateurs sont le Portugal, l'Union européenne, le Japon, l'Australie, le Royaume Uni, la Finlande, les États-Unis, l'Irlande, la Nouvelle Zélande, l'Italie et le fonds post-conflit de la Banque mondiale.

Les programmes actuels du TFET sont menés dans les secteurs de la santé, de l'éducation, du développement de la petite entreprise, de l'agriculture, du *community empowerment*, de la constitution institutionnelle et économique, des infrastructures routières, énergiques et d'eau, de l'assistance technique au secteur pétrolier.

Le TFET a été établi par *the World Bank's Board of Governors* à la suite de la conférence des donateurs de décembre 1999 à Tokyo. Il a fait des dons pour la reconstruction économique et les activités de développement au Timor oriental qui étaient préparés et supervisés par la BM et l'ADB. La BM est l'administrateur. L'ADB dirige des projets visant à réhabiliter les routes, ports, utilités en eau, télécommunications et énergie avec la BM en charge des projets dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'agriculture, du développement du secteur privé et de la construction économique. La BM et l'ADB travaillent ensemble sur les projets de développement de la communauté incluant la microfinance.

Les activités du Trust Fund sont guidées par les principes suivants :

- **La participation des Timorais** – qui doit être critique à tous les niveaux pour établir la pertinence des programmes de reconstruction. Les priorités du TFET sont établies par le Conseil consultatif national (CCN), les projets et plans sectoriels sont préparés par des équipes mixtes d'internationaux et de Timorais.
- **La coordination des donateurs** – essentielle pour assurer une approche stratégique et empêcher de redoubler certaines actions ou échecs. La BM et l'ADB supportent l'administration intérimaire dans le but d'atteindre le maximum de valeur ajoutée dans la reconstruction et le développement.
- **La rapidité est importante, de même que la qualité.** Le TFET est destiné à apporter une certaine flexibilité dans la gestion des dons, en déboursant rapidement l'aide et sur des projets d'investissement à long terme.

**Annexe 7 - Mandat de la MANUTO –UNMISSET**(prorogé jusqu'au 20 mai 2004 par la résolution 1480 du 19 mai 2003)<sup>79</sup>

Le soutien des Nations unies se poursuit après l'indépendance. La résolution 1410 du Conseil de sécurité, adoptée le 17 mai 2002, a créé la MANUTO (Mission d'appui au Timor oriental) pour une période initiale de 12 mois. Le mandat de la MANUTO consiste à :

- apporter une assistance aux structures administratives qui sont vitales pour assurer la stabilité politique et la viabilité du Timor oriental ;
- assurer provisoirement le maintien de l'ordre et la sécurité publique, et aider à la mise en place d'un nouvel organisme chargé de l'ordre public au Timor oriental, le Service de police du Timor oriental ;
- contribuer au maintien de la sécurité extérieure et intérieure du Timor oriental.

Le Conseil a également demandé à la MANUTO de donner pleinement effet aux trois programmes du Plan d'exécution du mandat de la Mission :

- stabilité, démocratie et justice ;
- sécurité publique et maintien de l'ordre ;
- sécurité extérieure et contrôle des frontières.

<b>Emplacement</b>	Timor oriental
<b>Quartier général</b>	Dili
<b>Durée</b>	Depuis le 20 mai 2002
<b>Autorisation actuelle</b>	Aux termes de sa résolution 1480 en date du 19 mai 2003, le Conseil de sécurité a décidé de proroger le mandat de la MANUTO jusqu'au 20 mai 2004
<b>Représentant spécial du Secrétaire général et chef de mission</b>	Kamalesh Sharma (Inde)
<b>Représentant spécial adjoint du Secrétaire général</b>	Sukehiro Hasegawa (Japon)
<b>Commandant de la Force</b>	Tan Huck Gim (Singapour)
<b>Chef des observateurs militaires</b>	Général de brigade Pedro Rocha Pena Madeira (Portugal)
<b>Chef de la Police civile</b>	Commissaire Sandra Peisly (Australia)
<b>Effectif maximum autorisé</b>	5000 soldats et 120 observateurs militaires; 1250 agents de police civile
<b>Effectif au 31 août 2003</b>	3372 soldats et 95 observateurs militaires ; 387 agents de police civile ; 438 personnel civil international et 914 personnel civil local
<b>Pays fournissant des effectifs militaires</b>	Australie, Bangladesh, Bolivie, Brésil, Chili, Danemark, Égypte, États-Unis d'Amérique, Fédération de Russie, Fidji, Irlande, Japon, Jordanie, Kenya, Malaisie, Mozambique, Népal, Norvège, Nouvelle-Zélande,

<sup>79</sup> Pour plus de détails sur la mission de l'ONU au Timor oriental : <http://www.un.org/french/peace/manuto/manutoF>

Pakistan, Philippines, Portugal, République de Corée,  
République slovaque, Singapour, Suède, Thaïlande,  
Turquie, Uruguay

**Pays fournissant du personnel civil**

Argentine, Australie, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine,  
Brésil, Canada, Chine, Égypte, Espagne, États-Unis  
d'Amérique, Fédération de Russie, Gambie, Ghana,  
Jordanie, Malaisie, Mozambique, Namibie, Népal, Niger,  
Norvège, Pakistan, Philippines, Portugal, Royaume-Uni,  
Samoa, Sénégal, Singapour, Slovénie, Sri Lanka, Suède,  
Thaïlande, Turquie, Ukraine, Vanuatu, Zimbabwe

**Coût de la mission**

Estimation selon un fonds d'affectation spéciale, pour la  
période allant du 1er juillet 2003 au 30 juin 2004 :  
193,34 M\$ (montant brut)

---

**Annexe 8 - Discours de Sergio Viera de Mello, 7 mai 2003**

Je suis très heureux de l'occasion qui m'est donnée aujourd'hui de discuter avec vous du sujet "Construire ou reconstruire un État : le rôle des Nations unies". J'imagine que les organisateurs avaient partiellement l'Iraq en tête lorsqu'ils ont choisi ce thème. Il y a quelques semaines, nul n'avait besoin de boule de cristal pour deviner que ce pays aurait besoin d'être reconstruit. Dès le début de l'année 2002, le Secrétaire d'État américain Colin Powell avait annoncé que son pays était prêt à engager une action militaire en Iraq même sans l'approbation du Conseil de Sécurité. Un peu plus d'un an plus tard, c'est exactement ce qui s'est produit. Aujourd'hui, les États-Unis et ses alliés se retrouvent confrontés à cet immense besoin de reconstruction du pays.

Jusqu'à présent, les États-Unis et ses alliés au sein de la coalition, principalement la Grande-Bretagne, ne sont pas parvenus à trouver un terrain d'entente avec le Conseil de Sécurité sur ce qui concerne l'Iraq. Une situation qui place le Secrétariat des Nations unies, auquel appartient mon bureau, dans une position délicate. Le Secrétariat considère qu'il n'a pas de mandat pour agir en Iraq et qu'il doit attendre celui que lui attribuera le Conseil de Sécurité. Tandis que les organisations humanitaires ont leurs propres mandats, indépendamment du Conseil de Sécurité, ce qui leur a permis de démarrer leurs opérations en Iraq. Elles ont d'ailleurs commencé d'agir à grande échelle dès la première étape du conflit et viennent de déployer leurs fonctionnaires à Bagdad il y a quelques jours à peine. Pour sa part mon bureau, le Haut Commissariat aux droits de l'homme, envoie dès aujourd'hui un petit nombre de fonctionnaires des droits de l'homme pour aider les organisations humanitaires à mettre en application, dans leurs activités, des principes de droits de l'homme – notamment des principes de non-discrimination et d'attention plus particulière apportée aux groupes les plus vulnérables de la population. Ils auront également un mandat de prévention. Ce rôle évoluera au fil du temps, et mon bureau se tiendra prêt, le moment venu, et dès lors qu'une autorisation lui sera donnée, à aider le prochain gouvernement iraquien à adopter une législation et des institutions fondées sur le respect des normes internationales relatives aux droits de l'homme.

Vous voudrez donc bien m'excuser si je n'entre pas plus en détails ce soir sur la situation en Iraq. Permettez-moi plutôt de formuler tout d'abord quelques remarques d'ordre général sur les droits de l'homme, sur la sécurité et sur l'ONU, avant de vous livrer quelques commentaires fondés sur mon expérience de la construction et de la reconstruction des États.

La protection par un État des droits de l'homme de ses citoyens et résidents n'est pas seulement une obligation légale et une responsabilité morale. Elle est aussi le meilleur moyen pour un État d'assurer sa propre stabilité et sa prospérité. La promotion et la protection des droits humains augmentent tout autant la résistance d'un État aux forces déstabilisantes que sa capacité à mobiliser toutes les énergies de sa société dans l'autodéfense. De manière générale, un État qui renforce la protection des droits de l'homme sur son territoire renforce aussi sa sécurité. Or, ce fait pourtant évident n'est pas toujours compris comme il le devrait.

A l'inverse, un État qui viole de manière flagrante les droits de l'homme de ses résidents, ou d'une grande partie d'entre eux, fait peser une menace sur la sécurité, autant au plan national qu'international. Au plan national, un tel État, lorsqu'il menace ses résidents, crée d'abord et avant tout un risque pour lui-même. Deuxièmement, il donne naissance à une situation d'insatisfaction qui, comme l'histoire le démontre sans cesse, génère la violence mais ne peut pas se résoudre par celle-ci. Troisièmement, un État qui viole de manière aussi ostentatoire les droits de l'homme d'un nombre important de ses résidents met en jeu sa propre légitimité – un pari qu'il a beaucoup de chances de perdre, dans la mesure où en poursuivant de tels abus il crée davantage de divisions ou exacerbe celles qui existaient déjà, et s'affaiblit.

Un tel État menace aussi la sécurité internationale. Il engendre des vulnérabilités que des forces extérieures hostiles sont tentées d'exploiter – de sorte qu'il aboutit à internationaliser son propre conflit interne. Nous avons vu de telles situations se produire récemment, avec les résultats les plus épouvantables que l'on puisse imaginer, dans les séries de conflits qui ont ravagé l'Afrique centrale. De graves violations des droits humains peuvent aussi créer des horreurs d'une ampleur telle qu'elles aboutissent à légitimer une action d'ordre humanitaire – ce qui a aussi pour conséquence d'internationaliser un conflit. Enfin, le type de régime qui commet des abus flagrants en matière de droits de l'homme sur son propre territoire est bien souvent porté à se conduire également de manière agressive au-delà de ses frontières. Ce qui me ramène à l'Iraq, où le régime de Saddam Hussein, qui a engagé deux guerres hors de ses frontières et a, jusqu'à la fin, continué de menacer ses voisins, en est un parfait exemple.

Les institutions des Nations unies tentent d'associer la sécurité humaine et les droits de l'homme de diverses manières. Le Conseil de Sécurité s'intéresse de plus en plus à la notion selon laquelle les droits de l'homme ont un lien direct avec la sécurité. Cette nouvelle approche vient en partie de la volonté de tirer la leçon d'expériences vécues en Bosnie, au Rwanda et ailleurs, en Iraq notamment. D'autres organes du système des Nations unies, tels le PNUD et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, ainsi que, de manière générale, les équipes de l'ONU sur le terrain, sont en train, avec notre aide, de trouver des moyens d'intégrer la promotion et la protection des droits de l'homme, à leurs tâches quotidiennes. C'est aussi ce que feront nos sept fonctionnaires des droits de l'homme en train d'être déployés en Iraq.

La tâche de construire et de reconstruire un État va évidemment bien au-delà des droits de l'homme. La portée du rôle que joueront les Nations unies dans la reconstruction de l'Iraq est, comme je l'ai dit plus haut, encore du domaine des hypothèses. Beaucoup d'États veulent être certains que le Conseil de Sécurité ne fera rien qui semblerait revenir à une approbation *a priori* de la guerre menée par la coalition. Ce qui soulève la question toujours intéressante de la légitimité. Une question à laquelle l'ONU a déjà été confrontée.

Mes sentiments sont quelque peu ambigus quant à la place qui revient aux Nations unies dans la construction d'une nation. Certains considèrent que l'ONU ne devrait pas assumer un tel rôle. En d'autres termes, que l'ère du colonialisme – et par extension, du néo-colonialisme – est révolue, et qu'il n'appartient pas à l'ONU de la raviver. Non seulement cela nous a coûté cher, disent-ils, mais nous avons aussi échoué à bien des égards. Et qui, d'ailleurs, sont la communauté internationale ou l'ONU pour parler d'édification d'une "nation" ou d'un "État"? N'est-ce pas plutôt la responsabilité de la nation ou de l'État en question? s'interrogent-ils.

J'éprouve une sympathie toute naturelle pour ce genre d'argument. Mais il est dans l'ordre des choses que l'on continuera de faire appel à l'ONU, ou encore à un organe régional ou à une coalition d'autres intervenants, soit pour entreprendre ailleurs des interventions globales comme celles du Timor oriental et du Kosovo, soit pour mener à bien des opérations comprenant tous les aspects de ces deux missions. Nous l'avons vu déjà en Afghanistan, et maintenant nous sommes face au défi de l'Irak.

Si nous ne sommes pas là pour apporter notre appui dans des situations d'effondrement total d'un État, alors, à quoi servons-nous? Certes, les Nations unies ne peuvent en aucun cas être assimilées à un État colonisateur, mais si un autre Timor oriental devait se produire, par exemple, qui d'autre serait là pour apporter cet appui vital? L'importance de cette question permet, à elle seule, de comprendre à quel point il est essentiel d'aboutir à des résultats bien plus satisfaisants que ceux obtenus jusqu'à présent.

Le Timor-Leste, pour une large part grâce à l'aide des Nations unies, a été capable de retrouver la sécurité et, résultat encore bien plus important, d'accéder à son indépendance. Bon nombre d'événements significatifs, et positifs, se sont produits durant la période d'activité de l'UNTAET. Parmi eux, et non des moindres, fut la mise en place de procédures et d'institutions ouvrant la voie à un gouvernement démocratique, suivie d'un retour à la sécurité et à un État de droit stabilisé.

Mais nous devons néanmoins être honnêtes envers nous-mêmes. Le Timor offrait un terrain d'expérimentation parfait : la cohésion interne était excellente, la population, de dimension réduite, était répartie sur une zone géographique assez restreinte (bien que pas toujours facilement accessible). Et nous ne visions qu'un seul but, l'accession à l'indépendance, en dépit des forces politico-militaires qui sont restées loyales à l'idée de l'intégration avec l'Indonésie. La communauté internationale était unie dans sa volonté d'aider le Timor oriental et, de manière générale, quant à la manière de lui apporter cette aide.

Je voudrais essayer d'énumérer quelques observations que, à mon avis, nous devrions garder à l'esprit dans l'éventualité de futures opérations du même genre par les Nations unies. Je vous les livre dans le désordre.

En premier lieu, il ne faut jamais suivre aveuglément des modèles tout faits ; de même, il ne faut pas les rejeter tout aussi aveuglément. Il ne peut y avoir une seule attitude à adopter quelles que soient les circonstances. Je regrette, par exemple, que nous ayons suivi au Timor l'exemple de la Mission des Nations unies au Kosovo (MINUK) pour mettre en place des juridictions nationales. La motivation était juste mais le raisonnement faux, car nous n'avions tout simplement pas au Timor les mêmes ressources humaines que celles dont nous disposions au Kosovo. De même, nous avons suivi le modèle de la MINUK en établissant un système juridique dans le pays. Certes, nous n'avions guère le choix, mais cette approche était loin d'être parfaite. Il va sans dire que nous continuerons de ne pas avoir d'autre choix tant qu'aucune action n'aura été prise pour tirer les leçons du passé et établir des modèles de lois pénales fondamentales (et d'autres, sur l'investissement étranger, ou des lois anti-corruption, par exemple). Le cas de l'Iraq sera intéressant à suivre : quelles lois seront appliquées ? Juges et procureurs devront-ils être "recyclés" ou seront-ils d'emblée fonctionnels ?

En second lieu, il est impératif de répéter inlassablement qu'on ne peut rien entreprendre sans planification, et sans une parfaite connaissance des conditions locales. Trop souvent, notre amateurisme en la matière est presque risible. Au Timor oriental, à cause d'un manque de planification, les premiers mois de l'UNTAET, qui étaient déjà critiques à bien des égards, ont été inutilement passés à rectifier des erreurs de perception et à apaiser les antagonismes qui s'étaient créés parce que nous n'étions pas assez en harmonie avec notre environnement, et parce que nous n'avions pas entamé suffisamment à l'avance de processus de planification et d'établissement des priorités. Et pourtant, dans le cas du Timor, contrairement à celui du Kosovo où le rôle de l'ONU n'a été décidé que 48 heures avant l'adoption de la résolution du Conseil de Sécurité, nous n'avions aucune excuse, l'accord du 5 mai 1999 (Indonésie, Portugal, ONU) prévoyant une administration du territoire par l'ONU au cas où les Timorais choisiraient l'indépendance.

Troisièmement, la promotion de la parité homme-femme est cruciale au sein des communautés avec lesquelles nous collaborons et des institutions que nous mettons en place. A cet égard, je suis très fier de ce que nous sommes parvenus à réaliser au Timor-Leste. Il devrait être obligatoire d'intégrer un dispositif consultatif en matière de parité dans chaque opération des Nations unies.

Le droit de toutes les femmes à participer à niveau égal au côté des hommes à toute société n'est pas seulement un résultat positif de la paix et du développement, mais surtout le seul moyen d'y parvenir. Au Timor, grâce à un excellent réseau d'associations de femmes timoraises, j'ai pu faire reconnaître comme une priorité nationale l'entière participation des femmes à tous les niveaux de décision au sein de cette administration embryonnaire, de même qu'au sein de l'UNTAET. Pour y parvenir, un service des affaires féminines a été créé dans la mission, au plus haut niveau de l'exécutif, ce qui m'a permis de m'assurer que cette question était pleinement incorporée à l'ensemble de nos politiques et programmes.

Les résultats ont été extraordinaires : c'est une véritable révolution tranquille qui s'est produite. Dans toutes les institutions de l'État, tout particulièrement la police, la fonction publique et le Parlement, le niveau de représentation des femmes est tel qu'il serait impressionnant même dans des pays où le débat sur la parité est bien plus avancé.

Quatrièmement, il convient de considérer un aspect de la question, déjà mentionnée, de la légitimité. L'ONU ne peut tout simplement pas présumer de ce qui sera considéré comme légitime par la population locale parce que, à distance, une résolution du Conseil de sécurité aura été adoptée ou une coalition en aura ainsi décidé. Nous avons besoin de démontrer pourquoi nous pouvons apporter quelque chose de positif et de meilleur aux habitants sur place, et de le démontrer le plus vite possible : au Timor oriental, nos retards dans l'élaboration de programmes à impact rapide, le lancement d'initiatives visant à encourager la création d'emplois, la réactivation des services publics, ont permis de tester la patience des Timorais (tout comme la mienne, je dois l'avouer). Seule une planification adaptée aux besoins, établie avec une avance suffisante, peut

permettre de parer efficacement au plus pressé tout en associant directement la population au processus de prise de décisions.

Parmi ceux qui ont formulé des critiques à l'encontre de l'UNTAET, certains ont affirmé avec véhémence que nous avons été trop lents à confier aux Timorais une véritable autorité dans la maîtrise de leur destin, et que nous aurions dû organiser des sortes d'élections en début de mission afin de faciliter la création d'organes destinés à devenir nos interlocuteurs légitimes. D'autres ont considéré que les Nations unies auraient dû, dès le tout début, travailler en soutien d'un gouvernement provisoire timorais. Ces critiques étaient irréalistes. Aurions-nous vu douze partis représentés dans un tel organe institutionnel, comme c'est le cas aujourd'hui dans le Parlement timorais, si des élections s'étaient tenues dès le début de l'année 2000 ? Était-ce politiquement et techniquement concevable et prudent d'engager la phase politico-électorale dès le début de la transition ? Je ne le crois pas.

Ce point soulève toutefois la question légitime de savoir comment résoudre au mieux le casse-tête consistant à transmettre le plus vite possible le pouvoir dans une nation traumatisée où il n'existe aucune représentation démocratique. Sans oublier la dichotomie existant, dans le mandat-même de la mission, entre la nécessité de donner les moyens à l'État de se structurer et de se préparer à l'indépendance et à la démocratie, et le fait que, dans le cas du Timor, l'ONU, et elle seule, ait été investie de tous les pouvoirs d'un "gouvernement". L'approche que nous avons choisie n'a pas permis aux Timorais de participer immédiatement à tous les aspects de la formulation et de la mise en application de politiques le concernant. La stratégie que nous avons élaborée et appliquée au Timor oriental (c'est-à-dire la transmission du pouvoir exécutif en deux phases, au travers d'abord du premier gouvernement de transition, puis du second) a été, je pense, la bonne, mais nous avons dû un peu avancer à l'aveuglette, et cela nous a fait perdre plusieurs mois.

Cinquièmement, un point extrêmement important est que porter une attention très soutenue au développement du pays est peut-être souvent aussi vital pour une administration transitoire qu'une mission de maintien de la paix, voire davantage. Je pense que toute planification gagnerait à intégrer cet aspect dès le tout début d'une transition post-conflit, et non alors qu'elle est déjà très avancée.

Ma sixième observation concerne les communications de masse, ou si vous préférez l'information publique libre, dont les populations locales ont souvent et longtemps été privées. Hormis quelques exceptions, il ne s'agit pas là d'un point fort des Nations unies. Le manque de technologies et de stratégie de communications adaptées aux besoins nous a posé au Timor oriental un problème majeur que nous n'avons jamais été totalement capables de résoudre. On ne peut trouver aucune excuse au retard de 18 mois pris dans la mise en place d'un système de radio nationale : les ressources humaines et matérielles adéquates auraient dû être mises immédiatement à disposition. De même que nous devons être bien plus précis lorsque nous établissons nos objectifs, nous devons être également nettement plus efficaces lorsqu'il s'agit de les faire connaître. Cela ne doit pas se faire uniquement au moyen d'une structure d'information discrète mais devrait être inhérent à chaque aspect de l'opération. Et nous pourrions améliorer sensiblement notre capacité à cet égard si des cours de langues locales étaient rendus obligatoires pour tous les membres du personnel d'une mission particulière. Il s'agirait là d'un investissement très modeste dont le bénéfice serait pourtant énorme.

On n'insistera jamais assez sur l'importance de disposer de moyens de communications – à double sens – efficaces. Encourager une interaction constructive entre le gouvernement et le peuple est une composante fondamentale de tout État démocratique. Pour ce faire, l'information, c'est-à-dire la plate-forme sur laquelle un tel débat peut prendre place, doit être ouverte à tous. Lors de toute planification dans l'avenir, si les Nations unies ou qui que ce soit d'autre devaient être appelées à jouer de nouveau un tel rôle, l'information – en tant que l'un des objectifs de la mission – devrait être placée au tout premier plan.

Septièmement : tout mandat, pour pouvoir s'exercer, doit être accompagné des ressources adaptées. Les règlements budgétaires archaïques des opérations de maintien de la paix ne sont pas adaptés aux types d'opération dont nous parlons. Le fait est indéniable. Les règlements doivent répondre aux besoins de la mission, et non l'inverse. Mes collègues à New York s'y emploient.

Huitièmement, il faut savoir aussi adapter le mandat aux circonstances. Une mission de l'ONU doit toujours disposer de l'autorité nécessaire, et cela doit être clairement défini. Au Timor, notre autorité militaire était vitale pour garantir la mise en place d'une force de dissuasion véritable et crédible, et pour s'assurer que la carence de pouvoir qui existait fin 1999 serait comblée. Cela s'est révélé décisif et a marqué une différence très nette avec le système désastreux du "mandat progressif" qui avait été adopté en Bosnie-Herzégovine, et dont j'ai également été le témoin. Tout aussi vitale était notre capacité, sur le terrain, de modifier rapidement

nos règlements militaires d'engagement lorsque la situation de sécurité l'exigeait. C'est seulement en agissant ainsi que nous avons pu faire face aux très graves incursions par des milices pro-indonésiennes qui se sont produites au milieu de l'année 2000, et remplir l'une de nos responsabilités fondamentales : assurer la paix au Timor oriental.

Enfin, aucune mission ne peut réussir sans que soit établies des relations de travail efficaces au sein de l'ONU – ce "machin" si complexe – et tous ses partenaires internationaux et nationaux. Les relations que nous avons pu tisser au Kosovo et au Timor oriental ont représenté un grand avantage. Il y avait, tout simplement, l'unité d'objectif et la volonté commune de réussir. Il faut noter plus particulièrement la ferme et constante détermination des Timorais à rebâtir leurs vies. Le fait qu'ils étaient tous unis dans ce même objectif a joué un rôle majeur à cet égard, de même que le dévouement et les capacités de mobilisation dont ont fait preuve leurs dirigeants.

Cette volonté doit se manifester en particulier de deux manières différentes.

Tout d'abord, il faut avoir la volonté de rester très activement engagés tant que le travail n'a pas été totalement accompli. Dans le cas du Timor oriental, comme je l'ai déjà rappelé, il ne s'agissait pas uniquement d'aider le territoire à accéder à l'indépendance politique. C'est dans tous les aspects de la vie que ce nouveau pays continuera à avoir besoin d'aide. On a souvent critiqué l'"oubli" de l'Afghanistan depuis la fin des hostilités. Sinon ce qui a déjà été réalisé pourrait s'effondrer.

Deuxièmement, et cela est peut-être encore moins évident – et tout particulièrement dans des missions telles que celle de l'UNTAET où il s'agissait de "gouverner" provisoirement un pays – il doit y avoir la volonté de céder le pouvoir aussitôt que possible. Ce qui nous ramène à la question de la légitimité à laquelle j'ai fait référence plus haut. L'ONU, ardente partisane de la décolonisation, s'est, au Timor oriental comme au Kosovo, vu accorder des pouvoirs qui ont souvent été comparés à ceux d'une "dictature bienveillante". Ce qui, au départ, était assez perturbant.

