



Diplomatie humanitaire et gestion des crises internationales

ACTES DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE ORGANISÉE
PAR LA FONDATION FRANÇAISE DE L'ORDRE DE MALTE

27-28 JANVIER 2011 À L'UNESCO

PARTENAIRE



Diplomatie humanitaire et gestion des crises internationales

ACTES DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE ORGANISÉE
PAR LA FONDATION FRANÇAISE DE L'ORDRE DE MALTE

27-28 JANVIER 2011 À L'UNESCO

DIPLOMATIE HUMANITAIRE ET GESTION DES CRISES INTERNATIONALES

ACTES DE LA CONFÉRENCE

PRÉFACE

Si la question des relations entre « humanitaires, diplomates, civils et militaires » n'est pas récente, le « devoir d'ingérence » et « la responsabilité de protéger » ont ouvert le champ à ce que certains appellent désormais la « diplomatie humanitaire ».

Depuis les opérations militaires en Irak, et plus encore depuis les conflits en Afghanistan, au Darfour, au Sahel, la question de la résolution des crises évolue sans cesse et la question des relations entre militaires, diplomates et humanitaires sur le terrain en est largement affectée. Car l'implication des organisations humanitaires, des médias, de grandes entreprises multinationales, de sociétés de sécurité privées, d'acteurs non étatiques dans le secteur institutionnel pose la question de la cohabitation, de la coopération, de l'intégration des équipes sur le terrain, avec des objectifs souvent peu conciliables.

Entre les missions confiées aux forces armées, la recherche de la paix, l'assistance humanitaire, le « *nation building* », nombreuses sont désormais les sources de contradiction sur le terrain dont les populations civiles, ainsi que les travailleurs humanitaires, sont les premières victimes.

Les défis auxquels le monde doit faire face, qu'il s'agisse de conflits armés locaux ou internationaux, des grandes pandémies, des atteintes aux droits de l'homme, des grands mouvements migratoires, de la lutte contre la corruption, le terrorisme et les différentes formes de criminalité, mais aussi qu'il s'agisse des catastrophes naturelles et de la dégradation de l'environnement, ne peuvent plus être gérés seulement dans le seul cadre de la diplomatie interétatique. Ainsi des États occidentaux tentent de répondre à ces défis en intégrant les moyens politiques, militaires et humanitaires disponibles, et n'hésitent pas à déléguer de plus en plus leurs pouvoirs, assortis de moyens financiers considérables, aux organisations multilatérales et aux ONG internationales, instrumentalisant ainsi le champ humanitaire.

Depuis 20 ans, les acteurs concernés ont progressivement pris conscience de

leur interdépendance et de leurs rapports réciproques. De nombreuses tentatives d'harmonisation ont été effectuées mais sans qu'un modèle général ne se dégage véritablement, chaque crise restant spécifique.

C'est donc une nouvelle approche qui s'impose désormais si l'on veut atteindre une forme de régulation durable des zones en crise.

C'est dans cet esprit que l'Ordre de Malte et la Marine nationale française, qui ont des préoccupations convergentes, ont choisi d'organiser cette rencontre avec des personnalités internationales représentatives des grandes institutions militaires et civiles plus particulièrement engagées dans les actions humanitaires, afin de déterminer les pratiques et les principes d'action qui doivent être mis en œuvre par les différents acteurs sur le terrain, et de définir ensemble la finalité et l'éthique de ces types d'engagement.



Le Bailli Jean-Pierre Mazery

Grand Chancelier de l'Ordre Souverain
Militaire Hospitalier
de Saint-Jean de Jérusalem,
de Rhodes et de Malte



Amiral Pierre-François Forissier

Chef d'État-Major de la
Marine nationale

SOMMAIRE

Jeudi 27 janvier 2011

ACCUEILP.10

- **Bailli Jean-Pierre MAZERY**, grand chancelier de l'Ordre Souverain de Malte

OUVERTUREP.14

- **Mme Irina BOKOVA**, directrice générale de l'UNESCO
- **Amiral Pierre-François FORISSIER**, chef d'État-Major de la Marine nationale

GRANDS CONSTATS ET NOUVEAUX ACTEURS

Table ronde 1 :

LE NOUVEAU CONTEXTE STRATÉGIQUE

INTERNATIONALP.24

- **Louis MICHEL**, député européen, ancien ministre des affaires étrangères de Belgique, ancien commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire
- **S. Exc. Mgr Francesco FOLLO**, observateur permanent du Saint Siège auprès de l'UNESCO et de l'Union latine
- **Contre-amiral (cr) Jean DUFOURCQ**, rédacteur en chef de la revue de la Défense Nationale, ancien membre du Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, de la représentation permanente de la France à Bruxelles pour l'Union européenne et du collège de défense de l'OTAN à Rome
- **Professeur Nicole GNESOTTO**, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), ancien directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
- **Professeur Mounir BOUCHENAKI**, directeur général du Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM)

Table ronde 2 :

QU'EST-CE QUI A CHANGÉ DANS LA GESTION DES CRISES INTERNATIONALES ?

