

Militarisation de l'humanitaire ? Le modèle américain de l'intégration civilo-militaire, ses enjeux et ses limites

Communication

Colloque GRIP-ECHO « Les humanitaires dans la guerre : héros ou victimes ? »,
Centre international de Presse, Résidence Palace, Bruxelles, 17 novembre 2004

Sami MAKKI,
Chercheur CIRPES/EHESS (Paris)¹

[N.B. : En cas de citation, merci d'utiliser la référence : Sami Makki, « Militarisation de l'humanitaire ? Le modèle américain de l'intégration civilo-militaire, ses enjeux et ses limites », communication au colloque GRIP-ECHO, Bruxelles, 17 novembre 2004]

Depuis la fin de la guerre froide, l'humanitaire a connu d'importants bouleversements l'obligeant périodiquement à redéfinir les éléments de son identité et à rappeler les principes fondamentaux sous-tendant le mandat d'assistance aux populations civiles et d'accès aux victimes de conflits. Face aux interventions armées de grandes envergures, les organisations humanitaires ont souvent été prises entre le dilemme de témoigner, de dénoncer et celui de sauver des vies. La multiplication des crises d'urgence depuis la fin de la Guerre froide s'est accompagnée d'un déploiement de plus en plus fréquent d'un nombre croissant d'acteurs civils et militaires pour faire face à la complexité des situations. La mise en œuvre d'une coopération entre acteurs sur le terrain et à un niveau politico-stratégique était alors jugée nécessaire. L'administration américaine, suite à l'échec de l'intervention en Somalie (1993) et au manque de coordination en Haïti (1994) entre organisations civiles gouvernementales, non gouvernementales (ONG) et militaires, avait lancé une réflexion stratégique pour améliorer la cohérence des réponses multidimensionnelles aux crises.

La guerre au terrorisme a transformé les conditions de ces interventions occidentales. Dans le discours stratégique américain, les Etats défaillants (*failed states*), abris potentiels des réseaux terroristes islamistes radicaux, constituent une menace. Depuis le 11 septembre 2001, les relations civilo-militaires aux Etats-Unis sont en pleine mutation. Les Etats-Unis reprennent désormais l'initiative de l'action humanitaire et de l'intégration de celle-ci avec les autres composantes de l'action diplomatique et militaire. Compte tenu du poids de l'appareil politico-militaire américain sur les orientations stratégiques des alliés, les enjeux nés de la militarisation des acteurs civils par le militaire ne peuvent être ignorés par les Européens. Ils doivent être évalués pour en mesurer toutes les implications pour les futures interventions multinationales dans des conflits où les dynamiques de privatisation prennent de l'ampleur. Ce non-respect du Droit international humanitaire et d'un espace humanitaire neutre, impartial et indépendant entraîne une insécurité croissante pour les personnels humanitaires et souligne le danger de la confusion des genres et des rôles.

¹ Sami MAKKI est chercheur au Centre Interdisciplinaire de Recherches sur la Paix et d'Etudes Stratégiques (CIRPES) à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales à Paris depuis 1998. Il dirige le programme Sociétés civiles & enjeux de sécurité (SC&ES ; www.sces.msh-paris.fr) soutenu par la Maison des Sciences de l'Homme à Paris. Il achève une thèse à l'EHESS. Il est l'auteur de *Militarisation de l'humanitaire, privatisation du militaire*, CIRPES, 300 p., juin 2004. Contact : Makki@ehess.fr

Au-delà des équipes américaines spécialisées des *Civil Affairs* qui sont très marginales dans l'ensemble du dispositif américain et pour lesquels les forces de réserve jouent un rôle important, il s'agit de la transformation de l'ensemble du dispositif américain par des réformes institutionnelles annoncées qui donneront une place centrale à l'intégration civilo-militaire, facteur de militarisation, du fait d'un profond déséquilibre en moyens qui s'accroît. Les interventions en Afghanistan et en Irak, si elles résultent d'une évolution depuis le milieu des années 1990, sont aussi le signe d'une rupture préfigurant les interventions futures US dans un cadre international bouleversé pour des guerres de basses intensités au Sud dans le cadre de la guerre globale (et son instrumentalisation) contre le terrorisme.

Alors que les soldats de la coalition américano-britannique en Irak mènent des activités de stabilisation et de reconstruction de l'après-conflit avec des difficultés croissantes tout en multipliant les opérations de *contre-insurrection*, il est important de revenir sur la genèse du phénomène de militarisation de l'humanitaire. La connaissance des enjeux de cette dynamique et de ses développements récents permet une compréhension des débats sur les velléités américaines d'imposition de la démocratie et du libéralisme par l'usage de sa puissance militaire et sur l'avenir du grand Moyen-Orient.

I. Le modèle US de l'intégration civilo-militaire et son ambition normative sur les systèmes alliés : La militarisation par les transformations institutionnelles (le processus interagences)

La guerre au terrorisme a transformé les conditions de ces interventions civiles et militaires. Dès octobre 2001, le secrétaire d'Etat Colin Powell avait déclaré que les ONG américaines constituaient des « multiplicateurs de forces » et étaient « agents de la politique étrangère américaine » et « des instruments du combat » contre le terrorisme. Les grandes ONG américaines, facteurs de puissance et vecteurs de l'influence normative américaine, constituent un pilier essentiel d'une stratégie globale fondée sur le développement de nouveaux réseaux pour lutter contre le terrorisme.² Pour l'administration Bush, les *failed states* (Etats défaillants) sont désormais des ennemis pouvant abriter des réseaux terroristes islamistes radicaux et constituent une menace de premier ordre. Les enjeux étant différents depuis la réplique américaine aux attentats du 11 septembre 2001, les relations civilo-militaires aux Etats-Unis sont en pleine évolution. Mais au-delà de ces données conjoncturelles, il apparaît nettement que les orientations de l'équipe Bush aggravent des tendances structurelles libérales de militarisation et de commercialisation de l'humanitaire et de l'aide au développement au service des intérêts stratégiques américains.