Nous n'étions pas, pourtant, des néo-colonialistes. On ne devrait pas être trop abstrait lorsqu'on parle de ces questions. Faire l'Histoire et la juger sont deux démarches différentes. Lorsque les Nations unies se retrouvent face à un État qui a besoin de construction ou de reconstruction, elles n'ont pas, à mon avis, d'autre choix que d'agir dès qu'elles le peuvent, et de la manière la meilleure qu'il soit. L'ONU n'a jamais autant pratiqué l'autocritique, et n'a jamais été autant résolue ou capable d'apprendre et d'évoluer au gré de ses expériences, que depuis qu'elle a Kofi Annan à sa tête. J'ai passé toute ma vie adulte dans cette organisation. Je peux vous dire que ses capacités se sont améliorées, et ne cesseront de s'améliorer. Et il y a encore beaucoup de choses, de bonnes choses, qu'elle va continuer de réaliser de par le monde. Et les nombreuses leçons génériques et sectorielles que nous avons apprises, notamment de nos erreurs, peuvent également être utiles à d'autres. Je vous laisse deviner à qui.

---

## IV – AFGHANISTAN

*Christian Reboul*, Janvier 2005

### 1. CONTEXTE POLITIQUE DEL'INTERVENTION

La crise afghane dure depuis plus de 25 ans. Au cours du temps, elle a varié dans sa nature et son intensité. D'une lutte contre l'envahisseur soviétique, elle s'est transformée, après la chute du régime communiste afghan en 1992, en une guerre civile entre factions rivales pour le contrôle du pouvoir et de la capitale. En septembre 1996, quand les *talibans* arrivent au pouvoir, les diplomaties occidentales affichent des positions qui vont du soutien officiel à une "neutralité active", l'important étant que la guerre s'arrête. Avec les attentats anti-américains du 7 août 1998 à Nairobi et à Dar es-Salaam, le régime est ouvertement accusé de former et d'abriter des terroristes.

Les attentats du 11 septembre 2001 entraînent une intervention armée en Afghanistan, placée sous le sceau de "la guerre contre le terrorisme". Elle mobilise de nombreux pays occidentaux autour des États-Unis, avec une participation de la France. La chute des *talibans*, le 13 novembre 2001, sous l'action conjuguée de l'Alliance du Nord et de la coalition internationale, ouvre la voie à une stabilisation, à la démocratisation et à un processus de reconstruction du pays.

#### 1.1. Éléments de géopolitique régionale

Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'Afghanistan est placé au centre du "Grand jeu" stratégique entre la Russie tsariste et l'empire britannique des Indes. Espace stratégique dans le cadre du conflit entre grandes puissances, le pays occupe également une place centrale dans les rivalités géopolitiques contemporaines du fait des politiques régionales conduites par les États voisins.

Les solidarités territoriales et régionales ont profondément structuré les affrontements dans le cas de l'Afghanistan. Chacun des États limitrophes a, à un moment ou un autre, tenté de s'appuyer sur l'hétérogénéité ethnique de l'Afghanistan pour faire prévaloir sa politique, manipulant à son profit certaines composantes de la population afghane.

D'une zone tampon entre deux puissances, l'Afghanistan est devenu un espace à stabiliser.

La communauté internationale se donne pour mission de mettre un terme aux interventions permanentes des États voisins car, tant que ces derniers continueront à soutenir leurs mandataires respectifs, aucune paix ne sera durable. Elle se doit d'exercer une pression diplomatique suffisante (auprès du Pakistan notamment) pour contenir les influences politiques de chacun en dessous du seuil critique nécessaire à la stabilité interne.

##### 1.1.1. *Le Pakistan, un État déstabilisé et déstabilisateur*

Depuis sa création en 1947, le Pakistan entretient des relations tumultueuses avec son voisin afghan. L'Afghanistan fut le seul État à refuser de reconnaître le Pakistan et à voter contre son entrée à l'ONU en 1947, contestant la légitimité de la *Ligne Durand*, frontière séparant les zones pashtouns des deux États. Aussi l'Inde, ennemi héréditaire du Pakistan, deviendra le principal allié stratégique de l'Afghanistan. Le jeune État pakistanais développera dès lors très tôt un sentiment obsessionnel qui orientera sa politique extérieure : il n'aura de cesse de tenter de réduire la capacité de nuisance de son encombrant voisin du nord, l'Afghanistan.

Pour la communauté internationale, le Pakistan entretient l'instabilité au Sud et à l'Est de l'Afghanistan. Quatre composantes administratives et étatiques contribuent, par des jeux d'influence, à générer cette instabilité :

- au niveau fédéral, notamment en raison de la pression des États-Unis, l'intégrité du territoire afghan est officiellement respectée ;
- les deux régions frontalières, en territoire *pashtoun*, ne sont pas réellement contrôlées par le pouvoir fédéral malgré de réels efforts : incursions de l'armée et retraits immédiats ;
- l'*ISI*<sup>80</sup>, un pouvoir à lui seul au sein de l'État pakistanais, continuerait à entretenir des liens très forts avec les groupes islamistes afghans. Benazzir Bhutto a elle-même émancipé l'ISI de l'état-major pakistanais, pensant pouvoir tirer profit d'une confrontation entre musulmans modérés et extrémistes. Le général Pervez Musharraf, actuel président du Pakistan, ne semble pas plus le contrôler ;
- enfin, l'armée se radicalise. De plus en plus de jeunes officiers sont issus des *Medressas* ; 30 % des officiers de l'armée de terre se disent réceptifs aux appels des partis religieux en faveur d'une révolution islamique au Pakistan. L'armée devient ainsi un lieu de diffusion du fondamentalisme islamique.

### 1.1.2. *Le Pakistan, ses services secrets (ISI) et les talibans*

Les manipulateurs du jihad afghan et les inspireurs du mouvement *taleb* sont à rechercher au sein même de l'ISI. L'inspireur en est le général Hamid Gul, ancien chef de l'ISI, le mécène Turki al Faisal, chef de *l'Istakhbarat* (services secrets saoudiens), "l'inventeur", et Nasirullah Babar, général en retraite devenu ministre de l'Intérieur de Benazzir Bhutto.

Les *talibans* devaient servir de levier à la politique pakistanaise de la *chah rah*, littéralement *la voie royale*, projet dédié à l'ouverture à travers l'Afghanistan d'une route commerciale entre le Pakistan et l'Asie centrale destiné à donner une profondeur stratégique au pays. La chute des *talibans* a constitué, au regard de ce dessein, un "cauchemar stratégique pour le Pakistan". Depuis, le désordre afghan est devenu une véritable « *rente stratégique* »<sup>81</sup> pour le Pakistan qui sait parfaitement l'instrumentaliser (affrontement entre *warlords* et entre ethnies) et monnayer dans le même temps le soutien des États-Unis, tout en sachant ne pas aller trop loin.

### 1.1.3. *Les enjeux pétroliers et gaziers en Asie centrale*

L'Afghanistan occupe une position stratégique dans l'acheminement des ressources pétrolières et gazières d'Asie centrale. S'agissant du pétrole, la compagnie américaine Unocal a réalisé, au début des années 90, d'importantes études de faisabilité pour la construction d'un oléoduc qui, à partir du Turkménistan, traverserait l'Afghanistan pour déboucher dans le port pakistanais de Gwadar.

Dans le domaine gazier, la même compagnie avait projeté la réalisation d'un gazoduc entre les deux mêmes pays pour un coût de construction de 2 Mds\$. Dans cette perspective, un accord a été passé entre la compagnie américaine et les *talibans*, en janvier 1998. Après les attentats anti-américains de 1998, Unocal abandonnera le projet qui pourrait être réactivé prochainement.

## 1.2. Reconnaissance du droit à la légitime défense et légalité des actions armées

Le positionnement des États-Unis vis-à-vis des *talibans* va évoluer radicalement après les attentats de 1998 contre les ambassades américaines, dont l'instigateur est le Saoudien Oussama ben Laden.

<sup>80</sup> Inter Services Intelligence.

<sup>81</sup> L'expression est de Laurent Gayer, enseignant à l'IEP de Paris, chercheur en sciences politiques et attaché à la Direction des affaires stratégiques du ministère de la Défense.

A l'initiative des États-Unis, le Conseil de sécurité adopte, le 15 octobre 1999, la résolution 1267, en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies, qui exige que « *les talibans remettent sans plus tarder Oussama ben Laden (...)* » et impose un gel des fonds et autres ressources financières des biens appartenant aux *talibans*. Et la résolution 1333 du 19 décembre 2000 décide que « *tous les États prendront de nouvelles mesures pour fermer immédiatement (...) les bureaux des talibans situés sur leurs territoires ; geler sans retard les fonds et autres actifs financiers d'Oussama ben Laden, (...)* ».

A la veille des événements du 11 septembre, la situation en Afghanistan, suite aux menaces représentées par des mouvements terroristes, est donc activement suivie par le Conseil de sécurité et a fait l'objet de plusieurs résolutions conçues dans le cadre du Chapitre VII de la Charte des Nations unies.

### **1.2.1. 11 septembre 2001**

Les attentats du 11 septembre, par leur exceptionnelle gravité, marquent une rupture dans la vie internationale et provoquent une forte réaction de la part des États-Unis et des autres pays affectés par le risque du terrorisme de masse. Le 12 septembre, le Conseil de sécurité, sous présidence française, se réunit et adopte une résolution d'une portée exceptionnelle, la résolution 1368. Le Conseil de sécurité « *reconnaissant le droit inhérent à la légitime défense individuelle ou collective conformément à la Charte (...) condamne catégoriquement, dans les termes les plus forts, les épouvantables attaques terroristes qui ont eu lieu le 11 septembre 2001 (...) et considère de tels actes, comme tout acte de terrorisme international comme une menace à la paix et à la sécurité internationale (...)* ».

La qualification d'atteinte à la paix et à la sécurité internationale, appliquée aux actes de terrorisme et légitimant le recours à la force armée, n'est pas une innovation dans la pratique du Conseil de sécurité. Dans le cadre des résolutions 748<sup>82</sup> et 883<sup>83</sup>, concernant la Libye, le Conseil de sécurité avait déjà fait usage de cette qualification. La résolution 1368 ne qualifie pas d'acte d'agression armée<sup>84</sup> les attaques dont les États-Unis ont été l'objet mais elle affirme, implicitement, que ce pays a le droit de riposter sur la base de l'article 51 de la Charte. La référence à la légitime défense a pour effet de laisser le soin aux États membres d'agir conformément à leurs intérêts, sans qu'il soit précisé s'ils doivent en rendre compte au Conseil de sécurité. Elle ouvre la voie à des actions menées par les États-Unis en leur fournissant un cadre général de légitimation.

L'ambassadeur des États-Unis auprès de l'ONU fera peu après une interprétation extensive de la résolution en affirmant que « *les États-Unis se réservent le droit d'invoquer la légitime défense, non seulement contre Oussama ben Laden et l'Afghanistan des talibans, mais également contre toute organisation ou tout autre État* ».

La notification adressée par les États-Unis au Conseil de sécurité, le 6 novembre 2001, à la veille du démarrage de leurs opérations militaires en Afghanistan, fait référence, en premier lieu, à l'article 51 de la Charte "visé par la résolution 1368". La Grande-Bretagne et la France adopteront la même formulation entérinant le droit à la légitime défense, bien que l'article 51 ne soit pas explicitement "visé par la résolution".

---

<sup>82</sup> 31 mars 1992.

<sup>83</sup> 11 novembre 1993.

<sup>84</sup> Qualification nécessaire, selon l'article 51 de la Charte des Nations unies, pour pouvoir invoquer la légitime défense : « *aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales...* », art. 51.

### 1.2.2. *L'OTAN et l'article V du Traité de l'Atlantique Nord*

Dans le cadre de la crise afghane, l'OTAN a invoqué, pour la première fois de son histoire, les dispositions de l'article V. Le 2 octobre 2001, le Conseil de l'Atlantique Nord, au vu des premiers résultats de l'enquête, autorise le Secrétaire général à annoncer que l'article V s'applique dans ce cas. L'attaque dont les États-Unis ont été l'objet, ayant pour origine une action venue de l'extérieur, est considérée comme une attaque contre toutes les autres parties qui, partant, peuvent assister les États-Unis dans l'exercice de leur droit de légitime défense. Cette décision n'a cependant été suivie d'aucune suite concrète, les États-Unis ayant choisi d'agir militairement sans avoir recours aux capacités collectives de l'OTAN.

L'invocation de l'article V est apparue comme un geste politique de solidarité d'une portée exceptionnelle.

### 1.3. Le 7 décembre 2001, début des bombardements aériens

#### 1.3.1. *L'"Operation Enduring Freedom"*

L'opération est baptisée "Liberté immuable" (*Operation Enduring Freedom*). Elle prend la forme d'une coalition asymétrique dirigée par les États-Unis selon le concept du *Nation Lead* par le général Franks, les alliés ne participant pas directement à sa planification. Par la mise en place de ce mode de décision, les États-Unis ont voulu s'affranchir du concept d'alliance qui prévalait au Kosovo avec l'intervention de l'OTAN et qui limitait leur liberté d'action en imposant une prise de décision collégiale pour le déclenchement de toute opération militaire. Les États-Unis vont mobiliser jusqu'à 30 000 soldats. Le contingent américain est aujourd'hui composé de 17 000 hommes qui continuent à mener des opérations contre les *talibans* et les jihadistes arabes dans le Sud de l'Afghanistan, à la frontière avec le Pakistan.

La crise afghane marque à ce titre une évolution dans la doctrine d'utilisation des forces armées. Selon l'intensité du conflit, la nature du contingent varie. Ainsi, pendant la phase de haute intensité, les États-Unis sont intervenus seuls et ont ensuite été rejoints par les armées des pays capables d'envoyer des soldats sur un théâtre extérieur éloigné : principalement la France et la Grande-Bretagne. Dans la phase suivante de stabilisation, l'OTAN a pris le commandement des contingents chargés de la sécurité (Force internationale d'assistance à la sécurité) et de la reconstruction dans les provinces afghanes (Provincial Reconstruction Team). La même dynamique est observée en Irak où des négociations sont menées pour donner un rôle à l'Alliance atlantique dans la formation des forces irakiennes.

#### 1.3.2. *La Présence militaire française*

L'intervention française se décline en trois opérations : Héraclès, Pamir et Épidote, toutes trois de nature différente.

- HERACLES est la partie française de l'opération "Liberté immuable" : opérations maritimes de surveillance et de contrôle de la mer d'Arabie et de la Corne de l'Afrique, opérations de reconnaissance aérienne et des missions terrestres. Le Charles de Gaulle est arrivé dans la zone le 20 décembre 2001, et 262 missions ont été menées à partir de son pont d'envol (missions de surveillance et offensives). Du 2 au 18 mars 2002, l'armée de l'air française, basée à Manas au Kirghizistan, a engagé des Mirages 2000 pour l'opération ANACONDA, mission d'attaques au sol.
- PAMIR est la composante française de la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) qui a été créée par le Conseil de sécurité, suite aux Accords de Bonn signés le 5 décembre 2001. Composée initialement de 5000 hommes dont 550 militaires français, sa mission initiale était de sécuriser Kaboul et ses alentours ainsi que l'axe Bagram-Kaboul. Sa mission a depuis été élargie à l'ensemble du territoire et à la sécurisation des élections présidentielles, sur décision du Conseil de sécurité. Le 11 août 2003, la Force est passée sous le

haut commandement de l'OTAN. Avec l'intervention récente de l'Eurocorps et la prise de commandement pour six mois du général Jean-Louis Py, le 9 août 2004, les effectifs sont passés à 9000 hommes, avec 37 pays représentés. Le nombre de militaires français s'élève aujourd'hui à 800 hommes et forme le deuxième contingent derrière celui de l'Allemagne (2100 hommes). Conformément à l'évolution de son mandat, la Force est déployée dans neuf provinces du Nord, sur les 34 que compte le pays. Créé en 1992 par cinq pays (Allemagne, Belgique, Luxembourg, France, Espagne), l'Eurocorps effectue en Afghanistan sa première mission hors d'Europe.

- EPIDOTE est la composante française d'une opération franco-américaine qui a pour objectif la formation et l'instruction de plusieurs bataillons de la nouvelle armée afghane. Depuis l'été 2003, un contingent de 250 hommes des forces spéciales a pris position auprès des troupes américaines pour lutter contre des groupes *talibans* dans le Sud du pays.

Ces deux dernières opérations, conduites conjointement avec les Américains, soulignent la parfaite coopération militaire entre les deux pays sur le théâtre d'opération afghan.

Enfin, les forces françaises sont également stationnées au Tadjikistan avec le Groupement tactique opérationnel (GTO) de Douchanbe. Celui-ci effectue des missions aériennes de transport tactique de théâtre au profit de Kaboul (Pamir, Épidote), assure ainsi un soutien logistique, les relèves de détachements et participe au transport vers Kaboul des nouvelles recrues de l'armée afghane.

### **1.3.3. Les raisons politiques de l'intervention**

L'investissement important des armées françaises dans l'opération "Liberté immuable", aux côtés des forces américaines, est principalement motivé par les responsabilités liées au statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies.

La France n'ayant pas d'intérêt stratégique en Afghanistan, on peut penser qu'il s'agissait avant tout pour elle de "tenir son rang". La perspective d'une réforme du Conseil de sécurité pourrait avoir influé sur le niveau d'implication de certains pays. Soucieuse d'apparaître comme un nouvel acteur majeur des relations internationales, l'Allemagne s'est impliquée d'une manière tout à fait importante, tant dans la dimension civile que militaire de la reconstruction de l'Afghanistan (premier contingent de la FIAS, responsable de deux Provincial Reconstruction Team, premier bailleur européen de la reconstruction). La demande allemande d'un siège permanent, formulée expressément le 21 septembre 2004 en marge de l'Assemblée générale de l'ONU, semble accréditer cette hypothèse. L'intervention allemande en Afghanistan ne peut cependant être réduite à cette seule supposition, l'Allemagne et l'Afghanistan ayant en effet entretenu des liens étroits depuis les années 20.

Deux opérations distinctes coexistent aujourd'hui en Afghanistan avec des objectifs différents : d'une part, la coalition sous commandement américain, chargée de poursuivre la guerre contre les *talibans* et le réseau Al Qaïda ; d'autre part, la Force internationale d'assistance et de sécurité. La dernière proposition américaine, formulée lors d'une réunion au siège de l'OTAN à Bruxelles le 27 octobre 2004 et restée en suspens, était de fusionner le commandement de la FIAS et celui de l'armée américaine.

## **II. L'ENVIRONNEMENT MULTILATERAL DE LA RECONSTRUCTION AFGHANE**

La chute des *talibans*, le 13 novembre 2001 a suscité une mobilisation de la communauté internationale pour préparer la reconstruction de l'Afghanistan. Il fallait au plus vite définir des priorités et une stratégie, attirer les fonds des donateurs et lancer un processus politique de

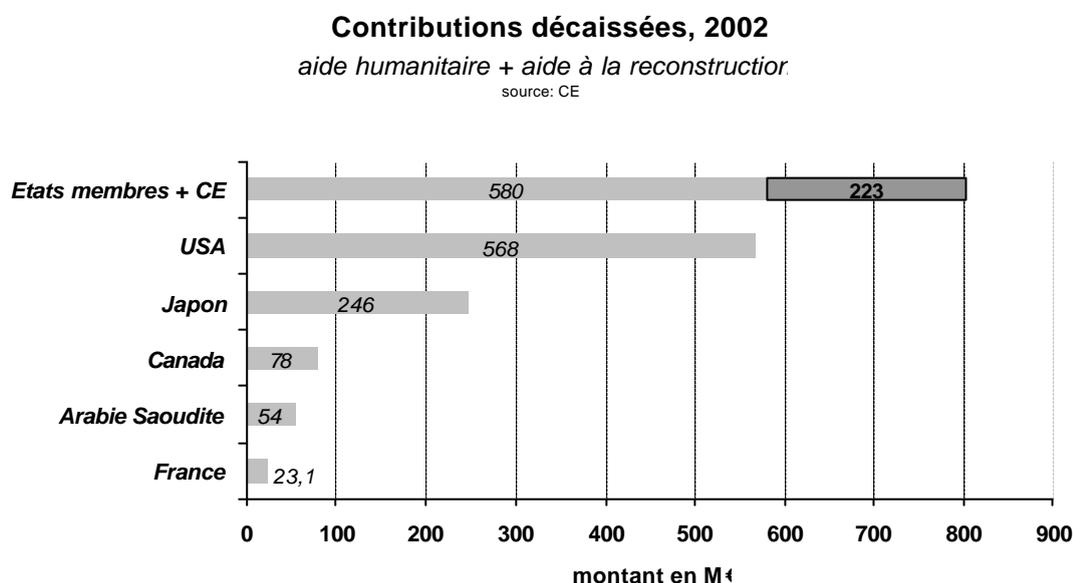
reconstruction d'un État démocratique. Ces trois composantes de l'intervention internationale ont été réalisées avec une grande célérité sous l'impulsion des États-Unis, du Japon et de l'Union européenne<sup>85</sup>.

## 2.1. Le financement de la reconstruction et la définition d'un cadre stratégique d'action

Dès le 20 novembre 2001, la Conférence de Washington met en place le comité de pilotage de la reconstruction de l'Afghanistan présidé par les États-Unis, le Japon, l'Union européenne et l'Arabie saoudite. Le comité charge la Banque mondiale, le PNUD et la Banque asiatique de développement, d'élaborer des stratégies, d'identifier les priorités et de fournir une estimation des coûts afin que la communauté internationale puisse adapter et dimensionner ses efforts financiers et techniques. Les estimations chiffrées sont annoncées à la Conférence de Bruxelles des 20 et 21 décembre 2001 : 1,7 Md\$ pour 2002 et 15 Mds\$ sur 10 ans<sup>86</sup>.

### 2.1.1. Conférences des donateurs et contribution de la communauté internationale

Les 21 et 22 janvier 2002, la première conférence des donateurs, à Tokyo, rassemble 61 pays et 21 organisations internationales et enregistre les promesses suivantes : 1,8 Md\$ pour 2002 (1,5 Md\$



seront réellement décaissés), 4,5 Mds\$ sur 5 ans. La France annonce quant à elle une contribution de 27,4 M€

La mobilisation de l'ensemble des bailleurs de fonds de l'aide au développement pour la reconstruction de l'Afghanistan puise en partie sa source dans une conscience occidentale marquée par "l'erreur historique" de l'abandon de l'Afghanistan après le retrait soviétique<sup>87</sup>. Importante en valeur absolue, l'aide allouée reste malgré tout en deçà de celle mobilisée dans d'autres post-conflits (Bosnie, Kosovo, Timor) si on la rapporte au nombre d'habitants.

<sup>85</sup> La France présentera à ses partenaires européens un *Plan d'action Afghanistan* le 1<sup>er</sup> octobre 2001.

<sup>86</sup> A titre de comparaison, la Banque mondiale et l'ONU ont évalué à près de 56 Mds\$ sur 4 ans le coût de la reconstruction irakienne, la Conférence des donateurs de Madrid, d'octobre 2003, a enregistré les promesses suivantes : États-Unis : 20 Mds\$ sur 18 mois ; Japon : 5 Mds\$ sur 3 ans ; GB : 400 M\$ sur 2 ans ; CE : 230 M\$ pour 2004.

<sup>87</sup> Ce sentiment est particulièrement présent dans les discours de l'envoyé spécial du Président Bush en Afghanistan et actuel ambassadeur des États-Unis, Zalmay Khalilzad. Pour un exemple récent, le discours prononcé à Ghazni le 4 mars 2004 : « *We are here to help in this historic effort. The United States made the mistake of abandoning Afghanistan after the defeat of the Soviet Union. We recognize this mistake, and we will not repeat it. The United States will stand with the Afghan people for as long as it takes to succeed* ».

<http://usembassy.state.gov/afghanistan/wwwhspzk030404.html>

La seconde Conférence des donateurs qui s'est tenue à Berlin, du 31 mars au 1<sup>er</sup> avril 2004, n'a pas démenti la mobilisation de la communauté internationale. Les différents bailleurs présents<sup>88</sup> se sont engagés pour la somme de 8,2 Mds\$ d'aide pour la période 2004-2007, dont 4,5 Mds\$ pour la seule année 2004 (dont 2,3 Mds\$ engagés par les États-Unis). Le Japon annonçait dans le même temps une contribution de 327 M€ sur 2 ans, l'Allemagne 320 M€ sur 4 ans, la Grande-Bretagne 409 M€ sur 3 ans, la CE 600 M€ sur 3 ans, la Banque asiatique de développement 820 M€ sur 4 ans, enfin la Banque mondiale 736 M€ sur 3 ans.

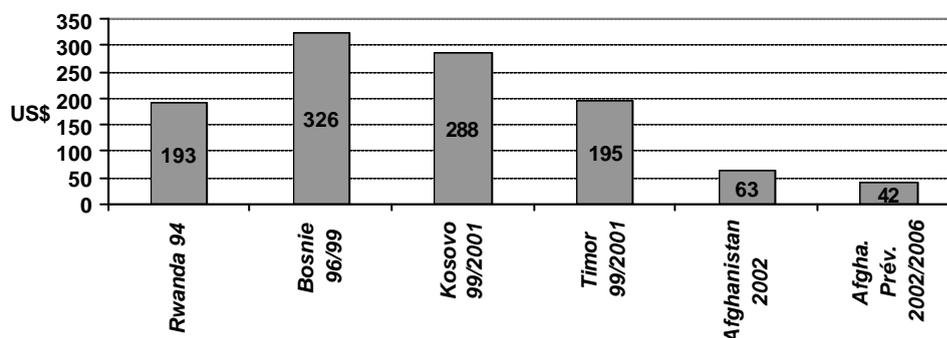
### 2.1.2. Un engagement financier qui ne faiblit pas

Longtemps, les observateurs ont craint que le déclenchement de la guerre en Irak ne provoque une baisse du niveau des contributions pour l'Afghanistan. Sans ce conflit, il est probable que la contribution américaine aurait été plus importante encore en Afghanistan. Certaines réaffectations de fonds ont eu lieu au sein d'agences onusiennes (le HCR notamment) ou bilatérales<sup>89</sup>. Mais ce mouvement ne s'est pas poursuivi et est resté marginal. Devant les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre la reconstruction en Irak, la communauté internationale semble vouloir démontrer sa capacité à reconstruire un pays. C'est en ce sens qu'elle a, à Berlin, réaffirmé son soutien financier au processus de reconstruction de l'Afghanistan.

L'habileté politique du gouvernement, afghan du reste, dans la mobilisation des bailleurs, est remarquable. Certains de ses membres, comme le ministre des Finances Ashraf Ghani, détaché de la Banque mondiale pour occuper ce poste, sont rompus aux concepts des bailleurs multilatéraux et

#### Décaissement per capita (US\$)

source: Care International et Gouvernement afghan



des donateurs et savent parfaitement adapter leur discours en présentant la reconstruction de l'Afghanistan comme un enjeu de la sécurité collective occidentale. L'Afghanistan peut également compter sur une diaspora éduquée et influente, disséminée en Europe et aux États-Unis. Ashraf Ghani affirmait, à la clôture de la Conférence de Berlin, que les attentes de son gouvernement avaient été satisfaites "à 100 % ».

### 2.1.3. La création d'instruments financiers multilatéraux ad hoc

Cette mobilisation financière s'est traduite dans l'abondement de deux fonds fiduciaires. Le plus important est l'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, lancé en mai 2002 sur proposition conjointe de la Banque mondiale, du PNUD et de la Banque islamique pour le développement. Géré par la Banque mondiale, ce *trust fund* est conçu pour rationaliser le soutien international à l'Afghanistan en organisant les offres financières au sein d'un mécanisme unique et financer les dépenses de

<sup>88</sup> Non représentée à haut niveau, la France n'a pas annoncé de contribution.

<sup>89</sup> La réaffectation la plus importante au sein de l'USAID s'est finalement faite au détriment des programmes développés en Afrique.

l'administration civile. Selon les propos de son administrateur<sup>90</sup>, il constitue le "goutte à goutte" du Gouvernement, finançant pour les 2/3 des salaires et pour le 1/3 restant des opérations de maintenance et de travaux. Il regroupe 24 donateurs, dont l'ensemble des pays du G7, la France exceptée<sup>91</sup>.

Il est doublé par le *Law and order Trust fund for Afghanistan*, fonctionnant sur le même modèle mais dédié aux dépenses de sécurité. D'autres fonds fiduciaires ont été créés et placés auprès du PNUD, le premier pour l'aide au fonctionnement de l'administration intérimaire, arrêté depuis et auquel la France avait participé à hauteur de 1 M€, l'aide à la réforme de l'administration publique qui a bénéficié d'une contribution française de 2 M€ et le dernier pour aider le processus électoral, pour lequel la France a débloqué 1,5 M€

#### **2.1.4. *Le National Development Framework : l'outil d'une stratégie de reconstruction***

Ces financements viennent appuyer une stratégie définie rapidement et conjointement par l'Afghanistan et les institutions multilatérales. Le principal instrument stratégique est le *National Development Framework* qui s'articule autour de :

- l'utilisation de l'assistance humanitaire et des politiques sociales comme moyens de créer les conditions d'un développement durable du capital humain ;
- la (re)construction des infrastructures physiques du pays ;
- le développement du secteur privé.

L'utilité, le rôle fondamental même de ce document pour la cohérence de l'action de la communauté internationale et sa coordination, ont été mentionnés à plusieurs reprises au cours des entretiens menés pour cette étude<sup>92</sup>. Dans la mesure où le pays est sorti exsangue de 23 ans de guerre continue et qu'il bénéficie aujourd'hui du soutien de la communauté internationale, les institutions multilatérales le perçoivent comme un laboratoire sans précédent pour l'évaluation des stratégies de développement.

#### **2.1.5. *Les modalités de mise en œuvre de l'aide fortement débattues***

Plusieurs débats animent les discussions des acteurs de la reconstruction : autorités afghanes, bailleurs multilatéraux, coopérations bilatérales et ONG. Ils concernent les modalités de mise en œuvre de l'aide : quelle orientation donner aux flux d'aide : aide à la reconstruction ou aide humanitaire ? Quelle place donner à l'État afghan dans la reconstruction ?

Ces deux interrogations posent incidemment la nature des vecteurs de l'aide et donc la place des ONG dans la reconstruction. Au cours des deux dernières années, les autorités afghanes ont dénoncé la part trop grande de l'aide internationale affectée à l'aide humanitaire et transitant par les ONG, au détriment d'actions de reconstruction. Un mouvement de délégitimation des OSI s'est développé et a dépassé ce premier débat pour empiéter sur le secteur de la reconstruction. Ainsi, certaines d'entre elles ont été directement accusées d'imposer une concurrence "déloyale"<sup>93</sup> aux entreprises locales et internationales lors de la soumission aux appels d'offres et d'empêcher l'émergence d'un secteur privé entrepreneurial afghan.

<sup>90</sup> Pierre-Roman-Heuyer, entretien réalisé le 5 avril 2004 à Paris.

<sup>91</sup> La France y participe indirectement à travers la contribution de la Commission européenne d'environ 50 M\$/an.

<sup>92</sup> Ce point a été particulièrement souligné par Jean-François Cautain, directeur des opérations de la CE en Afghanistan.

<sup>93</sup> Elle est due, selon leurs détracteurs, au bénéfice de régimes fiscaux avantageux et au recours à des personnels expatriés volontaires peu rémunérés. Les ONG feraient obstacle aux entreprises afghanes et aux entreprises internationales qui recherchent souvent des partenariats locaux pour abaisser leurs coûts. Ce type de partenariat peut parfois permettre à une entreprise de s'implanter durablement dans le pays, à travers la création de filiales. Il permet aussi de développer les compétences locales et le secteur entrepreneurial, à la différence des ONG qui n'ont pas vocation à s'implanter durablement dans le pays et qui fonctionnent souvent avec une compétence importée et parfois peu partagée.

La polémique a culminé avec les déclarations du ministre du Plan, stigmatisant les deux principaux problèmes de l'Afghanistan d'aujourd'hui : "les chefs de guerre et les ONG".

La place de l'État dans le processus de reconstruction, son degré de maîtrise des fonds et de contrôle des programmes, ont également fait débat, opposant les tenants du rôle central de l'administration qui doit développer ses propres capacités et légitimer son action, à ceux qui prônent le recours à des opérateurs privés, souvent étrangers, au nom de l'efficacité. Cette dernière approche est celle qui est privilégiée par la Banque mondiale. La définition des programmes de reconstruction du système de santé primaire, appelé *Performance-based Partnership Agreements* dans le vocabulaire de la Banque mondiale, a révélé ces différences d'orientation et des tensions, tant au sein de la communauté des bailleurs que du gouvernement afghan.

## 2.2. Processus politique de construction d'un État de droit afghan

### 2.2.1. *Les Accords de Bonn du 5 décembre 2001*

Au terme de neuf jours d'intenses négociations, un accord entre les factions afghanes en présence est finalement intervenu sur la composition d'un gouvernement provisoire, ainsi qu'un échéancier devant conduire à l'élaboration d'un système politique démocratique et représentatif. Afin d'assurer la sécurité et le bon développement du nouveau gouvernement afghan, l'accord de Bonn prévoit le déploiement de troupes internationales de maintien de la paix à Kaboul et dans les environs de la capitale. Hamid Karzaï y fut désigné pour diriger le gouvernement provisoire. Bien qu'on ait veillé à un partage des pouvoirs le plus équitable possible entre les différentes factions en présence dans l'élaboration de ce gouvernement de transition, c'est l'Alliance du Nord qui fut la plus avantagée avec le contrôle des ministères de la Défense, des Affaires étrangères et de la Sécurité intérieure.

Le processus engagé par les accords inter-afghans conclus à Bonn en décembre 2001 a été globalement respecté. Une Loya Jirga<sup>94</sup> a reconduit, en juin 2002, le président Karzaï dans ses fonctions à la tête de l'Administration intérimaire afghane. Une seconde Loya Jirga a adopté, le 4 janvier 2004, une nouvelle constitution. Les élections présidentielles se sont tenues le 9 octobre 2004, avec retard par rapport à l'échéancier des Accords de Bonn : 55,4 % des 9,9 millions d'électeurs inscrits ont porté leurs voix sur Hamid Karzaï, finalement déclaré vainqueur le 4 novembre 2004. Le processus initié à Bonn se poursuit, « *l'usine à produire un État* »<sup>95</sup> fonctionne, les prochaines échéances en sont les élections législatives.

Au cours des négociations, dans le souci de coordonner les actions de coopération bilatérale et des institutions multilatérales, douze secteurs d'intervention ont été définis. Ainsi, l'Italie est devenue nation cadre pour la coopération judiciaire, l'Allemagne pour la police, le Japon pour les programmes de DDR (Désarmement, Démobilisation et Réinsertion), la Grande-Bretagne pour la lutte contre la drogue, les États-Unis pour la formation de l'armée afghane, la BASD pour le développement rural et l'agriculture, et enfin la Commission européenne et la Banque mondiale pour la réforme de l'Etat.

### 2.2.2. *Les Nations unies en Afghanistan, la vision de Lakhdar Brahimi*

Dès le lendemain de la chute des *talibans*, la résolution 1378 du Conseil de sécurité du 14 novembre 2001 affirme le rôle central de l'ONU dans la mise en place d'une administration de transition en Afghanistan. Le 6 décembre 2001, la résolution 1383 endosse les Accords de Bonn.

<sup>94</sup> Grande assemblée traditionnelle afghane.

<sup>95</sup> Mot de Jean Arnault, représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies en Afghanistan, évoquant le processus de Bonn.

Lakhdar Brahimi, représentant spécial des Nations unies, a défini le rôle de la communauté internationale qui doit se transformer radicalement lorsque l'on arrive à l'étape post-confliktuelle. A partir du moment où le gouvernement est en place, l'ONU ne doit plus remplir les vides mais apporter un soutien et une aide aux nouvelles autorités. Il s'agit de laisser la plus "petite empreinte étrangère possible" et pour cela, il faut en premier lieu s'assurer que les activités entreprises sont véritablement nécessaires et ne peuvent pas être réalisées par le pays lui-même. Présent sous les *talibans*, Lakhdar Brahimi a accompagné le processus de transition vers la démocratie et a été un acteur central des négociations qui aboutiront aux Accords de Bonn. Depuis son départ pour l'Irak, son adjoint d'alors, le Français Jean Arnault lui a succédé. L'ensemble des agences onusiennes sont présentes en Afghanistan, beaucoup y ayant travaillé antérieurement. Le HCR et le PNUD officiaient déjà dans la région, avec d'importants moyens, pendant l'occupation soviétique, le PNUD à Kaboul et le HCR dans les camps de la résistance au Pakistan. Des missions spéciales ont été créées pour venir en aide à l'Afghanistan : une mission d'assistance des Nations unies (*UNAMA*) le 28 mars 2002 (résolution 1401), une autre, plus spécifique, qui concerne les programmes de déminage du pays (*UNMAPA*). Après le départ de Lakhdar Brahimi, qui imposait une coordination effective, il semble que chaque agence ait quelque peu repris son autonomie.

A la différence des processus mis en place au Kosovo et Timor oriental<sup>96</sup>, la communauté internationale a fait le choix de ne pas créer une mission de l'ONU chargée de l'administration du pays. Très tôt, il y a eu une volonté d'éviter toute vacance du pouvoir et d'installer une autorité intérimaire afghane, puis un gouvernement sous la direction d'Hamid Karzaï, mobilisant des compétences dans les diasporas européennes, surtout américaines.

### III. INFLUENCES DANS LE POST-CONFLIT

#### 3.1. Le cadre afghan

La longue période de guerre a provoqué le départ d'une partie de la population afghane et de l'essentiel de l'élite afghane vers des pays occidentaux. Depuis trois ans, avec le début de la normalisation de la situation, ces populations reviennent dans le pays.

##### 3.1.1. La société civile

Trois types de populations coexistent aujourd'hui en Afghanistan. Celles qui sont restées pendant la guerre, celles qui se sont réfugiées dans les camps des pays limitrophes<sup>97</sup> (en premier lieu au Pakistan et qui sont massivement rentrées aujourd'hui) et celles qui sont parties à l'étranger – en Europe (Allemagne, France) et aux États-Unis – et qui reviennent aujourd'hui diplômées, imprégnées de la culture du lieu d'exil.

D'importantes tensions existent entre ces différentes composantes de la population qui ont vécu des histoires différentes lors des 25 dernières années. Les tensions sont renforcées par la hiérarchie induite par l'intervention de la communauté internationale et le rôle prépondérant qu'elle a donné aux Afghans de retour dans leur pays. Le lien s'établit en partie grâce aux nationaux restés dans le pays et qui ont travaillé au contact des Occidentaux dans les ONG internationales. L'exode rural est par ailleurs très important, malgré une très forte résilience de la société agraire afghane. Ce mouvement est très corrélé au retour des réfugiés et des expatriés qui ont acquis à l'étranger des modes de vie urbains.

<sup>96</sup> Respectivement l'*UNMIK* en charge de la province du Kosovo et l'*UNTAET* pour le Timor oriental.

<sup>97</sup> On a estimé à 4,5 millions le nombre de réfugiés.

### 3.1.2. *L'administration afghane aujourd'hui*

Les années de conflits ont provoqué la fuite de l'élite administrative en quatre vagues successives. Ces départs ont été comblés par autant de mouvements d'intégration dans l'administration en fonction des tenants du pouvoir. Chaque moment de l'histoire de l'Afghanistan a apporté une strate supplémentaire dans les organigrammes de l'administration centrale afghane. En octobre 2001, à la fin du régime des *talibans*, l'administration comptait 110 000 fonctionnaires. Avec l'arrivée de l'Alliance du Nord, les effectifs ont fortement augmenté pour atteindre, sous le gouvernement de Hamid Karzaï, le chiffre de 220 000. Pléthorique et stratifiée, l'administration centrale d'aujourd'hui et le gouvernement d'Hamid Karzaï voient s'opposer réformateurs et traditionalistes :

- les réformateurs sont issus, soit des diasporas américaine et européenne – ils souffrent par conséquent d'un manque de légitimité –, soit de la communauté afghane restée dans le pays pendant les années de guerre. Ces derniers ont travaillé pendant cette période aux côtés des ONG internationales. Bien formés et intégrés à la population, ils jouissent pour leur part d'une grande légitimité ;
- les traditionalistes, anciens chefs de guerre, ont une légitimité tirée de leurs faits d'armes ou de l'appartenance à une ethnie. Ils sont des freins à la reconstruction du pays telle qu'elle est conçue par la communauté internationale et les élites afghanes, dans le sens où elle se met en place en opposition au pouvoir des armes et de l'argent, c'est-à-dire contre les attributs de leurs "anciens" pouvoirs.

### 3.1.3. *Un "gouvernement de consultants" ?*

Pierre-Roman Heuyer, administrateur du Fonds de reconstruction pour l'Afghanistan, stigmatise la présence dans les ministères de nombreux consultants. La situation dans les différents ministères n'est cependant pas uniforme. Leur nombre, et surtout leur poids politique, est directement corrélé au niveau de leadership politique. Leur présence est un symptôme de l'absence d'une élite administrative afghane et pose à la fois la question de la légitimité du ministère ainsi conduit et de la volonté d'influence de certains pays. En provenance le plus souvent de la sphère multilatérale (PNUD, Banque mondiale), du DFID, beaucoup sont rémunérés par l'USAID. Les missions de conseil auprès des ministères sont très prisées d'une manière générale par les pays anglo-saxons. Elles sont un moyen important d'orienter les décisions et sont des postes-clés pour la connaissance des dossiers, l'attribution des appels d'offres, etc.

## 3.2. « L'Afghanistan (...) une situation hautement concurrentielle, en termes de luttes d'influence »<sup>98</sup>

### 3.2.1. *La mission de conseil du professeur Guy Carcassonne*

Les enseignements de la mission de conseil du professeur de droit public Guy Carcassonne auprès de la Commission constitutionnelle et du président de l'État islamique intérimaire d'Afghanistan, Hamid Karzaï, sont révélateurs des influences qui traversent l'exécutif afghan.

C'est au cours d'une rencontre au niveau des Chefs d'État à New York que le Président Karzaï a formulé au Président Chirac une demande d'aide pour l'établissement de la nouvelle constitution afghane. C'est semble-t-il, en raison du souvenir du rôle joué par le conseiller d'État Louis Fougère, en 1963, pour l'établissement de la dernière constitution démocratique que cette demande a été formulée à la France. Relayée par le Conseil constitutionnel, la demande est ensuite arrivée au bureau du professeur de Droit public Guy Carcassonne qui a accepté la mission. La nouvelle Constitution afghane a finalement été adoptée par la Loya Jirga le 4 janvier 2004.

<sup>98</sup> Guy Carcassonne, dans la revue *Critique internationale*, « Promouvoir la démocratie ? », juillet 2004, Presses de Sciences Po.

L'important n'est pas, pour notre propos, la genèse du texte finalement adopté mais bien celle du texte à partir duquel la Grande assemblée a délibéré. Il ne s'agit pas non plus de porter un jugement sur le contenu des textes proposés mais plutôt de mettre en évidence les influences qui ont joué au cours de son élaboration

Guy Carcassonne a séjourné à huit reprises en Afghanistan, séjours au cours desquels il a noué une relation de confiance avec le président Karzaï et la Commission constitutionnelle afghane. En étroite collaboration avec l'entourage du Président, il orienta les travaux vers une architecture constitutionnelle, avec notamment un exécutif bicéphale formé d'un Président et d'un Premier ministre, le plus à même selon lui de poser les cadres permettant une stabilité démocratique future dans une réalité politique afghane complexe. Guy Carcassonne pensait avoir convaincu la Commission constitutionnelle de la pertinence de ce système. Il rentra à Paris deux jours avant la publication officielle du projet, pour des raisons professionnelles, sans pouvoir assister à une dernière réunion de la Commission qui devait décider de dispositions mineures. Une fois à Paris, il découvrit le contenu du projet constitutionnel qui servirait de base de discussion de la Loya Jirga : un régime présidentiel fortement inspiré par le modèle constitutionnel des États-Unis. Le texte avait été vidé de son sens entre-temps par la modification de quelques articles fondamentaux.

Selon Guy Carcassonne, trois éléments expliquent cette modification :

- la plupart des membres du gouvernement, ayant vécu leur exil aux États-Unis, connaissent mieux le système constitutionnel américain et ont plutôt tendance à vouloir le reproduire ;
- les États-Unis sont très présents dans le post-conflit afghan, certains ressortissants proches de l'administration afghane promeuvent fermement leur propre système constitutionnel ;
- l'existence d'une mystique de la simplicité parmi les responsables afghans : "un président, un parlement" qui ne sert pas l'idée du système proposé<sup>99</sup>.

Le premier enseignement est l'importance du lien créé en exil avec le pays d'accueil, les élites formées à l'étranger étant appelées à devenir les futurs cadres sur lesquels s'appuie la communauté internationale. Le second enseignement est la forte influence effectivement exercée par les États-Unis : au sein de l'entourage proche d'Hamid Karzaï, la tendance était à l'adoption d'un système américain : « *C'était le fantasme d'un certain nombre d'entre eux, et c'était surtout le schéma clairement soutenu par les Américains* »<sup>100</sup>. L'attitude de l'entourage américain n'était toutefois pas uniforme. Barnett Rubin<sup>101</sup>, en particulier, comprenait parfaitement les enjeux des dispositions du nouveau texte constitutionnel. Son attitude tranchait visiblement avec celle de Zalmay Khalilzad, envoyé spécial du président américain, devenu ambassadeur en novembre 2003. Il s'en tenait à une posture ferme résumée ainsi par Guy Carcassonne<sup>102</sup> : « *ce qui est bon pour les États-Unis est bon pour l'Afghanistan* ». Pour saisir la portée de cette influence sur un sujet aussi politique que constitue l'établissement d'une constitution, il est intéressant d'examiner le parcours professionnel et politique de Zalmay Khalilzad.

<sup>99</sup> Arguments développés lors du colloque organisé par le Groupe d'étude Afghanistan de l'Assemblée nationale, le 8 décembre 2003, intitulé : *Quelle reconstruction pour l'Afghanistan ?* Il convient toutefois de préciser que la mission de Guy Carcassonne a permis au ministère des Affaires étrangères et à l'Union européenne de maintenir une présence au cœur même du système de pouvoir afghan.

<sup>100</sup> Guy Carcassonne, *Critique internationale*, idem.

<sup>101</sup> Universitaire américain spécialisé dans l'étude de l'Afghanistan et de l'Asie centrale. Il a été conseiller spécial de Lakhdar Brahimi pendant les négociations qui ont abouti aux Accords de Bonn.

<sup>102</sup> Précisions apportées par Guy Carcassonne lui-même lors d'un entretien réalisé le 15 octobre 2004 à Paris.

### 3.2.2. *Zalmay Khalilzad et l'influence américaine*

Né en Afghanistan, ses études l'ont mené au Liban puis aux États-Unis où il a obtenu son doctorat à l'université de Chicago avec Albert Wohlstetter, père du néoconservatisme. En 1984, il obtient la nationalité américaine. Il est un des membres fondateurs du *Project for a New American Century*, *think tank ad hoc* défendant des thèses interventionnistes et unilatéralistes auprès de membres influents de Washington. Parmi les promoteurs les plus zélés du "projet" on trouve : Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz et Richard Perle, des acteurs-clés de l'entourage de l'actuel président américain<sup>103</sup>. Il a participé à plusieurs reprises aux travaux de la *Rand Corporation*, illustre *think tank* néoconservateur. Il fut conseiller de l'entreprise *Unocal*, leader du consortium *Centgas*<sup>104</sup> qui projetait la réalisation du gazoduc du Turkménistan au Pakistan à travers l'Afghanistan.

Zalmay Khalilzad conseilla le consortium et recruta Hamid Karzaï comme consultant pour réaliser les négociations avec les *talibans* qui aboutirent à un accord paraphé en janvier 1998. Le 26 janvier 1998, il signait une lettre au président Clinton appelant à la mise en œuvre d'une stratégie politique et militaire visant à mettre fin au régime de Saddam Hussein<sup>105</sup>. Zalmay Khalilzad est alors nommé envoyé spécial de l'administration américaine en Afghanistan, le 31 décembre 2001, neuf jours après la mise en place d'Hamid Karzaï à Kaboul. Cette rapide rétrospective et la lecture de ses plus récents discours permettent de mieux comprendre la stratégie américaine qui intègre la reconstruction afghane comme une étape d'un dessein plus large visant à la démocratisation de l'Irak et à celle du "Grand Moyen-Orient". Lors d'une allocution prononcée le 5 avril 2004 devant le *Center for Strategic & International Studies (CSIS)*, il déclarait : « *Our goal is to improve the security of the American people by achieving three objectives. We seek to defeat the Taliban, al Qaeda, and other terrorists (...). We seek to help Afghans build a new Afghanistan (...). We seek to use success in Afghanistan to promote the transformation of the greater Middle East.* »<sup>106</sup>

La stratégie vise à promouvoir un modèle de démocratie à l'occidentale, dans son acception américaine, et à mettre en place des gouvernements pro-américains en Afghanistan et en Irak. Dans le même discours, abordant l'étape importante de l'établissement de la nouvelle constitution, Zalmay Khalilzad poursuivait : « *With Afghan leaders, I like to joke that the authors of the new Afghan constitution should cite the authors of the new Iraqi constitution for copyright violations. There are a number of provisions in the Iraqi constitution that suspiciously resemble the Afghan constitution.* »<sup>107</sup>

Si les influences s'expriment autour du gouvernement, elles se manifestent au sein même du gouvernement par certains membres qui ont vécu leur exil aux États-Unis et qui sont les vecteurs privilégiés des politiques conçues et défendues par les institutions financières internationales. Le processus de décision menant à la mise en place de programmes de reconstruction du système de santé primaire en Afghanistan traduit cette proximité.

### 3.2.3. *L'influence de la Banque mondiale à travers l'imposition des Performance-based Partnership Agreements (PPAs)*

Ces contrats de partenariats basés sur la performance dans le domaine de la santé ont été conçus par la Banque mondiale. Le programme a pour principale caractéristique de sous-traiter par appel d'offres, à des prestataires de service privés, à but lucratif ou à des ONG, la délivrance des soins

<sup>103</sup> Gilles Kepel, *Fitna, Guerre au cœur de l'Islam*, Gallimard, 2004, p. 87.

<sup>104</sup> Outre l'entreprise américaine Unocal, le consortium regroupait six autres sociétés de nationalité saoudienne, japonaise, sud-coréenne, russe et pakistanaise.

<sup>105</sup> [http://www.channel4.com/news/2003/special\\_reports/pnacletter.html](http://www.channel4.com/news/2003/special_reports/pnacletter.html)

<sup>106</sup> <http://usembassy.state.gov/afghanistan/wwwhspzk040504.html>

<sup>107</sup> <http://usembassy.state.gov/afghanistan/wwwhspzk040504.html>

primaires à l'échelle d'une province, sur une période de trois ans. Selon des spécialistes en santé publique<sup>108</sup>, il ne prévoit pas la mise en place des cadres d'un système de santé pérenne, garantissant à la population un accès aux soins, et ne répond pas à l'objectif prioritaire du renforcement des capacités du ministère de la Santé afghan; il peut par ailleurs présager l'établissement d'un système de santé privatisé.

Trois points sont à souligner à cet égard :

- à sa publication, ce programme a suscité de nombreuses critiques. Deux lettres<sup>109</sup> ont été envoyées à la Banque mondiale<sup>110</sup>, co-signées par Eric Lavertu, conseiller de coopération, à l'ambassade de France en Afghanistan, Karl Harbo, représentant de la CE, et Elisabeth Kvitashvili, représentante de l'USAID. D'autres acteurs de la communauté internationale ont craint d'exprimer ouvertement leur désapprobation et de s'opposer à la Banque mondiale (Coopération japonaise, UNICEF, OMS), quoiqu'ils partageaient les réserves des premiers ;
- Le ministère de la Santé afghan<sup>111</sup> a tenté de s'y opposer mais les *PPAs* lui ont été imposés par le ministre des Finances, Ashraf Ghani<sup>112</sup>, ancien de la Banque mondiale ;
- la Banque a fait preuve en la matière, selon les observateurs, d'une intransigeance que l'on ne lui connaissait plus depuis quelques années.