Les enjeux de la coordination entre acteurs civils et militaires de la planification et de la gestion des crises d'urgence de nature complexe sont nombreux. Le processus américain de "coordination interagences" (entre le Département d'Etat, le Pentagone et l'Agence pour le Développement international), a un impact sur l'opération en Irak, alors que la situation de crise politique et humanitaire avait été annoncée très tôt. Compte tenu du poids de l'appareil politico-militaire américain sur les orientations stratégiques des alliés, les enjeux opérationnels entre acteurs sur le terrain rejoignent les enjeux diplomatico-stratégiques dans le contexte actuel de l'après-conflit en Irak. Les tendances structurelles d'une militarisation de l'humanitaire doivent être évaluées en profondeur pour en mesurer les implications pour la coordination civilo-militaire dans le cadre de futures opérations multinationales.

² Alexander Lennon (ed.), *The Battle for Hearts and Minds: Using Soft Power to Undermine Terrorist Networks*, Washington Quarterly Reader, Cambridge (Mass.), London, The MIT Press, 2003.

L'intégration civilo-militaire dans l'architecture de sécurité US

Si les acteurs civils ont souvent été des éléments dynamiques de la formulation et de la mise en œuvre de la politique étrangère de Washington, plusieurs changements sont en cours dans la relation entre eux et les forces armées et dans la conception de leur rôle au sein de l'architecture de sécurité nationale depuis l'Afghanistan. Structurellement organisés pour favoriser cette intégration des deux structures civiles et militaires grâce à un travail de réforme institutionnelle et doctrinale entamé au milieu des années 90, les deux mondes interagissent positivement ensemble. Mais cette dynamique trouve ses racines dans l'énonciation de directives présidentielles successives (comme la directive de 1997 dite "PDD 56" qui institutionnalisa le processus interagences) dont les héritages s'ajoutent à des phénomènes conjoncturels³. Des transformations sont actuellement engagées.

Reposant sur les dynamiques sociales américaines, les interactions constantes entre milieux civils non gouvernementaux, acteurs commerciaux, milieux d'affaires, universitaires/experts et membres des agences gouvernementales favorisent l'émergence d'une communauté de valeurs et la construction d'un langage commun permettant de dépasser les barrières culturelles et techniques qui peuvent subsister. Cette coopération, qui se fait à tous les niveaux, de l'échange individuel à la coopération inter-institutionnelle, fonde un rapport de confiance. Dans la temporalité de l'action, celui-ci peut aboutir beaucoup plus aisément à une intégration sous la conduite du Pentagone, seul capable d'assurer un rôle de *leader* par son savoir-faire et l'importance de ses moyens budgétaires et humains.

La genèse de l'approche américaine actuelle des "opérations de paix" se trouve dans les enseignements tirés des opérations des années 1990. Du point de vue des forces armées, les moyens civils avaient été alors en complet décalage avec les impératifs de reconstruction des nations détruites et de leurs institutions (*nation/institution-building*). Face au constat d'échec en matière de coordination des acteurs sur le terrain et en amont, une "doctrine de planification interagences en matière d'urgences complexes" fut établie. La planification pré-crise était perçue comme le moyen le plus sûr de contrecarrer les divergences organisationnelles et culturelles entre acteurs civils et militaires. Il s'agissait de former des acteurs civils aux méthodes employées par les militaires : la planification, l'entraînement, l'évaluation des opérations après le conflit (*After-action reviews*). Sous Clinton, la mise en place de structures institutionnelles de coopération entre agences civiles et militaires a permis d'améliorer, malgré des difficultés, la gestion de ces opérations par une bonne articulation entre missions militaires et civiles à tous les niveaux. En s'assurant d'un contrôle effectif de l'opération, les forces armées peuvent fixer l'ordre des priorités et maîtriser le déroulement de la mission, du pré-déploiement à la sortie de crise (*exit strategy*).

Le processus interagences assure une coordination spatio-temporelle des interventions américaines. Cependant, face à la recherche de l'efficacité opérationnelle (planification, unité de commandement, impératif du temps réel, opérations psychologiques, questions informationnelles) et au manque d'initiatives civiles, le contrôle est laissé au militaire, subordonnant totalement l'acteur civil et le Politique. L'intégration de l'action civile dans les plans opérationnels constitue une caractéristique des actions civilo-militaires aux États-Unis⁴. C'est un processus de rationalisation qui assure le continuum entre les phases d'urgence, de rétablissement de la paix, de reconstruction et de développement. Il évite la duplication des systèmes, infrastructures et réseaux et comble le vide politique facteur de retour au conflit ou au chaos dans l'après-conflit et dans les périodes transitoires de passation des pouvoirs entre acteurs civils et militaires. Mais cette intégration signifie aussi une utilisation par les

³ Lisa Witzig Davidson, Margaret Daly Hayes & James J. Landon, *Humanitarian and Peace Operations: NGOs and the Military in the Interagency Process*, INSS, NDU Press Book, December 1996.

⁴ Bruce Pirnie, *Civilians and Soldiers: achieving Better Coordination*, Rand Report MR-1026-SRF, 1998.

militaires des moyens civils en matériels, en savoir-faire et en hommes par le biais des réseaux associatifs privés et des relais civils privés en ayant recours à des sociétés militaires privées (Kellogg Brown & Root (KBR) de Halliburton Corp, Vinnell Corp. du Carlyle Group, DynCorp de Computer Sciences Corporation et MPRI de L-3 Communications)⁵, ou encore en utilisant les ONG pour faire du renseignement. Les forces armées sont aussi amenées à remplir des tâches civiles habituellement menées par des institutions internationales ou des ONG. Le militaire s'approprie l'espace humanitaire.

La crise du Kosovo où action militaire aérienne et opérations humanitaires étaient menées de façon conjointe par l'OTAN dans une "opération militaro-humanitaire" marqua le début de nouvelles formes de relations entre humanitaires et militaires sous commandement OTAN⁶. Si le Kosovo avait donné lieu à une forme de résistance de la part de certaines agences ONU, il semble que l'intervention en Afghanistan ait marqué un tournant important, avec une coopération effective ONU-forces US au sein même du commandement central (CENTCOM) américain dans le QG de Tampa en Floride, selon un diplomate américain interrogé en 2002. Ceci avait permis de mettre en œuvre une campagne de "*bombs-and-bread*" de l'Afghanistan menée par une "coalition militaro-humanitaire" selon les termes de Tony Blair⁷.

Militarisation des ONG américaines et guerres en réseaux

La guerre contre le terrorisme a modifié la conception par les forces armées américaines du rôle et de la place des organisations civiles (fédérales, non gouvernementales et commerciales) dans la planification et la mise en œuvre des opérations de contre-terrorisme. Dans cette perspective, apporter une "aide humanitaire" après avoir instauré la terreur et le chaos (la phase offensive en Irak avait été nommée "*Shock and Awe*") permettrait de gagner les "cœurs et les âmes" (*to win the 'hearts and minds' of civilians*) par des guerres militaro-humanitaires ou "*humanitarian combat operations*".

Le Pentagone est un catalyseur de l'urgence. Avec la multiplication à venir des interventions armées de lutte contre le terrorisme, mettant en œuvre des stratégies asymétriques par la production/maîtrise du chaos en conservant un contrôle grâce aux moyens informationnels, une dynamique complexe d'imposition du rythme militaire (*tempo opérationnel*) aux acteurs civils est instaurée. Par cette appropriation du temps de l'action par une intégration de l'espace-temps humanitaire, les forces armées américaines s'assurent un contrôle de l'environnement civil et de l'instrumentalisation de ses acteurs pour permettre la conduite d'une guerre en réseau et par réseaux (*netwar*). Les ONG et les opérateurs militaires privés sont les instruments de la réussite des opérations du Pentagone.

Les ONG sont des facteurs de puissance et des vecteurs de l'influence normative américaine (*soft power*). Elles constituent un pilier essentiel d'une stratégie globale d'influence des Etats-Unis reposant sur la mise en place d'une "*noopolitique*" (politique touchant au monde de l'esprit ; du grec *noos* : esprit), elle-même fondée sur le développement des réseaux et d'une maîtrise des opérations informationnelles. Avec les dynamiques grandissantes de libéralisation, la place des acteurs civils non étatiques (bénévoles, commerciaux, paramilitaires, sociétés militaires privées) dans les relations internationales engendre une transformation radicale de la scène internationale et de l'espace du conflit à toutes les échelles (locale, régionale et globale).

⁵ Sur les sociétés militaires privées, voir Sami Makki, *Militarisation de l'humanitaire, privatisation du militaire*, CIRPES, Paris, juin 2004.

⁶ GRIP & MSF, *Militaires Humanitaires, à chacun son rôle : Cohérence et incohérences des opérations militaro-humanitaires*, Bruxelles, Editions Complexe, 2002.

⁷ Nicolas de Torrenté, *The War on Terror's Challenge to Humanitarian Action*, ODI-HPN report, Londres, janvier 2003.

Dans cet ensemble vaste et hétérogène des acteurs non gouvernementaux américains, on distingue par exemple International Rescue Committee, World Vision, Cooperative American Relief Everywhere (CARE), Christian Children's Fund, Save the Children, Catholic Relief Services qui agissent partout dans le monde, mais qui ne sont pas représentatives de l'ensemble du monde de l'humanitaire. Les ONG diffèrent en tailles, en ressources, selon les domaines où se concentrent leurs activités et selon les moyens techniques et matériels dont elles disposent. De plus, ONG européennes et américaines ont une conception différente de leurs rapports aux pouvoirs politiques et économiques.⁸

Au sein de la communauté des ONG, toute perception, par les parties en conflit, de la violation de la neutralité par un engagement partisan peut mettre en péril les programmes humanitaires et ceux des autres organisations partenaires sur le terrain. Le respect de l'indépendance et du principe fondamental de neutralité, y compris le respect des signes de cette neutralité, sont des points cruciaux et leur négation peut être néfaste à la sécurité des personnels. Surtout, elle réduit la confiance des populations. Parmi les ONG européennes présentes en Afghanistan (notamment Action Contre la Faim, Médecins du Monde et Madera), une vive inquiétude est née suite à la mise en place de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Ces équipes régionales de reconstruction composées de réservistes de l'US Army sont chargées d'apporter une aide de type humanitaire et de reconstruction. Selon les ONG précitées, ceci peut créer "la confusion et mettre à mal le travail des organisations humanitaires [car] il est à craindre que la population afghane tende progressivement à assimiler les volontaires humanitaires à des éléments de l'armée américaine". Pour ces ONG, ce processus est "de nature à ruiner les efforts déployés par les ONG pour établir un lien de confiance, de respect et de partenariat avec les populations"⁹. De même, à de nombreuses occasions, des ONG américaines ont été impliquées dans des missions pseudo-humanitaires en recrutant des anciens des forces spéciales. En Afghanistan et en Irak, des membres des forces spéciales américaines circulaient volontairement habillés en civils dans des Toyota blanches, couleur symbole des humanitaires. Les tendances actuelles du Pentagone visent à instrumentaliser les symboles de l'action humanitaire. Se fondre parmi les civils permet d'être plus proche de la population mais elle engendre volontairement un flou entre espaces humanitaire et militaire. Alors que les ONG américaines se sont faites discrètes face à ce problème, les ONG françaises ont dénoncé ces pratiques.