La définition des programmes de reconstruction du système de santé a donné lieu à d'intenses débats entre les différents bailleurs et le ministère de la Santé afghan. Il ont fait écho à des débats plus généraux concernant la place de l'État dans la reconstruction, donc son rôle dans la normalisation de la situation du pays. En cette matière, les politiques qui se sont imposées, en partie dictées par l'urgence de la situation, définissent un rôle réduit de l'État. Ce dernier se voit cantonné au rôle de contrôleur des actions réalisées par des acteurs non étatiques (concept de *contracting out* par opposition au *contracting in*), en application des concepts du courant de pensée du *New Public Management*<sup>113</sup>, très prégnant au sein des Institutions financières internationales.

Au niveau français, il est intéressant de constater la convergence des opinions opposées aux *PPAs*. Les entretiens réalisés auprès d'universitaires, d'ONG médicales, du ministère de la Santé, du bureau de la Santé de la DgCID, en témoignent : tous les acteurs français se retrouvent dans une dénonciation identique et la volonté de créer des cadres d'un système de santé pérenne en Afghanistan qui renforcerait les capacités du ministère de la Santé. Ce point de vue est partagé par d'autres acteurs étrangers du développement. Sur le thème de la reconstruction du système de santé, il y a un fort clivage entre les conceptions défendues par les Anglo-saxons (système où l'acteur privé est prépondérant) et celles défendues par différents partenaires de la France, notamment européens, en faveur d'un partenariat public/ privé plus équilibré. Lors de la 56<sup>ème</sup> Assemblée mondiale de la santé<sup>114</sup>, l'OMS, pressentant les dérives possibles de ces orientations, a formulé des recommandations visant à encadrer la contractualisation dans l'amélioration de la performance des systèmes de santé.

<sup>108</sup> Valery Ridde par exemple, chercheur en santé communautaire à l'université Laval, Québec, et spécialiste des systèmes de santé dans les pays du Sud.

<sup>109</sup> Datées du 27 mars 2003 et du 6 avril 2003.

<sup>110</sup> Courriers adressés à Alastair McKechnie, Afghanistan and Operations Director, World Bank.

<sup>111</sup> En la personne du vice-ministre, le Dr Feruz.

<sup>112</sup> Ashraf Ghani a quitté l'Afghanistan en 1978, est devenu professeur d'anthropologie à l'université Johns Hopkins de Washington DC. Il a ensuite dirigé le département d'anthropologie de la Banque mondiale pendant de nombreuses années avant de devenir ministre des Finances de l'Afghanistan.

<sup>113</sup> Cette école de pensée réduit le rôle de l'État à la supervision et à la régulation d'activités qui doivent être assurées par des opérateurs privés mais qui étaient autrefois traditionnellement de sa compétence.

<sup>114</sup> 56<sup>ème</sup> Assemblée mondiale de la Santé, Le rôle de la contractualisation dans l'amélioration de la performance des systèmes de santé, 28 mai 2003.

Ces deux exemples révèlent la difficulté pour les acteurs de la coopération, notamment français, de faire prévaloir leurs conceptions et leurs valeurs lorsqu'il y a homogénéité intellectuelle, voire idéologique, entre la puissance leader, les autorités afghanes mises en place et la Banque mondiale, principale institution multilatérale chargée de la reconstruction.

La reconstruction est ainsi un champ éminemment politique : tous les domaines concernés posent directement la question du rôle futur de l'État.

#### **3.2.4. *Le post-conflit afghan, un champ politique***

Si le conflit marque une rupture dans la dynamique d'évolution d'une société et d'un État, la reconstruction est une période cruciale pendant laquelle il est pris acte de la fin d'un système et de la création d'un nouveau cadre de référence collectif. Tous les domaines concernés posent directement la question du rôle de l'État, celle de ses contours et des missions qui lui seront assignées. Il voit s'opposer les pouvoirs normatifs des États et des institutions multilatérales. Mais ce "champ politique" est en partie figé, déjà cristallisé, les politiques proposées ayant été pensées et élaborées dans les institutions multilatérales, en amont, plusieurs années auparavant<sup>115</sup>.

#### **3.2.5. *Rôle des membres des diasporas dans la reconstruction afghane***

Les populations parties et souvent formées dans les pays occidentaux ont vocation à jouer un rôle important dans la reconstruction du pays. Dès avant la chute programmée des *talibans*, la communauté internationale a identifié les Afghans expatriés susceptibles de former la nouvelle élite gouvernementale et administrative. Les bailleurs ont recherché dans leur personnel ou ont recruté des Afghans susceptibles de les représenter et de faire le lien entre l'institution multilatérale et les structures afghanes. La Banque mondiale a parfaitement joué de cette utilisation de la diaspora. Le poids politique et technique dans les ministères et au gouvernement a été donné aux membres issus des diasporas afghanes exilés dans les pays occidentaux où ils ont poursuivi leurs études universitaires. Les postes importants qu'ils occupent aujourd'hui en Afghanistan et le lien fort créé pendant l'exil avec le pays d'accueil font d'eux des vecteurs privilégiés de l'influence occidentale.

Tout en se gardant de toute généralisation hâtive, il a pu être observé un certain déterminisme des professions acquises en fonction des pays d'accueil. Ces mêmes compétences déterminent aujourd'hui en partie le rôle des personnes issues des différentes diasporas dans le post-conflit. La France a formé beaucoup de juristes et de médecins, l'Allemagne des ingénieurs, les États-Unis plutôt des businessmen. Il est difficile de valoriser le rôle joué par les Afghans accueillis en France relativement à ceux accueillis par d'autres pays. Il est certain que la reconstruction nécessite des ingénieurs et des businessmen. En revanche, les Afghans formés en France sont à l'origine de la création de nombreuses ONG franco-afghanes qui soutiennent directement l'Afghanistan.

#### **3.2.6. *L'action de la communauté internationale et l'imposition d'un modèle***

L'action de la communauté internationale s'est d'abord centrée sur la capitale. Aujourd'hui, elle est animée de la volonté d'étendre l'effort de reconstruction aux différentes provinces. Mais en dehors de Kaboul et des grands centres urbains, le processus peut n'avoir aucun sens pour les Afghans. Apparaît en effet une distorsion entre une démocratie à l'occidentale – promue par la communauté internationale et une diaspora éduquée revenue dans le pays – et l'absence corrélative de valorisation de l'espace politique traditionnel afghan qui se situe plutôt au niveau des Choura (assemblées locales).

---

<sup>115</sup> Le programme de la Banque mondiale pour la reconstruction du système de santé primaire (PPAs) en offre une illustration. Si c'est début 2002 que la Banque mondiale présente les PPAs pour l'Afghanistan, ce type de programme a déjà été expérimenté au Cambodge en 1999 et c'est dans une publication de 1993, le *World Bank Report : Investing in Health*, que sont déjà présents les principes qui fondent aujourd'hui le programme développé en Afghanistan.

Pour les acteurs multilatéraux, la reconstruction évolue positivement avec un haut niveau de coordination et sans compétition sur le terrain entre les bailleurs internationaux ou les coopérations bilatérales. Pour d'autres, elle se développe en vase clos au sein de structures internationales qui se "gargarisent" de leur réussite. Pour d'autres encore, le processus avance sans s'attaquer aux causes structurelles de l'instabilité et sans tenter d'atténuer les ferments de tension. Les "vrais" problèmes de l'Afghanistan restent non résolus comme ceux de l'éradication de la culture du pavot et de la production de drogue<sup>116</sup> ou celui de la lutte entre chefs de guerre, consubstantielle à la persistance de pouvoirs locaux.

Le processus politique suit son cours : établissement d'une constitution, tenue d'élections, etc. L'Afghanistan a connu, à partir de 1973, un régime socialiste qui a imposé "d'en haut" ses réformes progressistes et s'est attaqué brutalement aux structures traditionnelles de la société afghane. Ce réformisme autoritaire, concourant à l'établissement d'un modèle d'État central fort, a perduré jusqu'en 1989. L'administration afghane conserve encore certains traits de cette époque.

Aujourd'hui, la communauté internationale projette un modèle de démocratie libérale. A ce titre, la reconstruction de l'Afghanistan peut-être considérée comme un des derniers avatars de la Guerre froide. Par l'imposition de ce modèle et la mise en place d'un pouvoir pro-américain, "l'Ouest" consomme tardivement une victoire sur l'ex-empire soviétique.

#### **IV. LA FRANCE ET LA RECONSTRUCTION DE L'AFGHANISTAN**

La relation franco-afghane est ancienne, elle remonte aux années 20 et s'est poursuivie depuis. Antérieurement au régime communiste de Kaboul, la France avait noué des liens aux plans politiques, culturels et techniques. Durant les années de guerre, l'image de la France a été perçue à travers la présence de volontaires des ONG qui se rendaient en Afghanistan pour aider la population et la résistance afghane. Seules présentes dans les premières années de la guerre, ces organisations ont contribué à la francophilie afghane. Les liens se sont dans le même temps renforcés avec la présence sur le territoire français d'exilés appartenant à une élite kabouli francophile et francophone.

Mais l'Afghanistan a ceci de particulier que divers pays occidentaux, au premier rang desquels l'Allemagne, avaient développé avec lui des liens tout aussi anciens que la France. L'Afghanistan ne faisait pas partie, en ce sens, de l'aire d'influence exclusive d'un quelconque pays occidental.

#### **4.1. Une coopération ancienne entre les deux pays**

##### **4.1.1. *La DAFA, doyenne des coopérations***

En 1921, Alfred Foucher jette les bases d'un accord archéologique entre la France et l'Afghanistan avec la création de la Délégation archéologique française en Afghanistan. En 1932, Ria Hackin en devient le directeur et effectue des fouilles d'une très grande richesse jusqu'à la deuxième Guerre mondiale. Le musée Guimet, à Paris, accueille de nombreuses pièces issues de ces campagnes de fouilles.

##### **4.1.2. *1919 : début du règne d'Amâmourlâh***

Époux de la reine Soraya, Amâmourlâh est rempli d'une ambition moderniste pour son pays. Un plan de formation d'étudiants à l'étranger, y compris de jeunes filles, sera élaboré dès 1921. Dès la première rentrée scolaire, 34 jeunes Afghans seront admis au lycée Michelet de Vanves. En 1922, il

<sup>116</sup> La richesse engendrée par l'industrie de la drogue constituerait jusqu'à 50 % du PIB de l'Afghanistan

fait appel à la coopération française dans le domaine de l'éducation et demande au chef de la DAFA, Alfred Foucher, d'établir un plan de développement de l'enseignement secondaire. Un collège franco-afghan verra le jour en 1922 et prendra le nom d'Esteqlâl<sup>117</sup> ("Indépendance") en 1930. Le baccalauréat afghan du lycée Esteqlâl est reconnu comme équivalent au baccalauréat français (à la même époque, deux autres lycées sont également créés avec le concours de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne). En 1926, un Français, Auguste Girard, prend la direction de la première école d'agriculture. Le Roi Zâher Châh a lui-même effectué ses études secondaires en France, à Montpellier, puis au lycée Janson-de-Sailly.

#### **4.1.3. Les années 60 : le renforcement des liens**

En 1965, le roi se rend en visite officielle en France où il rencontre le général de Gaulle. Leurs entretiens débouchent sur le renforcement de l'aide française en Afghanistan. La reconstruction du lycée Esteqlâl est décidée et, en mai 1968, Georges Pompidou effectue une visite officielle dans le pays pour poser la première pierre du nouveau lycée qui sera inauguré en 1973. Cette visite renforcera les liens de coopération entre les deux pays.

#### **4.1.4. Les années 70 : l'apogée de la coopération franco-afghane**

Dans le domaine de l'éducation, une trentaine d'enseignants sont détachés dans le secondaire. Une douzaine de bacheliers sont sélectionnés chaque année pour effectuer des études scientifiques en France. L'université de Strasbourg accueille des étudiants en ethnologie et archéologie pour travailler avec Daniel Schlumberger, ancien de la DAFA. Une coopération avec la faculté de droit de Kaboul, instituée en 1966, permet aussi à un certain nombre d'étudiants de bénéficier de bourses d'études.

A cette époque, le Centre culturel français est très fréquenté. Le département de français de la faculté des Lettres forme de futurs professeurs. La coopération entre l'université de Médecine de Lyon et l'hôpital universitaire Alî Abâd de Kaboul est aussi très active en ce qui concerne le détachement de personnels : professeurs, internes, pharmaciens, infirmières et pour l'obtention de bourses de stage.

Dans le domaine agricole, la production cotonnière afghane s'est fortement développée dans les années 70 grâce à l'appui de la coopération technique française et par l'intermédiaire de la Compagnie française pour le développement des textiles (CFDT).

#### **4.1.5. Les années 80 : l'interruption des programmes**

La décennie 80, avec l'invasion soviétique, verra l'interruption de nombreux programmes, dont la coopération hospitalière en 1978. La DAFA fermera sa représentation en 1982 ; elle a été réouverte en 2004. Les professeurs français du lycée Esteqlâl, devenus des témoins "gênants" de la situation politique, partiront en 1985.

Ce court rappel historique permet de comprendre l'orientation des programmes développés par la coopération française dans le post-conflit afghan. La France s'est attachée, du moins dans les premiers temps, à revitaliser les liens qu'elle avait su tisser avec l'Afghanistan dans les domaines culturel, agricole, de l'éducation et de la santé.

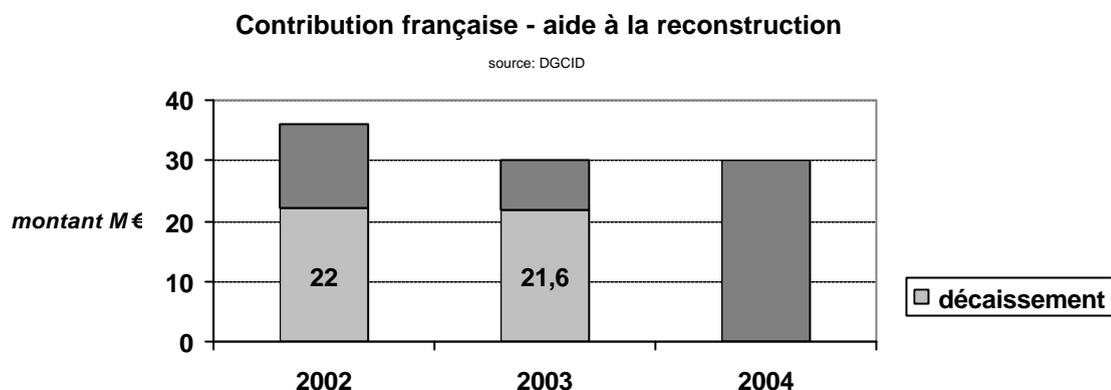
---

<sup>117</sup> L'actuel ambassadeur d'Afghanistan en France, Son Excellence Zalmâi Haquani, a fait ses études dans ce collège (précision apportée par l'intéressé lors d'un entretien à l'Ambassade le 26/02/2004).

## 4.2. L'aide française aujourd'hui

### 4.2.1. L'implication financière

L'engagement financier français à la reconstruction était de 36 M€ en 2002 (dont 8 M€ consacrés à la sécurisation de l'aéroport), 30 M€ en 2003, et devrait être de 30 M€ pour l'année 2004.



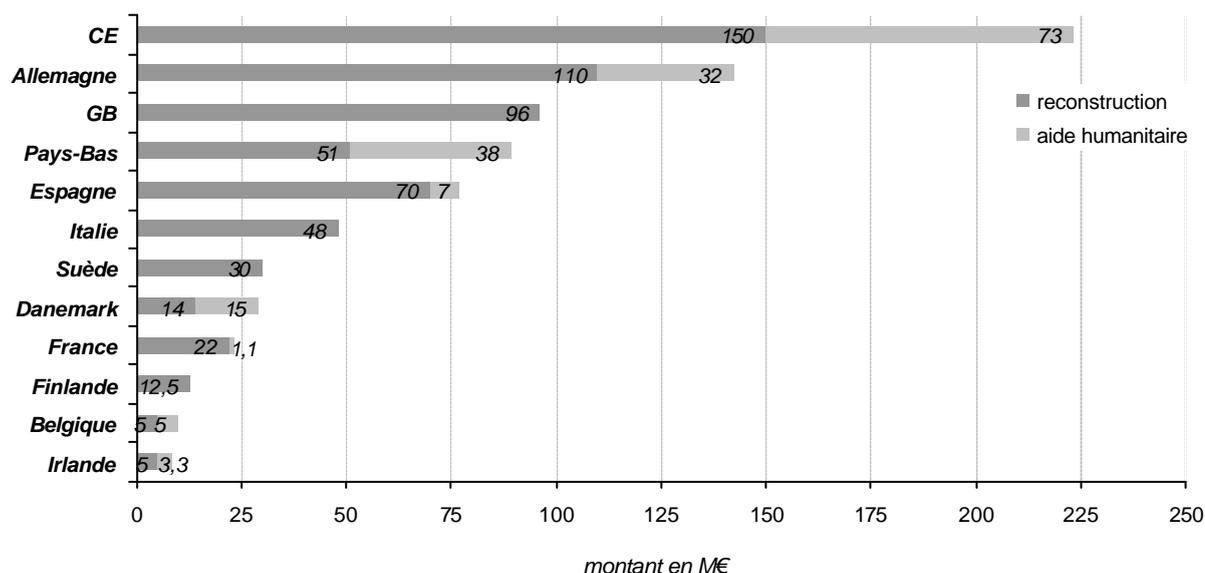
Taux de décaissement 2002 : 67 % / 2003 : 72 %

Malgré la "rareté budgétaire" au ministère des Affaires étrangères, l'implication française en Afghanistan est importante. Il convient cependant de la relativiser par rapport à celle d'autres pays européens. En effet, l'aide française reste bien inférieure à l'aide directe (hors contribution au budget européen) consacrée à l'Afghanistan par les principaux partenaires européens de la France, au premier rang desquels l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Le tableau ci-après présente l'aide à la reconstruction additionnée à l'aide humanitaire des principaux pays européens pour l'année 2002. La France y apparaît au huitième rang.

### Contributions décaissées par les Etats membres de l'UE, 2002

aide à la reconstruction + aide humanitaire

source: CE



#### 4.2.2. Les secteurs d'intervention<sup>118</sup>

« Les principaux secteurs d'activité engagés dès le début de l'année 2002 (les trois secteurs de concentration : éducation, agriculture / aide alimentaire, santé, ainsi que l'appui à la réforme de l'État et à la société civile) ont fait l'objet de réalisations concrètes et visibles. L'objectif principal de notre action est clairement le renforcement de l'État et des institutions afghanes.

« Dans le domaine de l'éducation, les années 2002 et 2003 ont été, après une phase d'ajustement dans les lycées Esteqlal et Malâlâi, essentiellement consacrées à la remise à niveau des enseignants afghans de français et de disciplines scientifiques, à la mise en place d'un enseignement de langue dans toutes les classes du secondaire, à la création de sections à français renforcé ainsi qu'à la mise en place d'un enseignement de langue à partir de la troisième année du primaire. Plusieurs écoles ont par ailleurs été réhabilitées à Kaboul et en province, en partie grâce à un financement du MJENR, le reste par un consortium d'ONG réunies par Solidarité laïque. Le département de français de l'université de Kaboul, unique structure de formation des professeurs de français du pays, a été réhabilité et ses enseignants sont en stage de formation. Quant au centre culturel français, il a ouvert ses portes en novembre 2003, ses cours de français connaissent un grand succès ; un projet FSP [Fonds de solidarité prioritaire], adopté en octobre 2003 pour 3,7 M€ et lancé début 2004, intègre la double dimension de fourniture d'expertise et de formation des enseignants et ajoute une composante d'appui aux politiques sectorielles (planification et pilotage du système éducatif, réforme de l'enseignement primaire scientifique et du français).

« Notre appui au secteur agricole a d'abord largement reposé sur l'aide alimentaire (fourniture de 40 000 TEC en semences céréalières et farine, du printemps 2002 à l'été 2004) et sa monétisation dans un fonds de contrepartie estimé à 3 M\$, qui finance des projets de formation et de renforcement des départements du ministère de l'Agriculture (vulgarisation, semences, élevage, arboriculture-forêts) ainsi que d'appui aux paysans. Un projet FSP (2 M€) adopté en 2003 et lancé début 2004, intègre cet appui institutionnel en le décentralisant partiellement dans la province du Wardak au profit des services régionaux de l'agriculture.

« Notre programme en matière de santé s'est traduit en 2002 et 2003 par la relance d'une coopération très active en médecine et en pharmacie entre les universités de Kaboul et de Lyon (formation d'étudiants et d'enseignants), par des missions d'expertise en politique hospitalière et politique du médicament, l'appui à un programme national de transfusion sanguine, la rénovation de l'hôpital "New Ali Abad" de Kaboul et la relance d'une coopération technique avec les Hospices civils de Lyon (la question de la reconstruction du CHU Ali Abad, détruit pendant la guerre civile, autrefois centre de la coopération médicale franco-afghane, est régulièrement posée à la France par les autorités locales), par un soutien institutionnel au ministère afghan de la Santé, en coordination avec les bailleurs de fonds, et par un appui financier et technique aux ONG médicales françaises. La coopération hospitalo-universitaire s'est étendue en 2004 aux villes de province (Herat, Mazar-i-Charif). Un prochain projet FSP, en instruction pour 3,8 M€, conservera ces mêmes axes. A signaler la construction en cours à Kaboul d'un hôpital privé (maternité et chirurgie pédiatrique) par Bouygues, à l'initiative de deux ONG françaises, auquel le ministère des Affaires étrangères participe, notamment par le perfectionnement en France de cadres médicaux et un soutien, prévu début 2005, à l'encadrement médical expatrié de l'établissement.

« L'aide à la reconstruction de l'État constitue également un secteur important. Nous sommes intervenus en 2002/2003 par le biais d'un fonds fiduciaire de 2 M€ placé auprès du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) dans des projets de formation de fonctionnaires,

<sup>118</sup> Source : Aide française à la reconstruction de l'Afghanistan, Note de la DGCID, Emmanuel Delloye, chargé de mission Afghanistan.

*d'aide à la structuration de services centraux et déconcentrés de ministères (agriculture, communications, condition féminine et handicapés). Par ailleurs, des missions de conseil à la rédaction de la future constitution afghane déjà évoquée ci-dessus ont été régulièrement effectuées par un spécialiste, le professeur Carcassonne. Une contribution de 1,5 M€ au processus électoral (soutien à la commission nationale électorale et formation d'administrateurs de la future assemblée) est en cours de versement auprès du PNUD. Enfin, un projet FSP de soutien à la réforme de l'administration publique est en cours d'élaboration et sera lancé début 2005.*

*« Le programme d'appui à la société civile (1,5 M€ pour 2002/2004), particulièrement orienté vers la promotion des femmes, a financé des projets éducatifs, de formation professionnelle, de protection maternelle et infantile, de création de lieux d'accueil pour veuves et femmes en difficulté ainsi que de centres d'animation pour enfants et familles, d'assistance psychosociale, de promotion du commerce équitable des tapis (fabriqués surtout par des femmes et des enfants). Ces projets, mis en œuvre par des ONG françaises, ont eu un impact fort et visible auprès de la population (par exemple, le Jardin des Femmes à Kaboul).*

*« Dans le domaine très menacé de la préservation du patrimoine archéologique afghan, notre programme comporte trois axes principaux d'activités : la réactivation de l'ancienne Délégation archéologique française en Afghanistan (DAFA), effective depuis octobre 2002 avec l'affectation à Kaboul d'un archéologue, directeur de la DAFA ; la reprise des campagnes de fouilles (une campagne à Bamyân a été réalisée au cours de l'été 2003 et deux autres sont prévues à Bamyân et à Balkh en 2004). Une coopération dans le domaine de la restauration d'objets entre le musée de Kaboul et le musée Guimet est également en cours de réalisation. Par ailleurs des perspectives franco-allemandes se concrétisent à Hérat (restauration de monuments historiques).*

*« L'appui à la professionnalisation des médias fait l'objet d'une intervention sur la formation des journalistes (l'ESJ de Lille en est l'opérateur), d'une part, en formation initiale auprès de la faculté de journalisme de Kaboul et d'autre part, en formation continue auprès de la radio nationale, avec la fourniture de deux studios équipés. L'intervenant français est Radio France Internationale.*

*« Par ailleurs, des personnalités et professionnels du cinéma français, réunis au sein d'une association présidée par Claude Lelouch, ont entrepris un projet de réhabilitation d'une salle municipale de cinéma à Kaboul (l'Ariana), pour laquelle ils ont réuni les fonds nécessaires (1 M€ de dons du Sénat, de plusieurs ministères et conseils régionaux). Les travaux sont achevés et les premières projections ont eu lieu. L'inauguration a eu lieu le 23 mai 2004 en présence du ministre français de la Culture. Enfin, un programme de préservation d'archives télévisuelles et cinématographiques est mené avec le concours de l'Institut national de l'audiovisuel.*

*« La communauté internationale est engagée dans la lutte anti-drogue. Notre contribution (1 M€), gérée sur place par un assistant de sécurité intérieure, comporte quatre volets : la création d'un laboratoire central d'analyse des produits stupéfiants à Kaboul (en cours d'installation dans les locaux du ministère de l'Intérieur) ainsi que des sessions de formation en matière de contrôle et de détection des précurseurs chimiques et des formations à l'exercice opérationnel de la police judiciaire.*

*« On mentionnera, pour mémoire, notre participation à la formation de la nouvelle armée afghane (trois bataillons d'infanterie formés en 2002/2003 et un programme, en 2004, de formation d'officiers, à frais partagés entre le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères). »*

### 4.2.3. *Intervention de l'Agence française de développement (Afd)*

Fin 2001, l'Afghanistan n'appartient pas à la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), et l'AfD ne participe pas à la réponse française de sortie de crise en Afghanistan<sup>119</sup>. Son intervention est subordonnée à l'inclusion du pays dans la ZSP. L'enjeu était d'importance, l'AfD pouvant apporter son poids financier dans le développement de projets à long terme. De nombreux amis de l'Afghanistan se sont alors mobilisés en France dans l'Administration, les milieux politiques et les ONG, illustration du lien affectif persistant entre les deux pays, voire l'existence d'un "lobby français pour l'Afghanistan". La décision d'inclure le pays dans la ZSP a finalement été prise en janvier 2004 et validée au CICID du mois de juillet suivant.

L'AfD a depuis effectué deux missions. Elle finance un programme de réhabilitation et de développement de la filière du coton pour un montant de 16 M€ en collaboration avec la société DAGRIS (ex-Compagnie française pour le développement des fibres textiles) qui en deviendra l'opérateur et investira 1 M€. Un second projet, en cours d'instruction, conduira à mettre en place un système national de transfusion sanguine, à Kaboul et dans les grandes villes de province, avec l'Établissement français du sang (EFS), pour un montant de 5 M€.

### 4.2.4. *La coopération décentralisée*

La coopération décentralisée en Afghanistan intègre une dimension hospitalière. Cette coopération a débuté en 1947 – cela a déjà été évoqué plus haut – et a pris son essor dans les années 60. Interrompue en 1978, elle a repris officiellement en 2002 avec la signature d'un accord-cadre de coopération entre l'institut médical de Kaboul, l'université Claude Bernard-Lyon I et les hôpitaux civils de Lyon.

Les collectivités locales françaises se sont mobilisées pour l'Afghanistan à la fois dans l'urgence<sup>120</sup>, en tant que bailleur, mais aussi dans la perspective de créer des partenariats à long terme. Cités Unies France travaille à leur mobilisation et leur offre un appui pour les aider à mettre en place des partenariats. Certaines collectivités se sont déjà engagées : Lyon dans le domaine de la santé, Montpellier dans celui de l'éducation et de la collecte des ordures ménagères ainsi que Paris, Rennes et Lamballe.<sup>121</sup>

### 4.2.5. *Une aide française essentiellement bilatérale*

Le choix a été fait de privilégier l'aide bilatérale en mobilisant les outils et les compétences de la coopération française et de travailler au plus près des ministères afghans, avec le souci de renforcer leurs capacités. Les services de coopération ont eu recours à l'aide projet, couplée à la mise à disposition d'assistants techniques auprès des ministères de la Santé, de l'Éducation et de l'Agriculture. Cette option bilatérale s'est faite au détriment d'une aide budgétaire, transitant par les instruments financiers multilatéraux qui avaient les faveurs des autorités afghanes. La France n'a donc pas abondé le Fonds de reconstruction de l'Afghanistan (ARTF) géré par la Banque mondiale. En revanche, au cours des années 2002/2004, trois fonds fiduciaires gérés par le PNUD ont été abondés : 1 M€ versé en janvier 2002 au fonds fiduciaire d'aide au fonctionnement de l'autorité intérimaire, 2 M€ versés en avril 2002 au fonds fiduciaire spécial pour l'aide à la modernisation de l'administration publique ; enfin une contribution de 1,5 M€ en faveur du processus électoral (soutien à la commission nationale électorale et formation des administrateurs de la future assemblée). Au moment des Accords de Bonn, la France avait été pressentie pour prendre la

<sup>119</sup> L'AfD était toutefois représentée lors de la mission de la DgCID en Afghanistan, dirigée par Bruno Delaye, qui s'est déroulée du 8 au 12 janvier 2002.

<sup>120</sup> Par le financement direct d'ONG et en contribuant à l'opération lancée par Radio France visant à rénover les lycées français de Kaboul.

<sup>121</sup> Cf. annexe 4, p.199 : la liste des partenariats établis par les locales françaises.

responsabilité du secteur "culture, patrimoine, médias". Elle cherche aujourd'hui à se positionner sur celui de la coopération institutionnelle et pourrait, à terme, en devenir la nation cadre. La coopération française a donc préféré garder une parfaite maîtrise de ses actions et ne s'est pas pleinement insérée dans l'environnement multilatéral de la reconstruction afghane. En étroite relation avec certains ministères techniques et en coordination avec les autres bailleurs, elle a cherché à se positionner de manière complémentaire<sup>122</sup>.

#### **4.2.6. Une visibilité française dans les organigrammes des institutions multilatérales**

En contrepoint de cette option bilatérale, il faut souligner la présence de Français aux plus hauts postes des institutions multilatérales et européennes : Jean Arnault est devenu représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies après le départ de Lakhdar Brahimi, Jean-François Cautain est directeur des opérations de la Commission européenne, Pierre Roman-Heuyer (franco-américain) est administrateur du Fonds de reconstruction pour l'Afghanistan (Banque mondiale) ; enfin le général Jean-Louis Py a pris le commandement de la Force internationale d'assistance et de sécurité en août 2004.

#### **4.2.7. Une présence ancienne dans le pays : source de légitimité ?**

Le concept de légitimité fondé sur une présence ancienne dans le pays, bien qu'apparente dans les discours de certains des acteurs de la relation franco-afghane des 25 dernières années, semble ne pas influencer sur les relations qui se créent lors de la reconstruction de l'Afghanistan. Le post-conflit voit intervenir un grand nombre d'acteurs étrangers ou afghans, en provenance du monde anglo-saxon, qui n'ont pas intégré la dimension "affective" et historique de la relation franco-afghane. La faiblesse de l'implication française dans l'action multilatérale a créé chez certains Afghans francophiles un sentiment de déception et a engendré chez les défenseurs français de l'Afghanistan une certaine frustration de voir se développer un environnement multilatéral de la reconstruction très "anglo-saxon".

En ce sens, le post-conflit marque une rupture : les "cartes" sont en quelque sorte redistribuées et la notion d'intervention légitime, fondée sur l'antériorité, est absente du processus. L'importance de l'implication financière, au moment de la reconstruction, est la source principale de "légitimité". Les relations qui s'établissent sont avant tout des relations bailleurs/réциpiendaires, pragmatiques et rationnelles. Si l'urgence peut transformer le ressort des relations à court terme, la coopération à long terme pourrait revaloriser les liens préexistants entre la France et l'Afghanistan.

### **4.3. Le dispositif français mis en place pour la reconstruction de l'Afghanistan**

Par son imprévisibilité et sa soudaineté, le déclenchement de la crise afghane a soumis aux mêmes contraintes les structures de coopération et les instruments financiers des différents pays désirant participer à la reconstruction de l'Afghanistan. Certains d'entre eux ont fait preuve d'une très grande réactivité, l'Allemagne ayant souvent été citée en exemple.

Le 1<sup>er</sup> octobre 2001, la France présentait à ses partenaires européens le Plan d'action Afghanistan qui, suite à des consultations, sera amendé et présenté dans sa version définitive le 19 octobre 2001<sup>123</sup>. Ce plan aborde quatre questions prioritaires : l'aide humanitaire, la préparation du processus politique de transition, la sécurité en intégrant un point particulier sur le déminage, enfin

<sup>122</sup> Dans le domaine de la santé, par exemple, les grands bailleurs (Banque mondiale, USAID, CE) prenant en charge la santé primaire, la coopération française s'est positionnée sur des actions plus techniques (transfusion sanguine, gestion hospitalière, politique du médicament).

<sup>123</sup> Cf. annexe 2, p. 195.

le développement économique et social en insistant particulièrement sur le développement de l'agriculture.

Durant la période d'extrême urgence, fin 2001, le financement de l'aide a été assuré par le Fonds d'urgence humanitaire (FUH) pour l'appui aux ONG (11 MF), par la DgCID et par le ministère de l'Agriculture pour l'aide alimentaire, via le PAM. Par ailleurs, 11 MF ont été versés aux agences internationales (CICR, UNICEF, BCAH). Le porte-parole du Quai d'Orsay annonçait, le 5 octobre 2001, une mobilisation financière totale pour l'Afghanistan de 226 MF (soit environ 35 M€). Les services de coopération se sont aussi mobilisés. Une première mission de la DgCID a eu lieu du 8 au 12 janvier 2002 à Kaboul. L'attaché de coopération, Eric Lavertu, est arrivé en poste fin janvier, dans des conditions difficiles, les bâtiments administratifs étant délabrés et les moyens de communication détruits.

#### **4.3.1. La difficulté de mobiliser des fonds en urgence**

A l'image de ce qui avait déjà prévalu pour le Kosovo, le ministère des Affaires étrangères a éprouvé des difficultés pour mobiliser des fonds en urgence<sup>124</sup>. Passée la période d'extrême urgence, plusieurs instruments financiers ont été utilisés pour financer les actions de coopération : les fonds post-crise du Premier ministre, les crédits sur Titre IV du MAE ainsi que le Titre VI (FSP). Le CICID du 11 décembre 2002 a décidé l'utilisation, pour la première fois, du "FSP post-conflit"<sup>125</sup> pour l'Afghanistan. Les projets sur FSP couvrent les domaines de la santé, l'agriculture, l'éducation et la réforme de l'État. Dix-sept projets sur Titre IV sont par ailleurs actuellement en cours.

#### **4.3.2. Un dispositif défini en juillet 2001 mais non appliqué**

A la suite du rapport établi par la Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE), mise en place pour la crise du Kosovo, et de la réflexion conduite par les ministères des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Économie et des Finances, le Premier ministre, en juillet 2001, avait décidé la création « *d'un nouveau dispositif de gestion des crises destiné à assurer, d'une part, la conduite politique et d'autre part, le suivi et la coopération permanente des actions* »<sup>126</sup>. La capacité de réponse de la France s'organisait ainsi autour de trois instances :

- une "cellule de crise", présidée par le directeur de Cabinet du ministre des Affaires étrangères, qui assure le pilotage politique d'ensemble ;
- une structure permanente d'appui interministériel, installée au Secrétariat général de la Défense nationale (SGDN), chargée d'assurer la mise en œuvre coordonnée des orientations arrêtées par la "cellule de crise" ;
- l'AfD, désignée comme opérateur de référence des actions décidées, pour exercer un rôle d'exécution technique et financière, dans le cadre de conventions avec le MAE et le MINEFI.

Il était par ailleurs prévu la constitution d'un « *vivier interministériel d'experts publics et privés prêts à intervenir dans des délais très brefs* », fonction assurée aujourd'hui par France Coopération Internationale (FCI).

De ce dispositif de "gestion des crises internationales", il n'est resté pour l'Afghanistan que le contrôle politique du MAE et les actions de coopération de la DgCID. Les prérogatives du SGDN ont été limitées au cours du temps, le MAE ne souhaitant pas voir externaliser la gestion de l'interministérialité. Le SGDN a, au début de la crise, joué les tâches qui lui était dévolues en

<sup>124</sup> Le terme de « bricolage » a été parfois employé par certaines personnes rencontrées, même au sein du MAE, pour souligner cette difficulté.

<sup>125</sup> Depuis le décret du 11 septembre 2000, les crédits du FSP peuvent être mobilisés pour des projets hors ZSP.

<sup>126</sup> Extrait de la déclaration du porte-parole du Quai d'Orsay, 10 juillet 2001.

organisant des réunions interministérielles et en assurant son rôle d'interface entre experts, entreprises et armée française<sup>127</sup>. Peu soutenus dans leur mission, les membres présents au début de l'existence de cette cellule post-crise l'ont quittée depuis. Sous l'impulsion de son nouveau directeur, elle s'est orientée vers un travail de veille stratégique sur les crises. (Au cours des entretiens, il est apparu que le SGDN n'était peut-être pas le lieu idoine pour installer une telle mission qui, dans sa dimension de coordination des acteurs publics et privés, doit pouvoir bénéficier d'une grande visibilité à l'extérieur de la sphère publique.) C'est avec la décision d'inclure l'Afghanistan dans la ZSP, début 2004, que l'AfD a commencé à intervenir dans le pays. La réponse française à la crise afghane a souligné la volonté forte du MAE de garder la maîtrise de la gestion des crises internationales.

#### **4.4. Le soutien aux entreprises françaises**

A la différence du Kosovo, le périmètre du dispositif mis en place pour l'Afghanistan n'a pas appréhendé l'aide à l'implantation des entreprises françaises. Pour Thierry Courtaigne, Directeur du MEDEF international : « *le cas de l'Afghanistan marque un retour en arrière très net par rapport à ce que nous avions su mettre en place au Kosovo* »<sup>128</sup>. En écho, Son Excellence Zalmaï Haquani, ambassadeur d'Afghanistan en France<sup>129</sup>, déplore l'absence des entreprises françaises dans les projets de reconstruction.

##### **4.4.1. Les entreprises françaises présentes en Afghanistan**

Seules quelques entreprises ont signé un contrat ferme en Afghanistan, parmi lesquelles SOFREGAZ (qui a réalisé le schéma directeur de développement de l'exploitation du gaz naturel en Afghanistan), SOGEA, CEGEDEL et ALCATEL CIT, au sein du consortium Pégase, qui s'est vu octroyer la deuxième licence de téléphonie mobile. Le cas de Bouygues est particulier, l'entreprise agissant "à titre humanitaire" (entendre à prix coûtant) pour le compte de deux ONG françaises, Enfants afghans et La Chaîne de l'Espoir. D'autres entreprises cherchent à se placer sur des appels d'offres sur fonds multilatéraux, telles Thalès, l'Imprimerie nationale, Freyssinet pour la construction d'ouvrages d'art ou le BCEOM, dont les démarches n'ont pas pour l'instant été couronnées de succès.

##### **4.4.2. Une zone non stratégique pour les pouvoirs publics français**

A ce jour, la DREE n'a pas ouvert de mission économique à Kaboul, le marché afghan restant couvert par la Mission économique d'Islamabad, au Pakistan. Au regard de la réactivité des pouvoirs publics à créer une telle mission à Bagdad, l'Afghanistan ne semble pas faire partie des priorités de la DREE<sup>130</sup>, et ce malgré les potentialités de marchés sur financement bilatéral (KfW, JICA) et multilatéral (BasD, BM, ARTF). Le marché afghan reste, il est vrai, bien inférieur au marché potentiel irakien. Cependant, selon Roman Heuyer, administrateur de l'ARTF à Kaboul, ce marché existe et serait beaucoup plus tourné vers les PME. Or, il semble qu'elles ne sont pas suffisamment mobilisées en France sur ce type de marché de reconstruction et ne savent pas toujours répondre aux appels d'offres sur standards multilatéraux, notamment sur ceux de la Banque mondiale. Roman Heuyer pensait pouvoir (avril 2004) organiser des ateliers de formation sur ce

<sup>127</sup> Le SGDN a notamment diffusé auprès des entreprises françaises l'Expertise initiale de théâtre (EIT) réalisée dans les premiers temps par les forces spéciales du COS.

<sup>128</sup> Note sur l'organisation à mettre en place pour permettre aux entreprises françaises de participer à la reconstruction des pays sortant d'un conflit, Thierry Courtaigne, MEDEF International, février 2003.

<sup>129</sup> Entretien réalisé le 26 février 2004 à l'Ambassade d'Afghanistan, Paris.

<sup>130</sup> Impression confirmée lors d'un entretien au Bureau "Asie du Sud" de la DREE, le 6 janvier 2004. Julien Buissart, lors de cet entretien, a insisté sur l'importance que représentent pour sa direction les pays émergents, en particulier l'Inde.

thème, en collaboration avec la nouvelle Chambre de commerce franco-afghane<sup>131</sup>. Ce manque dans la chaîne de soutien au secteur privé est déploré au sein même d'UBI France. Les services d'UBI France ont été sollicités récemment par l'UNOPS<sup>132</sup> pour lequel 2004 « sera une grande année en Afghanistan » avec le lancement de nombreux appels d'offres. UNOPS demande des listes d'entreprises françaises intéressées par les divers secteurs de la reconstruction. Pour cette question précise comme pour d'autres, l'absence d'une mission économique sur place, en lien constant avec les bailleurs et l'administration gouvernementale, est un handicap certain.

#### 4.4.3. *Éligibilité de l'Afghanistan aux mécanismes financiers d'aide au secteur privé*

L'Afghanistan, du fait de sa situation économique et politique, n'est pas éligible à la Réserve Pays émergents (RPE). Cet outil financier permet, après conclusion d'un protocole financier entre les deux États, d'attribuer des prêts concessionnels aux entreprises.

L'Afghanistan n'est également pas, pour l'instant, éligible à l'assurance-crédit de la Coface. Le pays est éligible au seul FASEP<sup>133</sup> (Fonds d'Aide au Secteur privé). L'unique FASEP attribué pour l'Afghanistan a bénéficié à l'entreprise SOGEA, filiale de VINCI, pour un montant de 758 000 € en raison du succès d'une opération semblable antérieure réussie par l'entreprise en Serbie. Ce financement public a permis à SOGEA de réaliser une étude portant sur la réhabilitation du système d'adduction d'eau de la ville de Kaboul. La connaissance du marché local et du terrain découlant de l'étude réalisée a permis à l'entreprise de se positionner favorablement face à ses concurrents turcs et pakistanais et de remporter un appel d'offres sur fonds allemand (KfW), d'un montant de 800 000 € pour la pose de 18 km de canalisations à Kaboul. SOGEA pourrait, selon Jean-Pierre Bouyne<sup>134</sup>, capitaliser sur ce premier succès pour s'assurer d'autres contrats sur fonds de la Banque mondiale.

#### 4.4.4. *L'Afghanistan, une priorité pour l'Allemagne*

Le soutien apporté par la France à ses entreprises contraste avec la situation allemande qui, dès la chute des *talibans*, a mobilisé agences de coopération, bureau d'études, secteur privé, avec, à l'appui, une volonté politique importante. Ainsi Gerhard Schröder a été le premier chef d'État à se rendre en Afghanistan pour rencontrer Hamid Karzaï, en compagnie de chefs d'entreprises. Les entreprises allemandes, en premier lieu les PME, ont remporté sur la période 2003/premier trimestre 2004, pour 80 M\$ de marchés<sup>135</sup>.

### 4.5. L'intervention humanitaire des ONG françaises

La CELLUR<sup>136</sup>, en charge de l'action humanitaire d'État, a tenté au début de la crise de coordonner les efforts des ONG françaises. Les premières réunions ont montré rapidement les limites d'une telle approche, tant le théâtre afghan est lié à l'histoire même de certaines ONG françaises.

<sup>131</sup> Celle-ci a été réouverte le 29 octobre 2003, sa création remontant au 11 septembre 1972.

<sup>132</sup> United Nations Office for Project Services.

<sup>133</sup> Le FASEP-Etudes permet de financer des études de faisabilité fournies au bénéficiaire local. La demande est instruite par les services de la DREE. Le dossier doit respecter certains critères : la demande doit émaner des autorités locales et doit être en phase avec les priorités de développement du pays ; des perspectives de financements ultérieurs privés ou publics doivent exister ; enfin le projet doit comporter un intérêt pour l'économie française. La décision est prise en comité FASEP interministériel (DGTPE). Le FASEP est jugé par certaines entreprises comme inadapté à l'immédiat post-conflit dans la mesure où la procédure est trop longue et son montant limité. Les services de la DREE reconnaissent que ce dispositif n'a pas été conçu pour servir dans la période particulière de l'après conflit.

<sup>134</sup> Note envoyée par Jean-Pierre Bouyne, Mission économique d'Islamabad, sur la présence économique française en Afghanistan.

<sup>135</sup> Chiffre transmis par Roman Heuyer.

<sup>136</sup> Cellule d'urgence, intégrée ensuite à la Délégation à l'action humanitaire (DAH).

Certaines y ont forgé leur identité et la plupart en ont une connaissance largement antérieure à la crise.

#### **4.5.1. *L'Afghanistan et le mouvement humanitaire français***

Les 25 dernières années en Afghanistan ont marqué l'histoire du mouvement humanitaire français. La liste des ONG françaises présentes aujourd'hui dans le post-conflit afghan, fournie en annexe de cette partie (cf. annexe 5, p. 201), est classée en fonction de la date d'arrivée dans le pays. Plus de la moitié d'entre elles, même si elles sont ensuite intervenues dans d'autres pays, ont été créées en relation avec les événements politiques survenus dans ce pays.

Sur les dix ONG françaises présentes en Afghanistan entre 1979 et 1989, sept d'entre elles (Solidarités, Darah-Afghanistan, AMI, AFRANE, Solidarité Panjshir, ADA et MADERA) se sont créées au début de l'invasion soviétique, pour intervenir en Afghanistan. Étaient également présents sur place Médecins sans frontières, Médecins du Monde (né d'une scission au sein de Médecins sans Frontières – de même qu'Aide médicale internationale) et Action contre la Faim (anciennement Action internationale contre la Faim), créée au même moment et qui est intervenue dès 1980 auprès des réfugiés afghans, dans les camps au nord du Pakistan. Solidarités et AMI ont depuis largement diversifié leur champ d'intervention.

Sur les quatre ONG arrivées en Afghanistan entre 1989 et 1996, c'est-à-dire entre le retrait soviétique et l'arrivée des *talibans*, pendant la période de la guerre civile (1992-1996), trois d'entre elles (ACTED, MRCA et AFRANE Développement) ont une origine clairement liée à ce pays. Et sur les quatre nouvelles arrivées entre 1996 et 2001, durant la période des *talibans*, deux d'entre elles (Afghanistan libre et NEGAR) n'interviennent que dans ce pays. La "génération Afghanistan" se maintient encore dans les arrivées après le "11 septembre 2001" puisque cinq ONG sur les dix nouvelles arrivées restent essentiellement afghanes (Afghanistan demain, Aïna, Malalay, Enfants afghans et le Jardin des femmes).

Pour les cinq autres ONG arrivées en Afghanistan après la chute des *talibans* (La Chaîne de l'espoir, Première Urgence, Handicap International France, Enfants du Monde Droits de l'homme et Mères pour la Paix), comme pour Pharmaciens sans frontières, Humaniterra International et Action développement Solidarité internationale, respectivement arrivés dans le pays en 1994, 1998 et 2000, l'Afghanistan est un terrain d'action qui ne présente pas de spécificité particulière.

#### **4.5.2. *Une légitimité particulière des ONG françaises dans la reconstruction du pays ?***

Pendant la lutte contre l'envahisseur soviétique, l'image de la France était portée par ses ONG, principalement médicales (MDM, MSF et AMI) auxquelles il faut associer Solidarités et AICF. De cette présence lors des années les plus noires du conflit afghan est né le sentiment que les acteurs français avaient une légitimité particulière pour participer aujourd'hui à la reconstruction du pays<sup>137</sup>. Les ONG françaises, présentes en Afghanistan depuis plus de 20 ans, ont acquis une intelligence historique et sociologique du pays et, ce faisant, une légitimité locale que ne possèdent que peu d'autres acteurs.

<sup>137</sup> Parlant de la présence française dans les 23 années de conflit, Bertrand Gallet, directeur général de Cités Unies France relève qu'« on a là un potentiel étonnant et qui fait que la France doit vraisemblablement (...) jouer un rôle dans la reconstruction », in *Humanitaire*, n° 7 (hiver 2001/2002). Alain Boinet, directeur de Solidarités, va dans le même sens : « les humanitaires [français] vont devoir passer de l'humanitaire à la reconstruction, chacun dans leur domaine, parce que ce sont eux qui sont le plus en mesure, actuellement, de faire un travail efficace avec les autorités afghanes et les institutions internationales. (...) Les ONG qui sont présentes depuis plus de 20 ans, ont une responsabilité particulière à assumer dans la reconstruction de l'Afghanistan », idem.

Cette idée de légitimité est-elle une perception "française", éloignée de toute réalité sociologique afghane ? Le niveau d'activité développé par les grandes ONG françaises, en matière de reconstruction, est contrasté. Il y a en fait un certain nombre de facteurs externes qui limitent la présence française. Ces facteurs sont multiples et se combinent :

- des décisions politiques internes aux ONG ;
- la nature des politiques de reconstruction développées par les grands bailleurs, en particulier en matière de santé primaire ;
- une configuration qui place les ONG françaises sur un pied d'égalité avec les autres acteurs privés arrivés en grand nombre dans la phase de reconstruction ;
- la dégradation de la sécurité pour les acteurs de l'humanitaire.

#### **4.5.3. Une nouvelle "concurrence"**

Si pendant la période 1980-1989, les ONG françaises constituaient une part prépondérante des ONG présentes sur le territoire afghan, les seules au début du conflit, la trentaine d'organisations françaises présentes aujourd'hui en Afghanistan représentent 10 % des ONG internationales recensées. De nombreuses ONG afghanes ont été créées par ailleurs pour accompagner la reconstruction du pays et... pour bénéficier de financements internationaux. On en dénombrerait aujourd'hui plus de 1000. Il y a une récurrence certaine des phénomènes d'une crise à l'autre, l'afflux d'ONG internationales dans la petite province du Kosovo avait formé ce que l'on a pu appeler un "cirque humanitaire". Mais dans l'espace afghan, plus vaste et plus peuplé, aux besoins humanitaires immenses, il semble que chaque ONG ait pu trouver sa place.

#### **4.5.4. La transformation de la relation bailleur/ONG dans le post-conflit**

Le post-conflit, par le passage d'une logique de l'urgence à une logique de reconstruction, à l'échelle du pays, marque une rupture dans les pratiques des bailleurs et induit un changement dans la relation bailleur/ONG.

L'option choisie par les principaux bailleurs de s'appuyer sur des opérateurs privés, les ONG en particulier, dans un souci d'efficacité et de rapidité de déploiement (*quick impact*), a eu pour effet principal de mettre ces dernières dans une position de subordination. De force de proposition, les ONG sont passées à un rôle de prestataire de service, en tant qu'opérateurs d'une politique qu'elles n'ont souvent ni influencée, ni négociée. Il ne s'agit pas ici de rentrer dans le débat de savoir si ces organisations devaient ou non s'insérer dans ces programmes mais de constater que si certaines se sont accommodées de cette nouvelle relation, d'autres l'ont refusée.

La nature des programmes de reconstruction du système de santé primaire est révélatrice de ce changement de dynamique. Trois des plus importants bailleurs de la reconstruction ont pris la responsabilité de la définition et du financement des programmes de reconstruction du système de santé primaire : l'USAID, la Banque mondiale et la Commission européenne. Chaque bailleur finance pour trois ans ce programme dans une dizaine de provinces.