Les agences civiles américaines inscrivent désormais très nettement leurs activités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La réforme engagée au sein de l'Agence pour le développement international (USAID) vise à l'établissement d'un continuum entre sécurité et développement. L'administration Bush a clairement recentré les orientations de la politique d'aide internationale en ce sens pour assurer un renouveau dans les rapports entre les actions humanitaires et d'aide au développement et le calendrier de la sécurité nationale. L'USAID, un temps menacée par les Républicains, a assuré sa survie institutionnelle en se donnant un rôle dans l'anéantissement des racines du terrorisme sur le long terme et sous le contrôle du Pentagone. Ceci apparaît très clairement dans la publication par l'USAID d'un rapport intitulé "*Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity*" comprenant une évaluation et des recommandations massivement soutenues par Andrew Natsios, l'Administrateur de l'USAID¹⁰.

⁸ Voir Abby Stoddard, 'Humanitarian NGOs: Challenges and Trends', in Joanna Macrae and Adele Harmer (eds), *Humanitarian Action and the 'Global War on Terror': A Review of Trends and Issues*, HPG Report 14, London, Overseas Development Institute, 2003. Voir aussi Abby Stoddard, *Trends in US Humanitarian Policy*, HPG Briefing Paper 3, London, Overseas Development Institute, 2002, 4 p.

⁹ *Le Monde*, 2-3 février 2003, p.3

¹⁰ Voir Andrew S. Natsios (USAID), *Foreign Aid in the National Interest*, Remarks at the Heritage Foundation, Washington, DC, 7 janvier 2003.

Les Disaster Assistance Response Teams (DART) de l'USAID

L'intervention en Irak a mis en évidence le rôle essentiel joué dans la phase de planification de l'engagement "militaro-humanitaire", mais surtout dans l'après-conflit, par les équipes civiles de l'USAID spécialisées dans l'assistance d'urgence, les Disaster Assistance and Response Teams (DART Teams). Ces équipes de spécialistes possédant des expériences diverses, y compris militaires, ont été placées sous la direction directe du Pentagone, suite à une directive présidentielle de George W. Bush en janvier 2003. Le coordinateur de l'action humanitaire au sein du Bureau pour la Reconstruction et l'Assistance Humanitaire (ORHA), dirigé jusqu'en juin par le général Garner, était "chargé de surveiller et de coordonner l'assistance humanitaire"¹¹. Les équipes DART constituent l'élément opérationnel du gouvernement américain en charge de la coordination de l'aide humanitaire. Les équipes composées de près de soixante-cinq experts furent très tôt à l'avant-garde de la présence civile américaine en Irak au côté des forces armées américaines des *civil affairs*.

Au travers des DART de l'USAID, s'est mis en place un véritable maillage sous contrôle militaire de tous les niveaux de la chaîne de responsabilité civile. C'est l'illustration en actes de cette militarisation de l'humanitaire, résultat d'un rapport de force au niveau politico-stratégique permettant une maîtrise du processus interagences par le Pentagone et la normalisation de ce contrôle du civil par le militaire. Mais en recherchant l'efficacité pour mener les opérations militaires en y intégrant à des fins tactiques des acteurs civils, le Pentagone a rompu un équilibre et certains effets commencent à se faire sentir. Dans le cas de l'intervention en Irak, le centre des opérations de l'USAID est chargé de superviser les personnels déployés en Irak et dans les pays environnants.

Les DART assurent le contact et "servent de tampons" à trois niveaux : en premier lieu entre les militaires et les agences civiles au sein du Centre des opérations civilo-militaires des forces armées (Civil-Military Operations Center : CMOC), au niveau opérationnel ensuite où elles interagissent avec les spécialistes militaires des affaires civiles ou les forces spéciales, et enfin au niveau tactique au sein du HOC. Dans le contexte de l'après-conflit en Irak, les DART sont les catalyseurs civils de l'intégration civilo-militaire.

La coordination et la planification opérationnelle avancée de la part de l'USAID avaient été rendues possible par le pré-positionnement de stocks de matériels de secours et de nourritures au Koweït. De même, "plusieurs mois de dialogue avec des organisations américaines et internationales [ont permis] à l'USAID d'assumer son rôle de leadership dans la coordination des moyens civils" sous la direction du Pentagone, effaçant le rôle du Département d'Etat comme institution de tutelle, y compris dans la reconstruction¹².

Andrew Natsios annonçait début avril 2003 que "l'USAID allait jouer un rôle essentiel dans ce travail [de reconstruction] en Irak, qui servirait sans doute comme modèle à la réforme dans d'autres pays qui souhaiteraient sortir d'un régime autoritaire"¹³. Mais cette réaffirmation du rôle de premier plan de l'USAID dans la politique étrangère américaine (qui lui garantit sa survie institutionnelle) s'accompagne d'un durcissement de l'autorité à l'égard des ONG trop critiques des actions de l'Administration Bush en Afghanistan et en Irak. Un véritable chantage aux financements semble ainsi s'exercer depuis le mois de mai 2003 : les ONG recevant des fonds américains doivent en effet affirmer clairement (visuellement et dans leurs contacts humains) leur appartenance à la coalition dirigée par les Anglo-américains afin d'améliorer la perception des forces armées par les Irakiens et espérer réduire ainsi les risques d'attentats.

¹¹ Bathsheba N. Crocker and *al.*, *Post-War Iraq : Are we Ready ?*, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies 25 mars 2003, p.19

¹² USAID, "USAID Contingency Plans for humanitarian Assistance for Iraq", *Fact Sheet*, 24 février 2003

¹³ Andrew Natsios, "Why we are in Iraq", *Frontlines*, USAID, April 2003, p.3

L'importance de l'équipe et des responsabilités confiées à l'USAID soulignent que ces acteurs civils sont des éléments essentiels de la puissance américaine, et que, comme l'affirme l'Administrateur Natsios, "l'équipe DART est la projection de puissance humanitaire américaine sur le terrain dans cette crise d'urgence majeure"¹⁴. Cette militarisation des équipes civiles américaines qui se mélangent aux forces spéciales, se fondent dans l'environnement civil et doivent répondre au contrôle politico-stratégique du Pentagone a entraîné la réaction de nombreux acteurs civils internationaux et américains.