Bien que fondé sur les mêmes principes – contractualisation de partenaires privés et affectation d'une enveloppe calculée sur la base d'un ratio coût/bénéficiaire pondéré par différents critères – chacun des programmes a ses propres spécificités. Celui de la Banque mondiale, *Performance-based Partnership Agreements (PPAs)*, est le plus orthodoxe des trois, il est fondé sur des indicateurs dont la pertinence a été remise en cause par de nombreux observateurs et applique un système de bonus/malus financier – selon la réalisation des objectifs chiffrés – introduisant une

obligation de résultat dans le secteur de la santé. Le programme *REACH*<sup>138</sup> de l'USAID privilégie l'accompagnement des opérateurs sous contrat par l'organisation d'ateliers et de formations. Enfin, le programme financé par la Commission européenne offre un espace de négociation plus large et a le souci de privilégier des partenaires dotés d'une certaine expérience de l'Afghanistan.

Pour la Commission, l'évolution des programmes est intervenue au moment du changement d'agence et d'instruments financiers, *EuropeAid* prenant le relais d'*ECHO*<sup>139</sup>, en même temps qu'une contractualisation d'adhésion – introduisant la procédure de l'appel d'offres – venait se substituer à une contractualisation de gré à gré.

Jusqu'à fin 2001, les ONG soumettaient leurs projets à la Commission européenne qui acceptait ou non de les financer. Début 2002, la Commission a défini une stratégie et a décidé de la mettre en œuvre par les procédures financières et juridiques conformément au règlement financier approuvé par l'ensemble des États membres de l'Union. L'attribution d'un marché, après passation d'un appel d'offres, est une pratique nouvelle pour les ONG d'urgence humanitaire, plus habituées à formuler elles-mêmes leurs demandes de subventions. Si la contractualisation et la passation d'appels d'offres, comme moyens de gérer la rareté des ressources, peuvent se justifier, l'attribution en dernier ressort, sur des critères exclusivement financiers, est plus discutable.

La Banque mondiale a choisi cette approche et applique strictement les lois du marché. L'expérience d'Aide médicale internationale (AMI) est révélatrice des conséquences potentiellement négatives de telles pratiques. Lors du lancement de l'appel d'offres pour la province de *Parvan*, au nord de Kaboul, l'ONG a soumis une offre à la Banque mondiale. Après examen des propositions, l'offre technique d'AMI a reçu la meilleure note, mais elle n'a pourtant pas été retenue. Cette organisation, présente en Afghanistan depuis 1980, et en dépit de sa connaissance du pays et de ses compétences, a été écartée au profit d'une ONG nouvellement arrivée dans le pays mais moins disante financièrement. L'ONG a depuis participé à d'autres appels d'offres et a remporté trois provinces, deux sous financement de la Commission européenne et une sur financement de Banque mondiale.

Consciente de la nécessité de valoriser les ONG qui ont une connaissance approfondie de l'Afghanistan, pays qui représente pour beaucoup de volontaires occidentaux l'altérité radicale, la Commission a adopté une pondération des critères d'attribution différente des autres bailleurs. C'est un régime dérogatoire au Règlement financier de l'Union européenne, renouvelé tous les 6 mois par le directeur de l'office *EuropeAid*, qui permet juridiquement d'introduire la connaissance du pays comme critère de sélection, critère qui constitue une "entorse" à la concurrence "libre et non faussée". Au dire de la Commission européenne, l'introduction de la concurrence a cependant permis d'améliorer grandement les propositions soumises par les ONG.

Confrontées à ces nouveaux programmes, les ONG médicales françaises ont adopté des positions différentes. Pour l'AMI, la décision d'y participer a été motivée d'abord par la possibilité de continuer à travailler dans des régions qu'elle connaissait et de ne pas se couper des populations qui en bénéficiaient ; d'autre part, par la possibilité de tableur sur un financement stable pendant trois ans. A l'opposé, MSF France, qui considère qu'il n'est pas conforme à sa mission de s'inscrire dans ces programmes de reconstruction<sup>140</sup>, a cessé ses activités dans la province de Bamyan et a laissé la

<sup>138</sup> *Rural Expansion of Afghanistan's Community Based Health Care Program*, programme mis en place par la filiale européenne de l'Agence américaine à but non lucratif, *Management Sciences for Health*, spécialisée dans l'aide aux systèmes de santé dans les pays du Sud.

<sup>139</sup> La Commission européenne développe de plus en plus le *contiguum* urgence/développement à travers le concept de *LRRD : Link between Relief, Rehabilitation and Development*.

<sup>140</sup> Pierre Salignon, directeur général de MSF, lors d'un entretien réalisé le 28 octobre 2004.

place aux nouveaux opérateurs sous contrat. MDM France enfin, après réflexion, a décidé de ne pas y participer.

Une autre spécificité de ces programmes est d'être ouvert à tout opérateur privé, donc également aux entreprises. Jusqu'à présent aucune n'est venue soumissionner mais, si l'activité s'avérait profitable, les ONG pourraient, dans un proche avenir, être concurrencées par des entreprises privées. Les mêmes procédures ont été appliquées pour le *National Solidarity Program* de la Banque mondiale qui finance, au niveau des communautés afghanes, divers projets de reconstruction.

#### 4.5.5. *De nouvelles dynamiques dans le post-conflit*

On perçoit ici le changement de logique et les nouvelles dynamiques qui prévalent dans le post-conflit actuel. Les relations bailleur/ONG se tournent de plus en plus, en application du procédé de l'appel d'offres, vers une relation bailleurs/simple prestataire de services. Certaines ONG françaises, qui se perçoivent comme porteuses d'un message politique, ne trouvent pas leur place dans cette relation qui nie leur spécificité. A cette lecture politique – qualifiée de "dogmatique" par certaines ONG – s'oppose la lecture "pragmatique" des bailleurs et de certains opérateurs<sup>141</sup>.

Il reste que le lancement d'appels d'offres, avec des critères d'attribution essentiellement financiers, réduit la dimension des ONG à de simples acteurs, en concurrence avec les autres acteurs économiques arrivés en grand nombre dans le post-conflit. Les possibilités pour celles-ci de se faire financer par les grands bailleurs s'en trouvent d'autant réduites, au profit d'ONG anglo-saxonnes notamment, plus en phase avec les politiques développées par les institutions multilatérales et plus habituées au rôle de simple "provider". Le panorama des ONG françaises n'est cependant pas homogène, certaines adhérant pleinement à la vision pragmatique des bailleurs. C'est ainsi qu'ACTED a augmenté très sensiblement ses activités en Afghanistan en s'inscrivant pleinement dans les programmes de reconstruction.

#### 4.5.6. *L'espace humanitaire : un espace à (re)conquérir*

Le terrain afghan reste partagé entre "reconstruction" et "guerre contre le terrorisme". Les acteurs de l'humanitaire et les forces armées partagent le même "espace physique", et parfois, le même "espace de travail". Il convient de se référer aux discours politiques pour se rendre compte de l'utilisation de plus en plus grande qui est faite de l'acteur humanitaire comme outil de réalisation de desseins politiques et militaires. Le Premier ministre Tony Blair a parlé de « *coalition militaro-humanitaire* » pour mettre fin au régime des *talibans*. Colin Powell, de son côté, a fait la déclaration suivante en octobre 2001 : « *au moment où je parle, des ONG américaines sont sur place, comme les diplomates et les soldats, servant et se sacrifiant sur les lignes de front de la liberté. (...) J'entends réellement m'assurer que nous avons les meilleures relations avec les ONG, qui sont un multiplicateur de forces pour nous, une part si important de notre équipe de combat* »<sup>142</sup>. On assiste en fait à un double mouvement : l'immixtion du militaire dans la sphère humanitaire et une intégration de plus en plus marquée des ONG dans une stratégie globale d'intervention. Cela se traduit sur le terrain afghan de différentes manières. L'assistance humanitaire est parfois directement distribuée par des militaires mais, plus grave, elle devient un outil de marchandage. On

<sup>141</sup> Débat abordé avec les responsables de *MSH Europe*, les Dr Laurence Laumonier-Ickx et Dr Paul Ickx, lors d'un entretien réalisé à Paris, sous la forme : le pragmatisme existe-t-il ? n'est-il pas la traduction d'une politique dominante ? Qu'est ce qui permet à ceux qui se qualifient de "pragmatiques" de stigmatiser par opposition la position de l'autre, son caractère "politique", sous-entendant que ce qui est militant, donc presque non scientifique, serait orienté et donc illégitime ?

<sup>142</sup> Colin Powell : « *Remarks to the national foreign policy conference for leaders of nongovernmental organizations* », Département d'État américain, 26 octobre 2001, in *A l'ombre des guerres justes*, sous la direction de Fabrice Weissman, Flammarion, 2003.

a ainsi relevé la présence de tracts américains, distribués dans les villages, qui informaient la population que l'assistance ne serait plus délivrée si les troupes de la coalition étaient visées. La délivrance de l'aide humanitaire a parfois même été conditionnée à la fourniture de renseignements concernant la présence des groupes radicaux.

Les actions civilo-militaires (ACM) contribuent aussi à un amalgame préjudiciable aux acteurs humanitaires. Dans leurs actions civilo-militaires, parfois financées par les bailleurs<sup>143</sup>, les militaires réhabilitent des bâtiments et distribuent de l'aide humanitaire. La vision des armées de l'aide humanitaire est en grande partie utilitariste : elle constitue un moyen d'améliorer sa propre sécurité. Il convient de "gagner les cœurs et les esprits". En tant que forces de paix et de stabilisation, il importe de tenter d'influencer les représentations que se font d'elles les populations pour éviter d'être perçues en tant que forces d'occupation.

Une figure nouvelle d'association civilo-militaire a vu le jour en Afghanistan : les *Provincial Reconstruction Team (PRT)*, créées en novembre 2002 sous le nom de *Joint Regional Teams (JRT)*, à l'initiative des Américains. Le but initial était d'apporter un soutien à l'implantation de l'autorité intérimaire afghane dans des zones peu contrôlées, sans présence militaire, et à l'identification de programmes d'assistance humanitaire et de reconstruction devant être ensuite réalisés par des ONG ou des entreprises. Ces PRT se composent de militaires, de diplomates, de réservistes, de représentants du ministère de l'Intérieur et de grandes agences d'aide (DFID, USAID). A l'origine exclusivement américaines, de nouvelles PRT ont été constituées, intégrant d'autres puissances étrangères (Allemagne, Grande-Bretagne, Canada, Nouvelle-Zélande, Espagne) et avec des missions élargies. Si le but politique de telles organisations est légitime et contribue à la stabilisation de l'Afghanistan, il n'en est pas moins vrai que certaines PRT, par leur nature et leur action, favorisent un amalgame dangereux et préjudiciable à la sécurité des personnels dont le cœur de l'activité est la délivrance de l'aide humanitaire.

Les PRT américaines sont localisées dans le sud du pays et intègrent une très forte composante militaire "combattante". Elles mêlent tout à la fois activités d'assistance humanitaire, de renseignement et actions armées. Les signes distinctifs de l'activité humanitaire sont parfois instrumentalisés (par exemple l'utilisation de 4x4 blancs par les forces spéciales). L'amalgame aux yeux des populations locales est alors complet et met en danger les acteurs privés (ONG) et publics (agences de l'ONU) de l'humanitaire.

L'activité humanitaire ne protège plus, et l'acteur humanitaire, devenu enjeu d'un conflit, est pris pour cible. Dans les contextes afghan et irakien, la ligne de fracture, qui fait d'un individu une cible aux yeux des groupes radicaux islamistes, n'est plus seulement celle qui sépare activités humanitaires et activités militaires, elle est aussi d'"essence civilisationnelle" (en écho au titre de l'ouvrage de Samuel Huntington : *Le choc des civilisations*)<sup>144</sup>. Les humanitaires occidentaux et leurs collaborateurs locaux sont assimilés, par les groupes les plus radicaux, au "clan occidental" qui se confond, selon leurs représentations, avec "les forces occupantes" qui opèrent en Afghanistan et en Irak.

Neuf jours après le meurtre de cinq membres de Médecins sans Frontières en Afghanistan le 2 juin 2004, un porte-parole *taliban* justifiait l'assassinat en ces termes : « *des organisations comme Médecins sans Frontières travaillent dans l'intérêt des Américains, elles sont des cibles pour*

<sup>143</sup> La Commission européenne finance le contingent finlandais chargé de mettre en œuvre les ACM de la FIAS.

<sup>144</sup> Cette manière d'appréhender les oppositions dans le monde contemporain, bien que manichéenne et simpliste, se nourrit de représentations en miroir, développées à la fois par les groupes radicaux islamistes et par les milieux néoconservateurs des États-Unis. Elle trouve une illustration parfaite dans la médiatisation des conflits afghan et irakien.

nous »<sup>145</sup>. L'ONG a décidé de quitter l'Afghanistan et a annoncé le 4 novembre 2004 son retrait d'Irak afin de préserver son personnel humanitaire.

---

## **Annexe 1 - Plan d'action Afghanistan présenté par la France**

Paris, 19 octobre 2001

Le 1er octobre, la France a proposé un plan d'action Afghanistan. D'autres pays ont présenté des contributions. Les Quinze ont adopté le 17 octobre des orientations.

Sur ces bases, et après de nombreux contacts, la France considère que l'action doit se poursuivre de la façon suivante :

1 - Sur l'aide humanitaire, des engagements substantiels ont été pris. L'Union européenne et ses États membres y ont pris une part importante. Mais il faut que cette aide soit adaptée aux besoins des Afghans, acheminée et distribuée à temps aux populations. Il faut veiller à ce qu'elle soit durable et bien coordonnée. Cette coordination relève de l'ONU (HCR et PAM).

2 - La préparation d'un processus politique de relèvement et de transition en Afghanistan doit être intensifiée et accélérée. L'urgence est d'éviter un vide politique à Kaboul, qui laisserait perdurer les conflits entre les factions et les groupes ethniques. Pour cela, nous encourageons, par nos contacts, une large réunion, quels qu'en soient la forme et le nom, des diverses composantes de l'Afghanistan, d'où émanerait une autorité de transition représentative, acceptée par les Afghans. Elle aurait pour tâche prioritaire de traiter, avec l'aide de la communauté internationale, les besoins immédiats du pays, et pour mission à moyen terme la préparation de nouvelles institutions.

Ce processus suppose qu'aucune des composantes de l'Afghanistan ne capte le pouvoir et ne l'exerce à son seul profit. L'ancien roi pourrait jouer un rôle politique pour catalyser l'accord de toutes les composantes du pays pendant la transition.

Une solution durable implique que les intérêts légitimes des pays voisins – un Afghanistan en paix qui ne soit pas une source d'instabilité régionale – soient pris en compte. Mais cela ne donne à aucun d'entre eux le droit de bloquer le processus ou d'imposer sa solution.

Le but est bien de permettre aux Afghans eux-mêmes de retrouver la maîtrise de leur destin. L'action de la France vise à faire converger les démarches des Afghans, de l'ex-Roi, des membres permanents du Conseil de sécurité, des pays voisins, des autres pays intéressés, du Secrétaire général des Nations unies et de son Représentant, de l'Union européenne.

3 - La sécurité :

- il y a en Afghanistan des dizaines de millions de mines. Sans déminage, il n'y aura ni retour des réfugiés, ni renaissance agricole. Un plan de déminage est indispensable ;
- le retour à une vie normale suppose que l'ordre intérieur soit assuré. La communauté internationale devra y contribuer.

4 - Sur le plan économique et social, l'enjeu est de donner à l'Afghanistan les moyens de se développer. Dans cet esprit, l'agriculture devra faire l'objet d'une attention prioritaire. Elle concerne en effet les 9/10<sup>èmes</sup> de la population afghane. Un plan de développement agricole devra être élaboré, comportant, outre le déminage, le retour et la réinstallation des réfugiés dans leurs villages, la lutte contre les conséquences de la sécheresse, la reconstitution des cheptels, une meilleure gestion des ressources en eau, l'éradication du pavot par le développement d'autres cultures. Enfin, un effort important devra être engagé, en matière d'éducation et de santé, en particulier au profit des femmes.

---

<sup>145</sup> Une confusion mortelle, Fabrice Weissman in *Messages*, n° 132, oct./nov. 2004, *Journal des Médecins sans Frontières*.

**Annexe 2 - Programmes développés par la coopération française en 2002****Engagement de 36 M€ pour l'année 2002**

<i>Secteur</i>	<i>Budget M€</i>
<b><i>Agriculture</i></b>	<b>13,5</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ aide alimentaire en semences et produits alimentaires</li> <li>▪ assistance technique au ministère afghan de l'Agriculture</li> <li>▪ financement de projets de développement</li> </ul>	
<b><i>Aide au système éducatif</i></b>	<b>4,5</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ réhabilitation et assistance pédagogique aux lycées Esteqlal (garçons) et Malâlâi (filles) de Kaboul</li> <li>▪ remise à niveau des enseignants</li> <li>▪ appui à un réseau d'écoles soutenues par la France</li> <li>▪ assistance technique au ministère afghan de l'Éducation</li> </ul>	
<b><i>Sécurisation des aéroports de Mazar I Sharif et Kaboul</i></b>	<b>8</b>
<b><i>Réhabilitation du système de santé</i></b>	<b>1,4</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ soutien institutionnel au ministère de la Santé</li> <li>▪ coopération hospitalo-universitaire</li> <li>▪ planification et réhabilitation hospitalière</li> <li>▪ aide à la création d'un laboratoire central</li> <li>▪ réhabilitation du système de transfusion sanguine</li> <li>▪ appui à la santé maternelle</li> <li>▪ soutien aux ONG médicales françaises</li> </ul>	
<b><i>Renforcement de la société civile</i></b>	<b>1,4</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ financement d'ONG travaillant à promouvoir les droits des femmes</li> </ul>	
<b><i>Soutien aux médias et à la formation de journalistes</i></b>	<b>0,48</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ coopération entre la faculté de journalisme de Kaboul et l'École supérieure de journalisme de Lille</li> <li>▪ équipement de studios et formation de personnels techniques et de journalistes de la radio nationale</li> </ul>	
<b><i>Protection du patrimoine archéologique et cinématographique</i></b>	<b>0,42</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ reprise des fouilles archéologiques (Bamyân)</li> <li>▪ coopération entre le musée Guimet et le musée de Kaboul pour la formation de restaurateurs</li> <li>▪ numérisation d'archives de la télévision afghane et de films produits par Afghan Films</li> </ul>	
<b><i>Contribution à la lutte anti-drogue</i></b>	<b>1</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ équipement d'un laboratoire d'analyse des stupéfiants</li> <li>▪ formation d'unités spécialisées de la police anti-drogue</li> <li>▪ étude de la consommation de drogues</li> <li>▪ contribution au PNUCID pour la lutte anti-drogue</li> </ul>	
<b><i>Appui aux programmes de coopération en cours et appui au Centre culturel français de Kaboul</i></b>	<b>1,8</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• assistance technique</li> <li>• bourses d'études et de stage, de missions</li> </ul>	
<b><i>Reconstruction de l'État afghan</i></b>	<b>5,8</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 M€ versés en janvier 2002 sur le fonds fiduciaire du PNUD d'aide au fonctionnement de l'autorité intérimaire</li> <li>▪ 2 M€ versés en avril 2002 à un fonds fiduciaire spécial auprès du PNUD</li> <li>▪ financement d'un Senior Project Officer et d'un JPO pour le bureau du PNUD à Kaboul</li> <li>▪ assistance technique au gouvernement afghan pour la préparation de la nouvelle constitution (mission du professeur Carcassonne)</li> </ul>	

**Annexe 3 - Partenariats développés par les collectivités locales françaises fin 2003**Source : *Cités Unies France*

<p><b>Intercommunalité Solidarité afghane</b> Regroupement de 7 communes d'Ille-et-Vilaine (40 000 habitants au total)</p> <p>Partenaire : Istalif (20 000 habitants) ⇒ santé, éducation, citoyenneté, axés sur les questions de genre Budget global pluriannuel : 170 000 €</p>	<b>2002</b>
<p><b>Lamballe</b> Côtes d'Armor, 10 500 hab.</p> <p>⇒ échange avec l'Afghanistan dans le cadre du Festival de la Citoyenneté Budget : 10 320 €</p>	<b>2003</b>
<p><b>Lyon</b> 450 000 hab.</p> <p>Partenariat entre les Hospices civils de Lyon, l'université Claude Bernard et l'Institut médical de Kaboul ⇒ santé et enseignement universitaire Budget : 56 336 €</p> <p>Partenariat avec le New Ali Abad Hospital ⇒ santé et formation professionnelle</p> <p>Partenariat avec Kaboul (2,5 millions d'hab.) et Charikar (300 000 hab.) via le Fonds international de solidarités des villes contre la pauvreté (FISVP) ⇒ urbanisme et construction de bâtiments municipaux Budget : 640 000 \$ Cotisation de Lyon au Fonds : 70 000 €/an</p>	<b>2002</b>
<p><b>Montpellier</b> 229 000 hab.</p> <p>Partenaire : Ghazni (600 000 hab.) ⇒ dons de bus urbains et collecte de matériel scolaire ⇒ projet de coopération technique pour la collecte des ordures Budget : N.C.</p>	<b>2002</b>
<p><b>Paris</b></p> <p>Partenaire : Kaboul ⇒ santé, subvention de 76 000 € versé à MDM pour le fonctionnement de 4 centres de protection maternelle et infantile à Kaboul ⇒ culture, aménagement, économie (projets en cours d'instruction)</p>	<b>2002</b>
<p><b>Rennes</b> 210 000 hab.</p> <p>Partenaire : Hannaba, chef lieu du 4<sup>ème</sup> district de la vallée du Panshir ⇒ contribution pour la construction d'un lycée pour filles et ouverture d'un centre d'éducation à la santé dans l'enceinte du lycée Budget : 23 000 €</p>	<b>2002</b>

**Annexe 4 - ONG françaises présentes en Afghanistan**

<i>Nom</i>	<i>Création</i>	<i>Présence en Afghanistan depuis</i>
Interventions actuelles	<i>Invasion soviétique</i>	<i>1979</i>
<b>Solidarités</b> Met en œuvre des programmes d'urgence (aide alimentaire, produits de première nécessité...) et de reconstruction (habitation, eau potable, assainissement...)	1979	<b>1979</b>
<b>AMI</b> Aide médicale internationale	1979	<b>1980</b>
<b>Darah-Afghanistan</b> anciennement Afghanistan Bretagne 3 axes prioritaires : la réhabilitation de logements, l'éducation à travers la construction d'établissements scolaires et le parrainage d'écoles, et la sensibilisation en France à la situation de l'Afghanistan	1980	<b>1980</b>
<b>AFRANE</b> Amitié franco-afghane Aide à la reconstruction du système éducatif afghan Création du CEREDAF à Paris : le Centre d'études et de recherches documentaires sur l'Afghanistan	1980	<b>1980</b>
<b>MSF</b> Médecins sans Frontières	1971	<b>1980</b>
<b>ACF<sup>146</sup></b> Action contre la Faim	1979	<b>1980</b>
<b>Solidarité Panjshir</b> Aide à la reconstruction du système éducatif afghan Bailleur : ministère de l'Éducation nationale	1981	<b>1981</b>
<b>ADA</b> Association pour le développement de l'Afghanistan Rénovation et reconstruction d'écoles dans diverses provinces afghanes et mise en place d'un centre pour enfants handicapés à Kaboul	1981	<b>1981</b>
<b>MdM</b> Médecins du Monde	1980	<b>1982</b>
<b>MADERA</b> Mission d'aide au développement des économies rurales en Afghanistan Programme de développement forestier, campagnes de vaccinations et programmes d'irrigation	1988	<b>1988</b>
	<i>Fin du retrait soviétique</i>	<i>1989</i>
<b>PSF-CI</b> Pharmaciens sans frontières - Comité international Assistance médicale aux populations déplacées et vulnérables du Nord	1987	<b>1994</b>
<b>ACTED</b> Agence d'aide à la coopération technique et au développement Aide d'urgence et de réhabilitation, sécurité alimentaire, développement local, activités culturelles	1993	<b>1995</b>
<b>MRCA</b> Medical Refresher Courses for Afghans Responsable du service de chirurgie réparatrice de l'hôpital Maywand à Kaboul, dispense des actes de chirurgie et forme médecins et personnels médicaux	1996	<b>1996</b>
<b>AFRANE développe ment</b> Développement rural – Projets sociaux	1996	<b>1996</b>

<sup>146</sup> Appelée à l'époque AICF (Action internationale contre la Faim), l'ONG a officié dès 1980 au Pakistan auprès des réfugiés afghans.