II. Renouveau des missions militaires en post-conflit

Au sein du Département de la défense, les structures traditionnelles comme l'US Army Peacekeeping Institute (chargé de l'étude des opérations de paix) ont énormément contribué, depuis la fin de la Guerre froide, à la réflexion sur les relations civilo-militaires dans la conduite des opérations humanitaires et de paix. Elles ont cependant connu récemment quelques difficultés. L'institut est d'ailleurs devenu l'US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute (PKSOI). Ceci reflète l'évolution récente de la conception des missions humanitaires au service des objectifs militaires. Le rôle de structures *ad hoc* comme l'Association de l'US Army (AUSA), grâce à la mise en œuvre de son programme sur le "Rôle de la puissance militaire américaine" (*Role of American Military Power Program*), va croissant. En mars 2003, le département de l'AUSA chargé des études sur les enjeux des périodes d'après-conflit, en association avec le *think tank* Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington, a rendu public le rapport final de la Commission bipartisane sur la reconstruction après-guerre ("*The Bipartisan Commission on Post-Conflict Reconstruction*" créée en 2002). Le rapport souligne la nécessité pour les Etats-Unis de reconsidérer plus sérieusement en moyens et en formation des personnels, le rôle des forces armées dans le *nation-building* tout en privilégiant les partenariats avec les différents secteurs de la société américaine (civil/militaire et public/privé). L'Irak constitue un parfait terrain d'expérimentation et d'enseignements pour les forces de l'US Army.

La réforme des secteurs de la sécurité en pays conquis constitue un point de convergence de la réflexion sur le rôle des forces armées en période de post-conflit dans la recreation d'un cadre libéral pour les relations civilo-militaires. A l'image de ce que les Etats-Unis avaient développé durant plusieurs décennies en Amérique latine, ces programmes reproduisent le modèle américain. Placés dès le milieu des années 1990 dans le cadre de la "Défense préventive" théorisée par l'ancien Secrétaire à la Défense William Perry, ces programmes de formation des cadres des administrations civiles et des armées des pays ciblés visent à s'appuyer avant tout sur les "relations de militaires à militaires" et sur le rôle des conseillers (*military advisors*) du Pentagone, comme c'est le cas en Afrique sub-saharienne. Mais ce système n'est possible qu'avec un rôle croissant des sociétés militaires privées, qui sont pourtant souvent facteurs d'instabilité¹⁵. Dans l'Irak de l'après-guerre, les fonctions de police sont gérées par DynCorp et la formation de la future armée irakienne a été confiée à Vinnell Corp qui a formé depuis 1975 la Garde nationale saoudienne.

L'implication de l'ensemble des acteurs dans la chaîne de décision est un facteur de consensus civilo-militaire. Le processus interagences et l'intégration civilo-militaire, générés par la PDD-56, permettent un *leadership* fort et durable du Pentagone. La dynamique de l'intégration civilo-militaire doit permettre une division transatlantique des tâches dans des opérations multinationales. En se donnant pour objectif de parvenir à un consensus stratégique

¹⁴ Andrew Natsios, cité dans "Disaster Assistance Response Team Mobilized", *Frontlines*, March 2003, p.4

¹⁵ Voir Sami Makki, Sarah Meek & al, *Private Military Companies and the Proliferation of Arms: Regulating the Actors*, BTB Briefing 10 for the UN 2001 Conf. on Small Arms, IA, BASIC, Saferworld, London, June 2001

qui se transformera en coordination des activités sur le terrain, Bush vise à une subordination complète de tous les acteurs à la chaîne de commandement militaire américain dans un cadre multinational pour permettre l'unité de commandement: l'Administration américaine impose progressivement ses normes dans la conduite d'opérations militaires instrumentalisant l'engagement humanitaire.

Objectifs militaires et nouveaux marchés du Grand Moyen-orient

La création, début 2003, de l'ORHA au sein du Pentagone montre bien cette convergence civilo-militaire au profit des intérêts stratégiques américains. En Afghanistan, aux côtés des équipes des spécialistes militaires des affaires civiles les Provincial Reconstruction Teams des Réserves de l'Army (souvent des entrepreneurs américains) assurent un démarchage commercial dans la zone où ils sont affectés pour le compte de leurs entreprises. Ils préparent la "bonne gouvernance" et le retour sur investissement national par leur dynamisme entrepreneurial. Les opérations dans les Balkans ont mis en évidence ces relations étroites entre forces armées et intérêts commerciaux, comme les Etats-Unis les avaient auparavant développés en Amérique latine au cours du vingtième siècle.

L'approche américaine néo-libérale repose essentiellement sur une définition militarisée de la sécurité, la question socio-économique étant ignorée au profit d'une "paix libérale" tournée vers le niveau d'investissement (et de contrôle) par des capitaux privés américains. En Irak, les différentes temporalités des actions des agences civiles et militaires américaines pour répondre à la diversité des besoins (court terme pour gérer la crise et engagement sur le long terme dans la phase de stabilisation) interagissent avec les opérations de remises en forme du Moyen-Orient par la guerre et par l'application de la doctrine du *shaping* en période de post-conflit. Développée sous Clinton, cette doctrine vise à ordonner l'environnement international selon les intérêts stratégiques américains. Ces différents modes opératoires sont essentiels à la cohérence de l'approche globale recherchée par l'intégration civilo-militaire.

Alors que dans les années 1990, l'intérêt stratégique des opérations de paix était très limité, le pouvoir républicain sous l'influence du cercle des néo-conservateurs américains, a redécouvert la fonction stratégique des guerres de pacification. Tirant ses enseignements des interventions en Irak et en Afghanistan et des transformations technologiques très rapides, l'Administration Bush a institutionnalisé en juin 2004 une stratégie visant à mener des *Intervention, Stabilization, and Transformation (IST) Operations* en projetant une puissance civilo-militaire « intégrée et synchronisée pour transformer l'État failli menaçant ou agresseur, et le réintégrer progressivement au sein de la communauté internationale ».

Le rythme de la transformation des forces armées occidentales, l'influence grandissante du modèle américain et le glissement vers les opérations de contre-insurrection

La dynamique américaine prédomine aujourd'hui. Les Etats-Unis espère pouvoir imposer les dynamiques de transformation à l'espace transatlantique par une extension de ces processus d'intégration entre civils et militaires central dans la gestion de la projection de puissance à toutes les phases des conflits. Quelles influences les modèles américain et britannique (*joined up government* et ses mises en œuvre) auront-ils dans les processus actuels de transformation de l'OTAN dont le nouveau commandement (*Allied Command Transformation*), « *the forcing agent for change* », est spécifiquement chargé sur le modèle des Etats-Unis? Ces changements auront-ils un impact sur la définition d'un cadre proprement européen de gestion civile et militaire des crises africaines, et par conséquent, sur les modalités de coopérations entre ONG et forces armées au sein de l'appareil européen en cours d'élaboration et de perfectionnement? Ce modèle de transformation des acteurs civils est actuellement au centre des débats de l'alliance atlantique. L'intégration civilo-militaire a

été pensée comme un instrument de consensus stratégique et un modèle pour les opérations multinationales dans un cadre OTAN ou au sein d'alliances *ad hoc*.

Concernant le rôle des sociétés privées qui proposent des services militaires à caractère offensif, on doit distinguer entre opérations conventionnelles (*overt*) faisant l'objet d'un contrôle parlementaire, et opérations spéciales et clandestines (*covert operations*) financées sur fonds secrets qui sont ouvertement privilégiées par le secrétaire à la Défense pour conduire la guerre contre le terrorisme¹⁶. À travers l'externalisation d'une part croissante des programmes, l'objectif est, à long terme, de mettre en œuvre de nouvelles modalités de déploiement et de soutien logistique qui maximisent flexibilité et capacités de réaction rapide en éliminant les étapes traditionnelles de contrôle administratif et les procédures bureaucratiques.

Dans le cadre de la « transformation » des forces impulsée par Donald Rumsfeld, et tournée vers la projection de puissance globale, les forces spéciales ont montré leur place centrale dans les dernières interventions militaires d'envergure mais aussi dans les opérations plus limitées de contre-terrorisme en Asie du Sud-Est, en coordination avec les opérateurs paramilitaires de la Central Intelligence Agency (CIA). Le rapport final de la Commission américaine sur le 11 septembre critique explicitement l'absence de contrôle des activités clandestines des contractants privés et recommande que des mesures soient prises rapidement, notamment au Commandement des opérations spéciales (United States Special Operations Command, USSOCOM), pour que la responsabilité du ministère de la Défense redevienne effective dans la conduite des opérations paramilitaires. Le recours aux sociétés privées peut poser de multiples problèmes liés à un défaut de réglementation et de contrôle des pratiques individuelles. En Bosnie, des accusations de ventes d'armes et de trafic d'êtres humains ont été lancées contre huit employés de DynCorp., qui ont été finalement renvoyés sans être inquiétés par la justice américaine. Ce vide juridique débouche sur une déresponsabilisation du politique face à une logique de délégation des prérogatives d'État.

La législation internationale demeure totalement inadaptée pour lutter contre les dérives du mercenariat entrepreneurial. La vente de services militaires fait bien l'objet d'une réglementation aux États-Unis, mais toutes les pratiques actuelles visent à la contourner pour éviter tout contrôle parlementaire, notamment dans le domaine du renseignement et des opérations spéciales. Tout se passe comme si l'administration républicaine exploitait ces vides juridiques, le recours au mercenariat étant vu comme une réponse efficace et flexible au terrorisme islamiste.

III. Militarisation des espaces humanitaires et ses conséquences : dangers de la confusion des genres et des rôles à l'ère de la guerre au terrorisme

En décidant de réinvestir les activités de terrain pour superviser les opérations et s'assurer de la rentabilité des financements aux ONG et aux autres acteurs du secteur privé, l'USAID comble des vides dans les dispositifs de renseignement humain et d'influence stratégique au sein de l'architecture de sécurité nationale. Face à ces dynamiques d'intégration, les acteurs civils non gouvernementaux prennent différentes postures, de la recherche du partenariat au refus par principe. Mais une relation d'interdépendance financière et politique s'est peu à peu mise en place entre l'USAID et les cinq plus grandes ONG américaines - CARE, comme nous venons de le voir mais aussi Catholic Relief Services,

¹⁶ J. Kibbe, « The Rise of the Shadow Warriors », *Foreign Affairs*, vol. 83, n°2, mars-avril 2004

International Rescue Committee, Save the Children and World Vision - qui concentrent plus de 30 % des fonds. Les autres ONG ne peuvent résister à cette dynamique.

L'Administration républicaine retrouve des pratiques de la Guerre froide pour contrer les nouvelles menaces. L'administration Bush inscrit ses programmes internationaux dans des perspectives de lutte contre le terrorisme à court ou moyen terme en faisant de l'aide financière et humanitaire une arme à l'encontre des Etats et populations ayant des liens ou des pratiques terroristes, en intégrant l'instrument humanitaire (et le chaos qui le légitime) dès le début de la planification opérationnelle pour contrer les nouvelles menaces asymétriques. Dans l'optique américaine de la stabilisation post-confliktuelle, le rôle des ONG s'inscrit dans une dynamique d'invention ou de re-création d'un semblant de société civile irakienne comme critère de "bonne gouvernance". La phase de planification de l'après-intervention en Irak, qui a débuté à Washington par d'intenses contacts entre l'administration Bush et la diaspora irakienne vivant aux Etats-Unis dès septembre 2002, a bien montré les différentes étapes de la fabrication artificielle d'une société civile aux allures démocratiques dans l'optique d'un protectorat militaire américain.