	<i>Talibans à Kaboul</i>	<i>1996</i>
<b>Afghanistan libre</b>		
Association franco-afghane qui intervient dans les domaines de l'éducation scolaire et sanitaire auprès des jeunes filles et des mères de famille	1996	<b>1996</b>
<b>Humaniterra International</b>	1995	<b>1998</b>
Sa vocation est la chirurgie et l'anesthésie réanimation à travers des missions répétées de courte durée de praticiens exerçant en France		
<b>NEGAR</b> Soutien aux femmes afghanes	1999	<b>1999</b>
Travaux de rénovation d'écoles de jeunes filles et distribution de fournitures scolaires		
<b>ADSI (Action développement solidarité internationale)</b>	2002	<b>2000</b>
Réhabilitation d'un parc "Le jardin des femmes" soustrait aux regards des hommes à Kaboul		
	<i>11 septembre</i>	<i>2001</i>
<b>Afghanistan demain</b>		
Aide aux enfants afghans à travers la création de centres d'accueil et de formation	2001	<b>2001</b>
<b>Aïna</b>	2001	<b>2001</b>
Création et développement des médias en Afghanistan : audiovisuel, presse écrite, radio, création d'un Centre des médias et de la culture		
<b>Malalay</b>	1997	<b>2002</b>
Éducation		
<b>Enfants afghans et chaîne de l'espoir</b>	2001	<b>2002</b>
Construction d'un hôpital mères/enfants à Kaboul par l'entreprise Bouygues à prix coûtant. Initiative soutenue par Mme Chirac, Muriel Robin et Marine Jacquemin		
<b>Mères pour la Paix</b>	1994	<b>2002</b>
Création d'une maison des femmes à Istalif, 40 km au nord de Kaboul		
<b>Le jardin des Femmes</b>	2002	<b>2002</b>
Réhabilitation d'un parc soustrait aux regards des hommes et réservé aux femmes à Kaboul		
<b>Première Urgence</b>	1992	<b>2002</b>
Aide aux populations déplacées et amélioration de l'approvisionnement en eau potable de la région de Kandahar		
<b>Handicap International France</b>	1982	<b>2002</b>
<b>EMDH</b> Enfants du Monde – Droits de l'homme	1986	<b>2002</b>
Création d'un centre d'animation et d'assistance psychosociale à Kaboul		

**Annexe 5 - Personnes rencontrées/auditionnées****BANQUE MONDIALE**

Pierre ROMAND-HEUYER Administrateur de l'Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)

**COMMISSION EUROPEENNE**

Jean-François CAUTAIN Directeur des opérations, Délégation de la CE en Afghanistan

**AMBASSADE D'AFGHANISTAN EN FRANCE**

Son Exc. Zalmaï HAQUANI Ambassadeur d'Afghanistan en France

**MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES*****Direction d'Asie et d'Océanie***

Christian LECHERVY Sous-directeur Asie du Sud-Est

Bernard LELARGE Rédacteur Afghanistan/Pakistan

***DgCID***

Emmanuel DELLOYE Chargé de mission - Afghanistan (CID/CG)

Philippe BOUSCHARAIN Chargé de mission - Médicaments et produits de santé (DCT/HSA)

Jacques-Henry HEULS Chef de Bureau - État de droit et des libertés publiques (DCT/IDL)

Maurice NAHORY Bureau de l'analyse stratégique et des questions multilatérales

***DAH***

Christian ROUYER Délégué à l'action humanitaire

Capitaine Jérôme POCKET Sous-direction des interventions humanitaires et de l'évaluation

***Ambassade de France à Kaboul***

Eric LAVERTU Attaché de coopération

Florence MORESTIN Chargée de mission – Projet santé

***GIP France Coopération internationale***

Général Michel BERLAUD Directeur des opérations

**HCCI**

Charles JOSSELIN Vice-président du HCCI, ancien ministre de la Coopération

**MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES*****Direction du Trésor***

Alexandre DRAZNIIEKS Chef de Bureau F4 - Pays émergents et autres pays en développement ou en transition

Alain CHOUAN Adjoint au Chef de Bureau F4

Bruno LAFLOTTE Adjoint au Chef de Bureau F3 - Banques multilatérales de développement

***Direction des Relations économiques extérieures (DREE)***

Jean-Pierre BOUYNE Mission économique Islamabad

Chef de secteur - Suivi sectoriel de l'Afghanistan

Julien BUISSART Bureau "Asie du Sud" - Afghanistan

Josselin KALIFA Bureau Financements Publics – FASEP, secteur *environnement***UBI France**

Hervé JEVARDAT Zone Asie/Océanie - suivi des projets internationaux

**MINISTERE DE LA DEFENSE*****Délégation aux Affaires stratégiques (DAS)***

Colonel Bruno CAITUCOLI Chef de bureau Maintien de la paix, Gestion des crises

Laurent GAYER Chargé de mission Inde Pakistan Afghanistan

***Centre de Planification et de Conduite des Opérations (CPCO)***

Colonel François-Xavier YVES Chef de la Cellule actions civilo-militaires

**MINISTERE DE LA SANTE*****Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins***

Dr Paulo de REZENDE Chargé de mission – Mission des relations européennes et internationales

Dr Xavier MONSERRAT Chargé de mission

**MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

Martine STORTI Inspectrice générale de l'Éducation nationale

**MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES*****Direction des affaires européennes et internationales***

Maurice MEZEL Chef du Bureau de l'emploi (MINUK) – DAEI, Correspondant FCI

**AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (AFD)**

Jean-Bernard VERON	Directeur Département d'Asie et Caraïbes
<b>SECRETARIAT GENERAL DE LA DEFENSE NATIONALE (SGDN)</b>	
Isabelle GOUGENHEIM	
Jasmine ZERININI	Chargé de mission Asie
<b>CITES UNIES FRANCE</b>	
Bertrand GALLET	Directeur général
<b>MEDECINS DU MONDE</b>	
Dr Michel BRUGIERE	Directeur général
Dr Guy CAUSSE	Responsable de mission Afghanistan
François David BUQUET	Responsable du DESK Europe de l'Est
Thomas DURIEUX	Responsable du DESK Urgence
<b>MEDECINS SANS FRONTIERES</b>	
Pierre SALIGNON	Directeur général
<b>AIDE MEDICALE INTERNATIONALE (AMI)</b>	
Benoît LORIDON	Directeur général
Martin PREVALOT	Responsable de programme Afghanistan, Irak
<b>SOLIDARITE LAÏQUE</b>	
Roland BIACHE	Directeur général
<b>AFRANE (AMITIES FRANCO-AFGHANE)</b>	
Anne-Gaëlle CHEVALIER	Chargée de mission
<b>ACTED</b>	
Marie-Pierre CALEY	Directrice générale
<b>GROUPE URD</b>	
François GRUNEWALD	Président
<b>SOLIDARITES</b>	
Alain BOINET	Directeur général
<b>AGIR ICI</b>	
Nicolas GUIHARD	Chargé de programme
<b>MANAGEMENT SCIENCES FOR HEALTH (MSH)</b>	
Dr Paul ICKX	Community Health Advisor
Dr Laurence Laumonier	
<b>ENTREPRISES</b>	
<b>MEDEF</b>	
Daniel TARDY	Vice-président MEDEF, Président Fédération nationale des travaux publics
<i><b>MEDEF International</b></i>	
Thierry COURTAIGNE	Président
<b>SYNDICAT DES ENTREPRENEURS FRANÇAIS INTERNATIONAUX (SEFI)</b>	
Roger FISZELSON	Directeur général
<b>SOGEA SATOM (GROUPE VINCI)</b>	
Johan FRECKHAUS	Project Manager – Afghanistan
<b>HRM INTERNATIONAL</b>	
Jacques PICHON	Directeur des opérations internationales (ex-Schneider Electrics)
Pierre LIENART	Directeur général (ex-EDF)
<b>BCEOM</b>	
Eric JANOT	Project Manager - Afghanistan
<b>UNIVERSITAIRES</b>	
<b>- CNAM</b>	
Bernard KOUCHNER	RSSG Kosovo
<b>- UNIVERSITE PARIS VIII</b>	
Yann BRAEM	Doctorant au Centre de recherches et d'analyses en géopolitique
<b>- UNIVERSITE LAVAL, QUEBEC</b>	
Valery RIDDE	Doctorant en santé communautaire
<b>- UNIVERSITE PARIS X</b>	
Guy CARCASSONNE	Professeur de droit public

**SIGLES, ACRONYMES ET ABREVIATIONS**

ABRI	Forces armées de la République d'Indonésie
ACF	Action contre la Faim
ACM	Action civilo-militaire
ADB	Asian Development Bank – Banque asiatique pour le développement
AfD	Agence française de développement
AER	Agence européenne de reconstruction
AFOR	Albanian Force
AFVP	Association française des volontaires du progrès
AIDEC	Association de développement agricole
AMI	Aide médicale internationale
APODETI	Association populaire démocratique timoraise
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund – Fonds de reconstruction de l'Afghanistan
ASDT	Association sociale démocrate timoraise (cf. FRETILIN)
ASI	Association de solidarité internationale
ASTO	Association pour le Timor oriental
ATNUTO	Autorité provisoire des Nations unies au Timor oriental
BAsD	Banque asiatique de développement
BCAH	Bureau de coordination des affaires humanitaires
BIRD	Banque internationale de reconstruction et de développement
BIsD	Banque islamique de développement
BLF	Bureau de liaison français
BM	Banque mondiale
BOP	Budget opérationnel de programme
BTP	Bâtiment travaux publics
CAM	Comité d'aide médicale
CAP	County Assistance Planning
CCD	Commission coopération développement
CCFD	Comité catholique contre la faim et pour le développement
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Commission européenne
CELLUR	Cellule d'urgence
CEREDAF	Centre d'études et de recherches documentaires sur l'Afghanistan
CFCE	Centre français du commerce extérieur
CFCF	Comité français contre la faim (cf. CFSI)
CFDT	Compagnie française pour le développement des textiles
CFSI	Comité français de solidarité internationale (ex-CFCF)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CNG	Coopération non gouvernementale
CNRT	Conseil national de la résistance timoraise
COCOP	Comité d'orientation, de coordination et de projet
COS	Commandement des opérations spéciales
CPCO	Centre de planification et de conduite des opérations
CRCI	Chambre régionale de commerce et d'industrie
CSIS	Center for Strategic and International Studies

CUF	Cités Unies France
DAFA	Délégation archéologique française en Afghanistan
DAH	Délégation à l'action humanitaire
DANIDA	Danish International Development Agency
DAS	Délégation aux affaires stratégiques
DCE	Direction de la coopération européenne
DCT	Direction du développement et de la coopération technique
DDR	Désarmement-démobilisation-réinsertion
DE	Direction des affaires économiques et financières
DfID	Department for International Development
DgCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DHS	Division des services de santé au Timor (ex-MoH)
DLB	Développement local Balkans
DRCE	Direction régionale du commerce extérieur
DREE	Direction des relations économiques extérieures
ECHO	European Community Humanitarian aid Office – Office humanitaire de la Commission européenne
EDF	Électricité de France
EFS	Établissement français du sang
EIRP	Emergency Infrastructure Rehabilitation Project
EIT	Expertise initiale de théâtre
EPB	Équipes de paix dans les Balkans
ETTA	East Timor Transitional Administration
FALINTIL	Bras armé du Fretilin
FAO	Food and Agriculture Organization / Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASEP	Fonds d'aide au secteur privé
FCI	France Coopération Internationale
FED	Fonds européen de développement
PESC	Politique européenne de sécurité collective
FIAS	Force internationale d'assistance et de sécurité
FISVP	Fonds international de solidarité des villes contre la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FNTF	Fédération nationale des travaux publics
FRETILIN	Front révolutionnaire timorais de libération nationale – Frente revolucionario de Timor Leste independente (ex-ASDT)
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FUH	Fonds d'urgence humanitaire
GESMO	Groupe d'évaluation du soutien médical en opération
GIACM	Groupement interarmées des actions civilo-militaires
GIP	Groupement d'intérêt public
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques
GTO	Groupement tactique opérationnel
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit – Agence allemande de coopération technique

HCCI	Haut Conseil de la coopération internationale
HCR	Haut Commissariat aux réfugiés
HI	Handicap International
ICRC	Cf. CICR
IFI	Institutions financières internationales
IHEDN	Institut des hautes études de Défense nationale
INTERFET	Force multinationale autorisée par les Nations unies, menée directement par les États au moyen de contingents demeurant sous leur commandement
IRD	Institut de recherche pour le développement
ISI	Inter Services Intelligence
JAM	Joint Assessment Mission
JICA	Japan Co-operation International Agency
JRT	Joint Regional Team
KFOR	Kosovo Force
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau – Caisse de développement allemande
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development – Lien urgence-réhabilitation-développement
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MANUTO	Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental
M(s)	Million(s)
Md(s)	Milliard(s)
MdM	Médecins du Monde
MDRP	Multi-donors Demobilization and Reintegration Program – Programme multi-donateurs de désarmement – mobilisation – réinsertion
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MIESE	Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est
MINEFI	Ministère de l'Économie et des Finances
MINUK	Mission des Nations unies au Kosovo
MINUTO	Cf. ATNUTO
MJENR	Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche
MoH	Ministry of Health – ministère de la santé
MSF	Médecins sans Frontières
NUOI	Direction des Nations unies et des organisations internationales
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OFDA	Office of US Foreign Disaster Assistance
OHFOM	Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte
OI	Organisation internationale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAM	Programme alimentaire mondial

PESC	Politique européenne de sécurité collective
PESCD	Politique européenne commune en matière de sécurité et de défense
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUCID	Programme des Nations unies pour le contrôle international des drogues
PPA	Performance-based Partnership Agreement – Programme pour la reconstruction du système de santé primaire
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSF	Pharmaciens sans Frontières
PU	Première Urgence
RDC	République démocratique du Congo
RPE	Réserve pays émergents
RSSG	Représentant spécial du secrétaire général
SAH	Service d'action humanitaire
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SEFI	Les Entrepreneurs français internationaux
SG	Secrétaire général des Nations unies
SGDN	Secrétariat général de la Défense nationale
SIDA	Swedish International Development Agency/ Agence suédoise de développement international
SSF	Sport sans Frontières
TA	Technical Assistance
TAFKO	Task Force Kosovo
TFET	Trust Fund for East Timor – Fonds spécial pour le Timor oriental
TGH	Triangle génération humanitaire
TPE	Très petite entreprise
UCK	Armée de libération du Kosovo
UDT	Union démocratique timoraise
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
UN	United Nations
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNMISSET	Cf. MANUTO
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNTAET	Cf. ATNUTO
USAID	United States Agency for International Development / Agence des États-Unis pour le développement international
ZIF	Zentrum für Internationale Friedensensätze
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

**L'action des acteurs  
français  
dans le "post-conflit"**

Avis approuvé lors de l'assemblée plénière du 11 mai 2005

**INTRODUCTION**

Soucieux de contribuer à une meilleure participation française au moment de la reconstruction post-conflit et sachant que le "post-conflit" est désormais le lieu d'une vigoureuse compétition internationale, le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) s'est préoccupé de comprendre la place des différentes catégories d'acteurs français dans quatre crises récentes (Kosovo, Timor, Afghanistan et Irak), donc hors de notre zone traditionnelle d'influence, afin de mesurer la pertinence de la réponse française dans des contextes nouveaux.

Le post-conflit impose aux acteurs des contraintes en termes de réactivité, ce qui justifie du point de vue gouvernemental une volonté de coordination de l'action. Les expériences montrent que les pouvoirs publics ne peuvent se satisfaire des outils traditionnels de coordination et de coopération conçus pour des périodes sereines durant lesquelles le facteur temps n'est pas prépondérant. La mise en place d'une organisation spécifique et de moyens de financement immédiatement disponibles s'impose pour adapter l'action de la France aux dynamiques et aux enjeux propres aux situations de post-conflit.

Plusieurs gouvernements ont pris conscience de l'importance des contraintes et enjeux attachés à ce genre de situation. Ils disposent déjà ou mettent en place de nouvelles architectures de coordination interministérielle ou des structures dédiées au post-conflit. L'Allemagne a ainsi créé le *Zentrum für Internationale Friedenssätze*. En Grande-Bretagne, une unité interministérielle spécifique, la *Post Conflict Reconstruction Unit*, est chargée de la définition des politiques de sortie de crise et complète un dispositif de *pools* dans lesquels se conjuguent une capacité d'analyse stratégique, une organisation interministérielle opérationnelle et un outil financier spécifique et immédiatement mobilisable. Enfin, les Etats-Unis viennent de se doter d'un *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* au sein du Département d'Etat.

Le post-conflit marque une rupture. La "reconstruction" est toujours le moment où un système ancien soit disparaît, soit est profondément modifié du fait des dynamiques qui ont été à l'œuvre pendant le conflit, et laisse le champ assez largement ouvert à une nouvelle organisation. C'est alors que se dessinent les nouveaux contours de l'Etat, que de nouvelles missions et de nouveaux modes de fonctionnement lui sont assignés et ce, dans une large mesure, sous l'impulsion de la communauté internationale. Quel est à ce moment l'apport de la France dans ce "champ politique" émergent et de quels moyens se dote-elle pour faire passer les idées qui lui paraissent tout à la fois les plus pertinentes et les mieux à même de servir son pouvoir d'influence ? C'est une des questions ici posées.

Le post-conflit se caractérise aussi par l'expression de besoins qu'il est impératif de satisfaire rapidement, tant pour soulager la détresse des populations affectées que pour produire les premiers "dividendes de la paix". Dans ce contexte mouvant et complexe, il y a une vraie concurrence, d'une part au niveau des concepts, des normes juridiques, des standards, des procédures à mettre en place et, d'autre part, dans la présence sur le terrain. Cette concurrence est le fait d'acteurs divers, publics ou privés, civils ou militaires, nationaux, européens ou multilatéraux, qui ne cessent d'interagir les uns sur les autres et dont certains ont la volonté de prendre le leadership, possédant les moyens et l'organisation pour ce faire.

A cet égard, l'intervention des militaires dans les crises humanitaires change totalement la donne : les concepts de post-crise et de post-conflit ne se recouvrent pas totalement. La gravité d'une situation humanitaire peut devenir la justification d'une intervention des militaires, au nom du respect des droits humains (Kosovo, Timor), en même temps que la capacité à gérer un conflit considéré comme "majeur" est une preuve de la capacité d'un pays ou d'une coalition à peser dans les rapports de force mondiaux. La mise en place d'actions civilo-militaires (ACM), dans la phase aiguë de la crise, permet aux militaires de mettre à profit leur capital logistique et humain, mais cette assistance fournie par des militaires contribue à des amalgames souvent préjudiciables à l'action humanitaire en tant que telle.

Pour évaluer la place des différents acteurs français dans les quatre crises retenues, le HCCI a enquêté auprès d'une centaine de personnes, intervenues à un titre ou à un autre dans le cadre de ces crises, afin d'identifier aussi précisément que possible les enjeux du "post-conflit" et la logique d'intervention des divers acteurs ainsi que leurs interrelations dans le contexte multilatéral de la reconstruction.

Les recommandations formulées ci-après s'intègrent dans ce contexte de concurrence forte. Une attention particulière est attachée à la nécessité de disposer d'instruments financiers adéquats, permettant une meilleure réactivité de l'ensemble du dispositif français et, spécifiquement, une intervention le plus en amont possible des acteurs privés (ONG, entreprises). Le ministère des Affaires étrangères est en effet régulièrement confronté à des situations de crise et de sortie de crise pour lesquelles, si la France entend jouer pleinement son rôle au sein de l'Europe et de la communauté internationale, l'action politique ne suffit pas. Les efforts de la diplomatie doivent pouvoir s'appuyer sur des contributions financières significatives de manière à peser sur les décisions.

## **1. LES CONSTATS**

### **1.1. La gestion des crises et de la reconstruction**

Les différentes crises étudiées ont mis en lumière un polymorphisme des dispositifs institutionnels de gestion de crise. Pour le Kosovo, une Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE) a été mise en place par le Premier ministre pour coordonner l'effort français de reconstruction. La gestion et la coordination du post-conflit afghan ont été assurées par le ministère des Affaires étrangères (MAE) et, dans une certaine mesure, par le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN). Pour gérer la crise irakienne, on a recherché un compromis entre les deux expériences précédentes, en confiant la coordination institutionnelle au MAE et en plaçant une mission ad hoc auprès du SGDN pour le volet économique de la reconstruction.

Ces expérimentations successives soulignent bien sûr le fait que chaque crise est spécifique et demande chaque fois une réponse appropriée. Mais elles soulignent également combien les pouvoirs publics ne sont pas encore suffisamment organisés pour, d'une part, être capables d'anticiper sur l'éclatement de la crise et donc procéder à un travail d'analyse et de définition de stratégies d'intervention et, d'autre part, pour agir efficacement et rapidement dans la période de crise proprement dite puis en sortie de crise. Les administrations subissent une "dictature de l'urgence". Le fonctionnement classique des administrations, des opérateurs et instruments de

coopération internationale n'est, aujourd'hui, pas adapté aux contraintes et aux dynamiques multilatérales qui structurent le post-conflit.

Au niveau du ministère des Affaires étrangères, le traitement des crises auxquelles il est aujourd'hui confronté suppose en effet, au regard de leur complexité croissante et de leur diversité, la mise en place d'une réponse globale, coordonnée et cohérente dans le temps et l'espace et qui s'intègre pleinement dans le cadre des stratégies définies aux niveaux européen et/ou des Nations Unies. Or le dispositif actuel souffre de plusieurs faiblesses :

- en termes de durée : la préparation et la mise en œuvre des décisions prises en conseils restreints sous l'autorité du Président de la République se font dans un cadre interministériel ad hoc et temporaire (cellules de crise présidées par le Directeur de cabinet du Ministre). Il s'agit de gérer la phase aiguë de la crise, et la cellule de crise cesse de se réunir, en général, une fois passée cette phase. Or le traitement des crises nécessite un suivi et une coordination interministériels en amont, dès les prémices de la crise (prévenir la dégradation de la situation), et en aval (comment organiser la sortie de crise et éviter une résurgence des conflits ?) ;
- en termes de personnels spécialisés et formés : le MAE ne dispose que rarement de personnels ayant une connaissance privilégiée de la zone géographique en crise et un savoir-faire en matière de traitement des crises ;
- en termes d'organisation : on constate souvent un défaut d'organisation des structures et des moyens mobilisés dans le traitement de la crise, en particulier s'agissant des phases de prévention et sortie de crise, une faiblesse dans la coordination entre les ministères et les services, se traduisant souvent par des actions concurrentielles voire contraires, et une improvisation dans les modes de gestion qui sont souvent "redécouverts".

Les améliorations devraient se faire dans quatre directions :

- un renforcement de la cellule de crise, dans la phase aiguë de la crise, rattachée au Directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères, en la rendant plus réactive dès les prémices de la crise ;
- un renforcement de la coordination entre les différentes directions du ministère de Affaires étrangères impliquées aux divers stades du traitement des crises (veille, prévention, gestion et sortie de crise). Il s'agit d'assurer la coordination des actions en faisant appel à l'ensemble des instruments de veille, de prévention et de traitement des crises mobilisés aux niveaux national et international : les volets politiques et sécuritaires (action au sein du Conseil de sécurité, de l'Union européenne, de l'OTAN et des autres organisations régionales de sécurité) ; les volets droits de l'homme et de lutte contre l'impunité ; les volets aide humanitaire d'urgence et aide au redressement dans la période post-conflit (notamment programmes de Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (DDR), mise en place d'institutions transitoires, préparation d'élections, aide au retour des réfugiés, des personnes déplacées...) ;
- la mise en place d'un dispositif interministériel de suivi des crises, réunissant les représentants des différents ministères concernés et s'appuyant sur la Direction du MAE chargée de la coordination interne au MAE. Cette mobilisation ponctuelle doit pouvoir être coordonnée par une personnalité investie d'une forte légitimité politique, nommée par le Premier ministre et disposant de moyens financiers et opérationnels adéquats<sup>1</sup> ;
- la mise en place de moyens financiers conséquents, préalablement provisionnés, permettant des contributions financières significatives aux programmes multilatéraux

---

<sup>1</sup> L'expérience du Kosovo ainsi que la réponse récente au tsunami du 26 décembre 2004 soulignent l'intérêt de ce type de coordination.

d'action humanitaire et de sortie de crise. Ces moyens sont actuellement à la fois insuffisants et dispersés<sup>2</sup>.

Pour être efficace, ce dispositif interministériel doit pouvoir :

- être très réactif et associer structure permanente de veille stratégique, chargée à la fois de proposer des stratégies de prévention et de définir des politiques d'intervention, mais aussi structure de mobilisation ad hoc des acteurs – tant au niveau parisien que sur le terrain – à même également d'assurer le suivi de la sortie de crise. Il importe en effet de lier dans un même continuum ces trois phases successives : veille/prévention-gestion de la crise-sortie de la crise ;
- instaurer une coordination effective des différents acteurs publics (MAE, Défense, MINEFI, AFD...) et faire converger l'action des administrations et services concernés ;
- permettre une plus grande visibilité de la présence et de la réponse françaises (militaire, économique, financière, humanitaire...), ce qui implique, entre autres, une meilleure prise en compte de l'action des acteurs non gouvernementaux (collectivités territoriales, entreprises, ONG...) ainsi qu'une plus grande cohérence de l'ensemble ;
- favoriser une circulation permanente de l'information entre les administrations centrales, d'une part, et, d'autre part, les militaires, les agents en poste directement confrontés à la gestion de la phase post-conflit, les responsables des ONG françaises présentes et leurs partenaires locaux sur le terrain ;
- assurer un lien permanent avec les instances européennes et les organisations internationales impliquées dans la gestion de la crise et de sa sortie, éventuellement constituer des pôles de réflexion sur la gestion des crises dans leur phase aiguë, en lien avec ces partenaires internationaux et en concertation avec les structures privées ou publiques du pays partenaires des différents acteurs français (analyse comparative, échanges d'informations...) ;
- garder le contact avec les personnels détachés dans le cadre de ces opérations de gestion de crises.

Dans le traitement opérationnel de la crise, le MAE s'appuie sur ses différents services concernés (Directions géographiques, Direction des Français à l'étranger, Postes... ainsi que sur la Délégation à l'action humanitaire (DAH)<sup>3</sup> en ce qui concerne l'aspect humanitaire de la

---

<sup>2</sup> S'agissant de l'action humanitaire, il suffit de comparer le montant du Fonds d'urgence humanitaire (FUH), 9,2 M€, avec les rubriques équivalentes des budgets néerlandais et britanniques. Aux Pays-Bas, les crédits réservés à l'aide humanitaire bilatérale s'élèvent à 80 M€ par an. Cette enveloppe ordinaire peut, en outre, être abondée en cas de nécessité, ce qui a permis aux Pays-Bas de libérer rapidement des sommes importantes au cours des dernières années : 40 M€ pour l'Afghanistan, 25 M€ pour l'Irak. Le Royaume-Uni, au cours des trois dernières années, a fourni 623 M\$ en réponse aux appels d'aide humanitaire des Nations Unies, dont 190 M\$ pour l'Irak, 130 M\$ pour le Soudan, 80 M\$ pour l'Ethiopie, 68 M\$ pour l'Afghanistan, 46 M\$ pour le Zimbabwe, 24 M\$ pour la RDC et 13 M\$ pour le Tchad.

En ce qui concerne le soutien aux processus de sortie de crise, la participation financière de la France emprunte, pour l'essentiel, les canaux multilatéraux des Nations Unies et de l'Union européenne. Mais même si 25% du FED sont financés par la France, cela ne lui confère pas la marge de manœuvre et la visibilité dont bénéficient des pays comme le Royaume-Uni qui contribue moins au FED mais davantage en bilatéral. A titre de comparaison, en 2005, les Néerlandais financent le processus de transition politique en RDC (élections, formation de la police, intégration de l'armée nationale) à hauteur de 17 M€, tandis que le MAE y contribue à hauteur de 7 M€. De même, leur participation au financement du MDRP, programme multi-donateurs de Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (DDR) pour l'Afrique centrale, s'élève à 100 M€, tandis que la contribution française est de 2 M€. S'agissant du Soudan, le Premier ministre britannique a annoncé, en 2004, qu'il réserverait 100 M£ (147 M€) à la reconstruction, alors que la participation de la France devrait être inférieure à 14 M€. Pour tenter d'exister en bilatéral, les services du MAE sont contraints de "piocher" dans différentes lignes budgétaires pour aboutir à un montant global qui, de toutes manières, ne soutient pas la comparaison avec ce que peuvent faire plus rapidement d'autres pays membres de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Les pouvoirs publics ont recherché un recentrage de l'action humanitaire d'Etat avec la création de la DAH, par décret du 07/01/02 (modifié le 29/09/04), qui résulte de la fusion du Service d'action humanitaire (SAH), créé en 1992 pour répondre au besoin ressenti dès cette époque « d'institutionnaliser l'action humanitaire en tant que

crise. (Pour la gestion concrète des actions d'urgence, la DAH a mis en place un groupe opérationnel, mobilisable en quelques heures, qui siège en cas de crise et qui est largement ouvert aux divers acteurs non gouvernementaux.)

Pour passer au mieux le cap entre la phase d'urgence humanitaire et celle de la reconstruction et de la reprise du développement et asseoir l'action de la France dans la durée, le dispositif interministériel a aussi besoin du concours de l'Agence française de développement comme opérateur à part entière des sorties de crise. Celle-ci, outre un travail de veille, d'analyse et de proposition stratégique dans les domaines de compétence qui sont les siens, peut mettre en place des financements pour des opérations de reconstruction, à l'image du couple GTZ/KfW allemand ou du DfID britannique. Elle a en outre vocation, dans le cadre de cofinancements avec des bailleurs multilatéraux, à favoriser l'accès des entreprises françaises aux dits bailleurs. Enfin, il paraît souhaitable qu'elle noue des relations plus étroites avec les ONG humanitaires pour mieux se mettre en synergie avec l'action des uns et des autres dans la phase intermédiaire d'amorce de la reconstruction.

Améliorer la réponse aux situations de post-crise demande également une mobilisation des capacités d'intervention du dispositif spécialisé de recherche français pour le développement afin de préparer et d'accompagner les interventions des autres opérateurs, notamment de l'AFD. Par la présence de leurs équipes scientifiques dans les pays en développement, l'IRD et le Cirad ont à la fois la capacité d'établir des partenariats locaux en même temps qu'ils disposent de connaissances et d'expertise sur les sociétés, les milieux et les processus de développement, ce qui leur permet de fournir un appui important dans la reconstruction des capacités de production des pays touchés (sécurité sanitaire, écosystèmes terrestres et marins, agriculture et alimentation, forêts...), dans la reconstitution des savoirs et la formation des communautés scientifiques.

## 1.2. L'action des ONG

Parmi les différentes composantes des interventions en sortie de crise, l'activité humanitaire est devenue un enjeu politique et stratégique de gestion globale d'une crise. Deux tendances structurent aujourd'hui le champ de l'humanitaire : son investissement par les politiques et les militaires et la définition de normes de qualité. Les ONG françaises observent ces dynamiques avec inquiétude car elles heurtent leur conception de l'humanitaire. Elles sont en effet confrontées à une réduction de leur espace de liberté du fait de l'affirmation du rôle d'autres acteurs :

- la relation bailleurs/ONG est de plus en plus directive et évolue vers celle d'une prestation de services ;

---

*composante de la politique étrangère de la France* », et de la Cellule d'urgence et de veille, créée en 1985, structure commune aux ministères des Affaires étrangères et de la Coopération pour intervenir directement comme opérateur humanitaire, avec comme mission essentielle de « *coordonner et suivre les aides d'urgence publiques et privées* ». La DAH dispose d'un instrument financier, le Fonds d'urgence humanitaire, doté ces deux dernières années d'environ 10 M€ par an. Ce fonds est utilisé selon six modalités différentes : l'appui aux ONG françaises ; les délégations de crédits aux ambassades ; les "aides directes" par l'envoi de fret humanitaire ; le soutien aux organisations internationales ; le fonds de concours rattaché au FUH, créé à l'initiative de la Délégation et en accord avec la Direction du Budget, du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, et qui regroupe « *toute contribution de tiers au profit de l'aide d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles à l'étranger* », hors fonds communautaires ; la gestion de stocks prépositionnés sur quatre sites. La DAH est en lien avec le réseau des postes français à l'étranger où un attaché humanitaire a été désigné dans chaque poste comme correspondant privilégié, tant en période de veille qu'en période de crise.

L'installation de la DAH a été complétée par la création d'un Comité interministériel de l'action humanitaire d'urgence, structure de coordination entre les ministères impliqués dans ce type d'action (Communication du secrétaire d'Etat auprès du MAE du 11 juin 2003 et circulaire du 01/08/03). Ce comité comprend, outre le ministère des Affaires étrangères, les ministères de la Défense nationale, de l'Intérieur (Protection civile), de la Santé, de l'Agriculture et des Finances.

- face à l'intervention croissante des militaires dans ce champ d'action, les ONG demandent une clarification des rôles respectifs et un respect des responsabilités de chacun. Parfois considérées comme parties prenantes d'une coalition globale, aux côtés du politique et du militaire, elles souffrent d'un amalgame qui peut mettre en péril leur sécurité sur le terrain et donc limiter leur accès à certaines zones ;
- les ONG françaises – à l'exception de deux ou trois - sont d'autant plus vulnérables qu'elles sont politiquement, financièrement et opérationnellement, moins puissantes que leurs homologues nordiques ou anglo-saxonnes.

Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics prennent en considération la nature et les besoins de ces acteurs et aient à cœur de soutenir un humanitaire français indépendant et renforcé. Dans ce contexte, les instruments financiers publics au service des ONG françaises ne sont pas satisfaisants, comparés à d'autres outils européens (ECHO) ou bilatéraux (DfID...). Les procédures sont souvent lourdes, les délais de décaissement trop longs et les montants disponibles faibles, ce qui conduit nombre d'ONG à s'adresser à d'autres bailleurs.

Les instruments financiers à mettre en place doivent s'inscrire dans cette vision et soutenir la dynamique des ONG. Les efforts doivent porter dans deux directions, sur deux modalités de financement correspondant à deux moments importants dans la phase de post-crise ou de post-conflit :

- le premier pourrait être un fonds "*starter*" ou "*d'amorçage*", permettant aux ONG de se positionner très tôt sur le terrain, d'acquiescer une expertise qui les légitime aux yeux des grands bailleurs – qu'ils soient bilatéraux, européens ou multilatéraux – susceptibles de les financer ensuite ;
- le second, hybride entre fonds d'urgence et fonds de développement, permettrait de palier l'absence d'un instrument financier spécifique, indispensable pour couvrir les besoins de la phase de reconstruction où l'on est sorti de l'urgence humanitaire immédiate mais où la situation n'est pas encore suffisamment stabilisée pour s'engager dans des stratégies lourdes de développement à moyen ou long terme. Il faut en effet, dans cette phase intermédiaire, réhabiliter un minimum de services collectifs, accompagner le redémarrage des administrations et réparer quelques infrastructures de base. Il convient toutefois de noter que ce domaine est à la limite de celui que couvrent traditionnellement les ONG humanitaires, et que l'accès à ce fonds ne saurait leur être réservé, car d'autres acteurs, en particulier les entreprises et les opérateurs du développement tels que, par exemple, l'Agence française de développement, peuvent être parfois mieux armés qu'elles pour traiter ces questions. Or il n'existe pas aujourd'hui de ligne budgétaire de ce type, ni au niveau français, ni au niveau européen.

### **1.3. Le positionnement des entreprises**

Les entreprises françaises ont leur propre logique d'intervention, liée à leur taille (grandes entreprises ou PME), à leurs objectifs stratégiques et commerciaux et aux individus qui portent les projets dans les zones en sortie de crise. Elles arbitrent en fonction de la solvabilité du marché et du risque financier mais aussi opérationnel et sécuritaire. Elles ont besoin des pouvoirs publics pour favoriser leur implantation dans de telles situations pour deux raisons principales :

- être introduites auprès de personnes ressources (organisations internationales, administrations intermédiaires, responsables politiques locaux, etc. ) ;
- avoir accès au terrain en toute sécurité, grâce à l'appui des militaires qui peuvent sécuriser les missions d'évaluation et les chantiers de reconstruction.

L'existence d'une volonté politique affirmée au niveau institutionnel est un facteur favorable de pénétration des entreprises. Cela s'est vérifié au Kosovo où elles ont pu bénéficier du dispositif mis en place, contrairement à l'Afghanistan où elles ont reçu des avis "prudents" de la part des

pouvoirs publics. L'urgence propre aux situations de sortie de conflit entraîne, de manière récurrente, une improvisation dans la coordination entreprises/pouvoirs publics/militaires. Ce manque d'anticipation est un obstacle à l'implantation d'entreprises françaises dans les zones en sortie de crise.

Le marché de la reconstruction est essentiellement multilatéral du fait des montants requis. C'est au sein de ces institutions que se décident les stratégies et les principales orientations. Il faut donc reconsidérer l'approche d'ensemble de ces institutions. Elle relève bien sûr d'une politique de "placement" de représentants français dans ces structures – qui a une utilité mais ne peut être qu'un élément d'une stratégie d'ensemble<sup>4</sup> – mais surtout d'une stratégie d'investissement desdites institutions à tous les stades qui conduisent à la production des politiques opérationnelles : réflexion, capitalisation d'expérience, débat sur les orientations, confrontation entre acteurs, etc.

Le Fonds d'aide au secteur privé (FASEP), qui a pour but d'accompagner l'offre française sur des marchés porteurs et sur les financements multilatéraux, est à cet égard un instrument financier inadapté aux spécificités du post-conflit. Les procédures de dépôt de dossiers qu'il implique, à la fois lourdes et longues, empêchent qu'il puisse être utilisé dans des délais d'intervention très courts.

Pour préparer l'accès des entreprises aux marchés en sortie de crise, il convient d'assurer une efficace coordination des compétences entre les entreprises elles-mêmes et leurs instances de représentation collective (MEDEF, SEFI/FNTP), les pouvoirs publics et les militaires, et ce le plus en amont possible. Ceci implique :

- d'affiner sur le terrain la prospection et l'évaluation des besoins pour formuler la réponse la plus pertinente possible ;
- de prendre des contacts avec les personnes ressources potentielles (hommes politiques et experts locaux, personnels des organisations internationales, experts français sur place).

La présence sur le terrain est une condition sine qua non de l'implantation des entreprises qui peuvent ainsi formuler rapidement une offre. C'est également le moment où elles peuvent valoriser leur savoir-faire auprès des administrations intérimaires et autres structures chargées de la reconstruction. Le moyen nécessaire pour ce faire est la mise en place d'une aide bilatérale en amont qui favorisera le positionnement des entreprises dans l'environnement à dominante multilatérale de la reconstruction. Il faudrait par ailleurs sensibiliser les PME aux opportunités du marché de la reconstruction, notamment par la formation, pour leur donner une capacité de réponse aux appels d'offres internationaux et leur fournir une information sur les marchés qui leur sont accessibles.

Si le positionnement d'entreprises françaises sur les marchés de la reconstruction est un élément important de la réponse au post-conflit, il importe également de garder présent à l'esprit que cet effort de reconstruction doit s'inscrire dans une perspective de développement durable. Cela implique en particulier de s'appuyer au maximum sur le tissu économique et social local qui doit voir ainsi ses capacités renforcées.

#### **1.4. La participation des collectivités territoriales**

Les actions de coopération des collectivités territoriales s'inscrivent généralement dans le cadre de partenariats à long terme. L'intervention des collectivités dans le domaine de la reconstruction au Kosovo a marqué à cet égard une nouvelle tendance. C'est l'Etat qui les a

---

<sup>4</sup> Jusqu'à récemment, la politique de détachements de fonctionnaires ou d'experts français dans les structures multilatérales et les administrations intérimaires n'a pas été suffisamment volontariste, organisée et relayée au sommet. Les efforts en ce domaine de France Coopération Internationale (FCI) doivent être encouragés.

sollicitées dans un domaine précis, l'éducation. En matière de reconstruction, les collectivités locales ont une indéniable expertise dans un certain nombre de secteurs (éducation, gestion des services techniques, gestion hospitalière). Mais pour intervenir efficacement en situation de sortie de crise, elles doivent avoir accès aux instances de coordination mises en place par l'Etat, car elles connaissent rarement à l'avance les zones en question.

En cas d'urgence, les collectivités territoriales peuvent décaisser des fonds très rapidement. Elles peuvent donc participer au financement des ONG pour des actions immédiates mais refusent d'être considérées comme de simples guichets. S'agissant des interventions de reconstruction ou de coopération à plus long terme, elles préfèrent être impliquées directement dans les projets qu'elles soutiennent et les piloter, bien au-delà donc du simple financement.

L'intervention des collectivités territoriales en sortie de crise reste une pratique relativement nouvelle qui date de la crise du Kosovo où nombre de collectivités ont alors engagé un certain nombre de programmes de coopération avec des villes et des villages kosovars. On a aussi constaté qu'avec le tsunami qui a frappé l'Asie du Sud-Est en décembre 2004, cette fois dans un contexte de catastrophe naturelle et non de post-conflit, la mobilisation des collectivités locales françaises a été également importante.

### **1.5. L'action française dans le concert international**

Les réponses obtenues dans le cadre de l'enquête conduite par le HCCI soulignent fortement que la reconstruction est le moment privilégié d'une bataille d'idées qui se déclinent ensuite en concepts, politiques, normes ou standards. Les idées sont d'abord politiques (élaboration d'une constitution, définition d'un système de santé, modèle social...), ou plus techniques, porteuses de modes d'organisation, de standards qui, s'ils s'imposent, peuvent favoriser l'implantation des acteurs économiques (système de traitement des eaux, mode de gestion des hôpitaux, par exemple). Favoriser l'adoption de certains standards par la présence d'experts bien placés qui contribuent à la rédaction des termes de référence des appels d'offres pourra donc aider les acteurs privés. Cela ne se fera pas sans effort car il apparaît en effet que :

- si les acteurs français, privés ou publics, n'hésitent pas à critiquer certaines politiques multilatérales mises en œuvre dans des situations de post-conflit, ils ne proposent cependant pas systématiquement des alternatives ;
- les concepts qui s'imposent aujourd'hui proviennent essentiellement du monde anglo-saxon. Le dispositif français n'est pas assez structuré en amont pour marquer des points décisifs dans cette bataille des idées, qu'il s'agisse de les produire ou de les promouvoir ;
- la Commission européenne est devenue le premier bailleur mondial de l'urgence et de la reconstruction. Or le cadre européen n'est pas encore appréhendé comme le lieu privilégié où des propositions françaises pourraient être relayées dans les sphères multilatérales ;
- l'administration française a manqué de dynamisme et d'un outil administratif adéquat, jusqu'à la mise en place de France Coopération Internationale, pour promouvoir le détachement de personnels dans les missions multilatérales de reconstruction ;
- les personnels insérés dans ces missions ou dans les organisations internationales disposent généralement d'une multitude d'informations mais manquent souvent d'interlocuteurs clairement identifiés en France ;
- les pouvoirs publics n'utilisent pas assez l'outil des "trust funds" pour organiser, au sein des institutions multilatérales, la promotion des conceptions et approches françaises dans la définition des politiques dont ces organisations se dotent en matière de reconstruction. Il n'est d'ailleurs même pas certain que les termes de référence des différents trusts funds français couvrent ces questions. Enfin, lorsque des fonds post-conflits existent, il conviendrait de lier de manière appropriée les contributions financières françaises et les politiques retenues par ces structures.

Si la France entend maintenir son rang dans le concert international, elle ne peut rester en dehors des débats autour des normes et standards qui s'imposent progressivement dans les institutions européennes et multilatérales en matière de reconstruction "post-conflit". Trois aspects sont ici à considérer : la force de proposition, la présence sur le terrain et dans les instances de décision et la mise en place d'une organisation adéquate. La formalisation des concepts ainsi que leur promotion dans les lieux de décision est une oeuvre de longue haleine. Elle nécessite la participation de multiples acteurs dans la réflexion (universitaires, ONG, fondations, experts, entreprises, opérateurs de développement, etc., sans oublier le lien avec l'expertise locale des pays concernés, trop souvent sous estimée) et une présence renforcée dans les lieux de débats et de négociations, en premier lieu les institutions européennes.

La présence de personnels dans les organisations européennes et multilatérales chargées de la reconstruction, aussi bien sur le terrain qu'à Bruxelles, Washington, Genève ou New York, dans des fonctions politiques ou techniques, doit aussi être renforcée. Les fonctions "politiques", au sommet de la hiérarchie, offrent certes une bonne visibilité mais négligent l'orientation des dossiers qui ont été travaillés à des niveaux inférieurs. Il faut donc être en mesure d'investir les niveaux intermédiaires des institutions, à travers des propositions élaborées, des échanges, des confrontations, en quelque sorte un véritable lobbying intellectuel capable de contrebalancer, dès lors que cela présente un intérêt stratégique et politique, l'énorme production issue des structures de recherche de ces institutions.

Concernant les débats en cours dans les enceintes internationales en matière de gestion des crises et des sorties de crise, il importe enfin de mentionner plusieurs propositions actuellement en discussion :

- la proposition du Secrétaire général des Nations Unies de créer une commission de consolidation de la paix, qui réunirait au niveau international l'ensemble des acteurs impliqués dans la consolidation de la paix d'un pays donné (Conseil de sécurité, ECOSOC, IFIs, contributeurs de troupes, donateurs bilatéraux et multilatéraux, organisations régionales...);
- la proposition française de créer une force d'intervention humanitaire. Compte tenu des conséquences du tsunami survenu en Asie du Sud Est le 26/12/2004, le gouvernement français estime indispensable de renforcer les capacités de réaction rapide des Nations Unies en matière de coordination et de gestion des crises et des catastrophes naturelles et de créer une "Force internationale humanitaire". Cette "Force internationale humanitaire" couvrirait la phase d'urgence immédiate et celle de transition vers la réhabilitation et la reconstruction ;
- la proposition britannique de créer un fonds humanitaire pour financer ce type d'actions.

## **2. RECOMMANDATIONS**

### **2.1. Mettre en place un dispositif interministériel permanent de gestion des crises**

Ce dispositif devrait fonctionner à un triple niveau :

- un renforcement de la cellule de crise, dans la phase aiguë de la crise, rattachée au Directeur de cabinet du Ministre des affaires étrangères, en la rendant plus réactive dès les prémices de la crise ;
- une coordination renforcée entre les différentes directions du ministère des Affaires étrangères impliquées aux divers stades du traitement des crises (veille, prévention, gestion et sortie de crise) ;
- la mise en place d'un dispositif interministériel de suivi des crises, réunissant les représentants des différents ministères concernés et s'appuyant sur les services concernés du MAE. Cette mobilisation ponctuelle doit pouvoir être coordonnée par une personnalité investie d'une forte légitimité politique, nommée par le Premier ministre et disposant de moyens financiers et opérationnels adéquats logés au MAE.

Ce dispositif interministériel devra prendre en compte la totalité de la problématique de reconstruction (en y intégrant les critères d'un développement durable) à laquelle est confronté tout pays en sortie de crise ou de post-conflit, y compris la réhabilitation des services de base et des infrastructures ainsi que la reconstruction de l'Etat (*state building*) et de la paix (*nation building*), en lien étroit avec les autorités du pays et les divers acteurs économiques et sociaux locaux. Ce dispositif de coordination serait chargé de la continuité des décisions sur le terrain, notamment en relation avec les actions civilo-militaires. La fonction de ces derniers est particulièrement importante dans la mesure où ils apportent un appui logistique sécurisé aux autres acteurs français. Il devrait aussi associer largement à son action les divers acteurs non institutionnels (ONG, entreprises, collectivités territoriales). Le dispositif doit enfin pouvoir disposer de moyens financiers à décaissement rapide pour le financement d'actions urgentes, que les acteurs chargés de leur mise en œuvre soient privés ou publics.

Pour s'insérer au mieux dans l'environnement multilatéral des sorties de conflit, ce dispositif interministériel doit aussi être à même :

- de suivre précisément et rapidement les agendas des institutions européennes et multilatérales concernées et de susciter les réactions appropriées ;
- de suivre, avec l'appui de France Coopération Internationale, les lancements d'appels d'offres afin d'en informer le plus en amont possible les entreprises françaises.

## **2.2. Augmenter le budget opérationnel de programme prévu dans le cadre de la LOLF**

Compte tenu de la hausse programmée de l'APD, le budget opérationnel de programme (BOP) "Crises", correspondant à l'action n°5 "Aide aux populations touchées par les crises" du programme "Solidarité à l'égard des pays en développement", devrait être suffisamment doté pour permettre à la France de peser réellement sur les décisions dans les enceintes multilatérales concernées. Le renforcement de ce budget opérationnel de programme "Crises" dans ce cadre nouveau de la LOLF permettrait de répondre au souhait du CICID d'identifier, au sein des crédits d'APD, une enveloppe destinée à des interventions rapides en réaction aux crises. Ce budget pourrait regrouper les crédits aujourd'hui dédiés aux contributions volontaires aux agences humanitaires des Nations Unies, au FUH, aux sorties de crise, aux aides budgétaires exceptionnelles et au FSP sortie de crise.

Sans une augmentation du montant alloué aux actions de sortie de crise et des procédures adaptées à ces situations, l'instauration d'un dispositif interministériel de traitement des crises ne suffira pas à elle seule à améliorer l'action de la France en la matière.

## **2.3. Accompagner l'action des ONG, des entreprises et des collectivités territoriales**

Pour être efficace dans le traitement des crises, du post-conflit en particulier, il est important que les pouvoirs publics recherchent la multiplicité des expertises et reconnaissent la légitimité des divers acteurs non gouvernementaux dans ce domaine : collectivités territoriales, ONG, syndicats...

Pour **les ONG**, le HCCI préconise la mise en place de facilités de financement de type "fonds starter" ou "fonds d'amorçage" à décaissement rapide, au sein du budget opérationnel de programme, pour des montants initiaux peu élevés, afin de faciliter leur positionnement précoce sur le terrain. Ces fonds devraient avoir un effet de levier dans l'accès aux ressources des bailleurs multilatéraux.

Il préconise également la prise en compte de la spécificité des besoins propres au continuum urgence-réhabilitation-développement. Il est vital que les ONG, dès lors que leur action est en synergie et en complémentarité avec les orientations gouvernementales, d'une part, reçoivent les moyens de financer leurs programmes de reconstruction, soit dans le cadre du budget

opérationnel de programme "Crises", soit dans celui des instruments financiers du développement et, d'autre part, qu'elles s'associent en tant que de besoin à des opérateurs plus expérimentés qu'elles dans cette phase de transition, y compris les entreprises.

Pour ce qui est **des entreprises**, celles-ci ont aussi besoin d'un appui financier rapide, leur permettant de procéder aux démarches d'évaluation et de prospection initiales sur le terrain pour se positionner sur les marchés soumis à appels d'offres. Il conviendrait également d'adapter le FASEP aux exigences du post-conflit pour assurer la continuité du soutien de l'Etat à celles qui souhaitent s'implanter durablement sur un marché de reconstruction, pendant et au-delà de la phase d'urgence.

Il importe d'autre part d'encourager le positionnement des PME sur les marchés du post-conflit. Il faut cependant faire preuve de prudence dans les incitations envers les PME. Les PME du secteur du BTP, en particulier, devront avoir une solide expérience de l'exportation. Dans ce contexte, les PME disposant d'une technologie fine et spécifique sont celles qui sont les mieux armées pour aborder ces marchés. A cet égard, il y aurait lieu d'examiner comment les grandes entreprises maîtres d'œuvre pourraient aussi entraîner des PME - voire dans des cas exceptionnels des TPE - dans leur sillage, via la sous-traitance. Ce qui implique de sensibiliser les grandes entreprises et de prévoir des modes de financement de missions de personnels appartenant à ces PME/TPE.

Une participation efficace des **collectivités territoriales** à l'effort français de reconstruction en sortie de conflit suppose que leurs instances représentatives soient largement associées au dispositif national, ce qui contribuera à les sensibiliser à cette forme de coopération et fera le lien entre le cadre politique de l'intervention française et les actions que peuvent prendre en charge les collectivités territoriales.

#### **2.4. Favoriser une meilleure réponse française dans le contexte international**

Il est souhaitable de définir un certain nombre de secteurs où l'expertise française est reconnue pour y mener la bataille des idées (santé, droit, ingénierie constitutionnelle, dialogue social, architecture budgétaire...). Il conviendrait, dans le même ordre d'idées, de se saisir de différentes thématiques propres aux situations de sortie de conflit : Démobilisation Désarmement Réinsertion/DDR, Linking Relief Rehabilitation and Development/LRRD, Etats fragiles/Etats faillis, Nation building...

Pour promouvoir la présence française dans les institutions européennes et, tant en leur siège que sur le terrain, dans les administrations intérimaires, institutions financières internationales ou agences de l'ONU, il importe de :

- promouvoir l'expérience européenne et multilatérale au sein de l'administration française, la valoriser et capitaliser l'expérience acquise ;
- créer les cadres favorables à un détachement puis à une réintégration ultérieure ;
- favoriser des détachements sur des postes intermédiaires et techniques de la hiérarchie multilatérale ;
- entretenir un lien avec les personnels détachés ;
- promouvoir les propositions françaises par la mise en place de trust funds spécifiques dédiés à des actions de reconstruction et en élargissant les termes de référence des trust funds existants aux questions d'urgence-reconstruction.

En définitive, bien qu'il s'agisse d'un vaste chantier, il serait approprié de revoir l'approche des institutions multilatérales, dans le domaine du post-conflit comme dans celui du développement d'une manière générale. Cette approche est, à l'heure actuelle, triplement éclatée : institutionnellement entre les trois principales entités chargées de traiter du post-conflit (MAE, MINEFI, AFD), au sein du MAE par l'éclatement entre la DgCID et différents autres services (NUOI, DCE, DE, DAH...), enfin verticalement en l'absence d'un véritable continuum réflexion

stratégique/décision politique/activité opérationnelle. Et le CICID, qui n'est pas une structure opérationnelle, n'est pas à même d'impulser les réponses sur le terrain que requiert une situation d'urgence. Cette situation continuera aussi d'obérer les capacités françaises tant qu'il n'y sera pas remédié. /