Le non respect d'un espace humanitaire neutre, impartial et indépendant signifie une insécurité croissante pour les personnels humanitaires. Le 28 juillet 2004, MSF annonçait la fermeture de tous ses programmes et son retrait d'Afghanistan, après 24 ans de présence suite à l'assassinat de cinq de leurs volontaires au cours d'une attaque préméditée dans le nord-ouest de l'Afghanistan en juin 2004.

Des forces coalisées incapables d'assurer la sécurité des personnels civils : aggravation des conditions de sécurité pour les humanitaires

Cette aggravation de la situation d'insécurité a touché les employés des agences ONU, du CICR et des ONG. Le 19 août 2003, un attentat à Bagdad avait tué 27 personnels de l'ONU et blessé 426 personnes. Le 27 octobre 2003, le siège du CICR à Bagdad qui était touché, alors que le 22 juillet 2003, un employé du CICR avait été assassiné. Plus de trente acteurs humanitaires, en majorité des Afghans, ont été tués en Afghanistan depuis le début de l'année 2003.

En Afghanistan, des membres des forces spéciales américaines et des *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) ont régulièrement instrumentalisé les symboles de l'action humanitaire. Les PRT, officiellement en charge de la sécurité, tout en étant impliquées dans des activités de reconstruction, ont rencontrés de réelles difficultés pour assurer la sécurité des personnels civils. Alors que 13 équipes de spécialistes se trouvaient en opération en Afghanistan en juin 2004, des équipes supplémentaires devaient être établies par la coalition jusqu'à former 21 équipes d'ici fin 2004. Pour le responsable militaire américain du centre de coordination civilo-militaire de la coalition, l'importance du travail technique effectué par les PRTs, notamment le nombre d'infrastructures et de bâtiments reconstruits, montre qu'ONG et forces de la coalition ont exactement les mêmes objectifs. Pour lui, un espace humanitaire indépendant et neutre n'est donc pas souhaitable.

Dans ce contexte difficile, la « responsabilité de protection » (T. Weiss) est une notion importante du début du XXI^{ème} siècle légitimant une assistance aux populations civiles. Mais il est urgent de souligner les dangers associés à « la démarche d'ingérence préventive » risquant de légitimer toutes les formes de « préemption », y compris les plus radicales, qui se posent en un système d'empire tourné vers une multiplication des expéditions guerrières meurtrières et génératrices de chaos.

IV. Dynamiques de transformation des relations ONG-forces armées par la privatisation de l'aide, facteurs d'aggravation de la militarisation

L'Irak marque une aggravation des pratiques d'intégration et de militarisation, aboutissement des évolutions des 90s et préfigure les futures interventions américaines dans un cadre international bouleversé (non respect du droit international jugé « obsolète » par l'Administration Bush) pour des guerres de basses intensités au Sud (contre-insurrection) dans le cadre de la guerre globale contre le terrorisme et de son instrumentalisation.

Relations ONG-USAID et commercialisation de l'aide humanitaire et du développement

A l'horizon 2010, une plus grande place (estimée supérieure à 65% du total par l'USAID) sera réservée aux financements privés par rapport aux financements officiels des activités de développement, comme l'avait annoncé Georges Bush en 2002 dans le cadre du *Millenium Challenge Account*. Les sociétés commerciales américaines sont désormais des intermédiaires entre l'Etat fédéral et les ONG américaines.

L'Administration Bush, en choisissant d'externaliser les politiques d'aides internationales pour mettre en œuvre la « privatisation de l'aide » annoncée par le président Bush en 2002, accélère l'émergence du secteur commercial comme intermédiaire dans les relations État fédéral-ONG dans une « dynamique d'assainissement » des finances de l'État fédéral. La place croissante accordée aux sociétés commerciales, ont peu à peu bouleversé les critères traditionnels et la nature des relations des ONG avec les autres acteurs des conflits. En quelques années, les ONG américaines sont passées de la coopération avancée au partenariat contractualisé avec l'USAID, renforçant d'autant les relations d'interdépendance et obligeant les trois secteurs à définir et à développer des stratégies consensuelles. Les associations qui survivent deviennent souvent des « *business non profits* » et bouleversent leur mode de gestion en s'inspirant du secteur commercial. Les dynamiques de privatisation viennent perturber le champ traditionnel des relations internationales.

Des relations d'interdépendance USAID-ONG américaines : de la coopération au partenariat contractualisé

L'interdépendance financière qu'entraîne la privatisation de l'aide oblige les trois secteurs à définir et à développer des stratégies consensuelles. Cette adaptation économique permet une flexibilité et une plus grande « rentabilité » pour tous, mais risque de faire perdre aux ONG américaines, dont nous avons déjà souligné les spécificités en comparaison des ONG européennes traditionnelles, leur identité et leur véritable raison d'être en tant qu'acteurs agissant au nom de principes humanistes.

Nous avons assisté durant ces quatre dernières années, à

- Une dynamique de bilatéralisation de la politique américaine d'aide internationale par l'essor des relations contractualisées avec les acteurs non étatiques au détriment d'une approche multilatérale reposant sur les agences ONU et les autres organisations internationales.
- Une multiplication des formules de types *public/private partnerships* mises en place progressivement pour être institutionnalisées et remplacer les financements par les subventions fédérales. Les sociétés commerciales deviennent des intermédiaires entre État fédéral et ONG américaines ayant été sous-traitées.
- Une relation de dépendance mutuelle s'est remise en place entre l'USAID et les cinq grandes ONG américaines qui concentrent plus de 30% des fonds.

Les compagnies privées de sécurité à la conquête des marchés de l'humanitaire : acteurs hybrides éliminant les barrières identitaires au détriment des ONG

De nombreuses sociétés privées de sécurité ont depuis plusieurs années effectuées un important travail de *lobbying* et de propagande pour se présenter comme des partenaires fiables et experts dans la gestion des opérations de paix, voire comme les « nouveaux agents humanitaires ». Defense System Limited appartenant à la multinationale ArmorGroup, se dit capable de répondre à l'enjeu de la « sécurité humaine ». Les services proposés par DSL/ArmorGroup vont de la protection passive (pour les agences onusiennes ou pour la protection de convois d'ONG) à des tâches d'assistance aux forces armées (démobilisation, désarmement et réintégration des belligérants). La liste des clients de DSL est vaste, avec notamment les gouvernements américain, britannique, suédois, canadien et suisse ; les agences de l'ONU, la Commission européenne, ECHO, le Tribunal pénal international, le CICR et des ONG telles que IRC, CARE et Caritas. Certaines ONG internationales participent donc à l'émergence de ces nouvelles sociétés privées.¹⁷ Dans une étude, cofinancée par CARE et le département des affaires humanitaires de l'ONU, et conduite en 1999 au sein du programme sur la gestion des conflits de l'université de Toronto, il était ainsi déjà recommandé un recours croissant aux sociétés privées de sécurité, compte tenu de la dégradation des conditions de sécurité pour les personnels humanitaires : « *Les ONG devraient considérer la privatisation de la sécurité pour des objectifs humanitaires [...]* » Au Moyen-Orient, plusieurs milliers d'anciens militaires travaillent en 2004 dans le cadre de contrats de sécurité au service d'agences des Nations unies et d'agences humanitaires. Kroll, dont les opérations en Irak sont placées sous la responsabilité d'un ancien officier britannique du Special Air Service, assure la sécurité des personnels de l'USAID en Irak alors que Control Risks est chargé de l'escorte des équipes britanniques du Foreign Office et de DfID. Global Risk, utilisé à l'origine par l'ORHA, travaille désormais pour le CPA, plusieurs ministres irakiens, le gouvernement américain et les Nations unies.

La dynamique de marchandisation de l'action humanitaire à travers des partenariats public-privé accompagne l'émergence de compagnies privées de services de soutien logistique ou de sécurité. Sous la pression des bailleurs de fonds soucieux de rentabilité, l'humanitaire anglo-saxon semble se transformer en une action technique, centrée sur les activités logistiques (distribution de la nourriture, construction de camps de réfugiés...) oubliant les principes humanitaires. Les événements récents de la crise irakienne montrent bien que ces acteurs privés sont présents durant les phases essentielles du conflit et de l'après-conflit et qu'ils remplissent des fonctions indispensables à l'exercice de la force par la puissance américaine. Ils en sont la clé de voûte. Avec 20 000 hommes de la sécurité privée présents en Irak, soit l'équivalent de 15% du total des forces armées occidentales, « une situation saine » selon un haut responsable de la coalition interrogé en mai 2004 à Paris, la privatisation des opérations de paix n'est plus une option, elle se fait de manière progressive en « repoussant les limites » de l'externalisation de fonctions traditionnellement remplies par les forces armées et l'Etat.

¹⁷ Sami Makki, *"The Politicisation of Humanitarian Action and Staff Security: The Use of Private Security Companies by Humanitarian Agencies"*, Workshop Report, International Alert, London, October 2001.

Conclusion

Bien que recherchée, l'intégration présente de nombreux risques. En voulant créer un système intégré, holistique et complexe, le militaire établit une interdépendance entre les dynamiques civiles et militaires dans la gestion du conflit et de l'après-conflit. La phase actuelle de l'opération de stabilisation en Irak souligne les limites d'une stratégie par laquelle les échecs militaires mettent en péril les programmes d'assistance aux populations civiles. Si les ONG activistes n'ont pas manqué de critiquer l'Administration Bush, les grandes organisations ont préféré se distinguer de la masse turbulente pour ne pas risquer de contrarier les responsables républicains compte tenu de leur dépendance économique vis-à-vis du pouvoir fédéral. Dans les enseignements tirés de cette intervention en Irak, les Etats-Unis ne semblent pas voir la dimension politique de cet échec, préférant une nouvelle fois centrer leur réflexion sur les dimensions technologiques.

La stratégie anglo-saxonne de l'intégration civilo-militaire, telle qu'elle se met œuvre à travers la reconfiguration sécuritaire pour les prochaines décennies (le cycle de la violence lié à la guerre globale contre le terrorisme), vise à accorder un rôle croissant aux acteurs commerciaux, notamment ceux qui proposent des services techniques dans le soutien voire la conduite de certaines opérations. Ces acteurs privés fonctionnent souvent en réseaux informels (publics-privés, politiques-industriels, mercenaires-paramilitaires-sécuritaires), favorisant l'anéantissement des processus bureaucratiques de contrôles politiques voire la corruption et la criminalité, et entraînant un affaiblissement des États en voie de développement. Insidieusement, il légitime l'exercice unilatéral de la puissance américaine dans le monde et la généralisation des pratiques de militarisation des acteurs civils et notamment des ONG.

Alors que l'Europe pense un cadre institutionnel pour ses futures opérations extérieures dites de Petersberg (maintien de la paix et soutien aux interventions humanitaires), nous devons penser les relations civilo-militaires autrement. Au modèle américain de l'intégration devrait répondre une coordination civilo-militaire s'appuyant sur une dynamique équilibrée de relations de confiance entre acteurs civils et militaires et sur une reconnaissance du rôle de chacun au moment qui est le sien. L'espace humanitaire doit être séparé de l'espace militarisé, sans chevauchements dangereux aboutissant à une instrumentalisation du premier. Enfin, la planification des opérations civilo-militaires doit pouvoir se faire avec un contrôle de l'action militaire par le Politique, y compris dans sa dimension parlementaire, et par une institution internationale issue du système onusien pour s'assurer de la légitimité de l'action militaire et du respect du droit international humanitaire. Compte tenu des nouveaux enjeux internationaux résultant du nouvel agenda sécuritaire, un regard prospectif sur les évolutions à venir de l'humanitaire doit souligner que des approches alternatives sont possibles. Patriciens, théoriciens et chercheurs doivent y travailler ensemble pour retrouver les clés d'une identité plus respectueuse du droit international et des peuples.