COMMENT SE SITUENT LES JEUX D'ACTEURS ?P.39

- **Major Général Claudio GRAZIANO**, directeur du cabinet du ministre de la défense italienne, ancien commandant de la FINUL au Liban
- **Philippe LECLERC**, représentant en France du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)
- **Général de Corps d'Armée (cr) Xavier BOUT de MARNHAC**, chef de la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, ancien commandant de la KFOR
- **Angela GUSSING**, directrice adjointe pour les opérations globales au Comité International de la Croix-Rouge (CICR)

QUELS SONT LES ENSEIGNEMENTS DU TERRAIN ?

Table ronde 3 :

QU'EST-CE QUI MARCHE ET QU'EST-CE QUI NE FONCTIONNE PAS SUR LE TERRAIN ?

COMMENT SE SITUE DANS LES FAITS LA RESPONSABILITÉ DES ACTEURS INSTITUTIONNELS, POLITIQUES, MILITAIRES, HUMANITAIRES, MÉDIAS ?P.67

- **Rashid KHALIKOV**, directeur du bureau du coordonnateur des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) à Genève
- **Vice-amiral Xavier MAGNE**, sous-chef d'État-Major Opérations de la marine, ancien commandant de l'opération Baliste au Liban (2006-2008)
- **Ambassadeur Pierre DUQUESNE**, ambassadeur chargé des questions économiques de reconstruction et de développement au ministère des Affaires étrangères, chargé de la coordination interministérielle de l'aide et de la reconstruction en Haïti

- **Alain BOINET**, directeur général et fondateur de l'ONG Solidarités International, ancien président du Conseil d'orientation de l'aide humanitaire d'urgence auprès du ministère des Affaires étrangères

Table ronde 4 :

GESTION DES CRISES : QUELS PRINCIPES D'ACTION ?

QUELLE ÉTHIQUE ?.....P.88

- **Ambassadeur Régis KOETSCHET**, chef de la mission des relations avec la société civile, direction de la mondialisation au ministère des Affaires étrangères, ancien ambassadeur en Afghanistan
- **Peter ZANGL**, directeur général de l'office chargé de la coordination de l'action humanitaire de l'Union européenne (ECHO)
- **Michel VEUTHEY**, vice-président de l'Institut de droit international humanitaire
- **Ingo RADTKE**, secrétaire général de Malteser International, corps de secours de l'Ordre Souverain de Malte

Projection : Missions de la Marine française auprès des populations libanaise et haïtienne

CONCLUSIONS DE LA JOURNÉEP.107

- **Amiral Jacques LAUNAY**, inspecteur général des armées-Marine

Vendredi 28 janvier 2011

POUR UNE NOUVELLE FORME DE GESTION DES CRISES INTERNATIONALES

Table ronde 5 :

VERS QUELLES FORMES DE COORDINATION, DE PARTENARIAT
OU D'INTÉGRATION, FAUT-IL ALLER ? COMMENT MIEUX UTILISER
LES OUTILS DE MÉDIATION ? P.113

- **Général Patrick de ROUSIERS**, inspecteur général des armées
- **Ambassadeur Omar HILAËLE**, représentant permanent du Royaume du Maroc auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève
- **Laurent THOMAS**, directeur des opérations d'urgence de la FAO, Rome
- **Michael BITTRICK**, directeur adjoint chargé des affaires de sécurité, division des affaires régionales et de sécurité, bureau Afrique, département d'État (USA)
- **Benoît MIRIBEL**, président d'Action contre la faim (ACF), directeur de la Fondation Mérieux

SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU COLLOQUE P.141

- **Ambassadeur Pierre MOREL**, représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale et pour la crise en Géorgie

CONCLUSIONS P.151

- **Mme Kristalina GEORGIEVA**, commissaire européenne chargée de la coopération internationale et de l'aide humanitaire
- **Amiral Édouard GUILLAUD**, chef d'État-Major des armées françaises
- **SAEme Frà Matthew FESTING**, grand maître de l'Ordre de Malte

Jeudi 27 janvier 2011

ACCUEIL

Bailli Jean-Pierre MAZERY

Grand Chancelier de l'Ordre Souverain de Malte

Messeigneurs,
Monsieur l'Amiral Chef d'État-Major des Armées,
Monsieur l'Amiral Chef d'État-Major de la Marine,
Madame la Directrice Générale,
Excellences,
Mesdames, Messieurs,

L'Ordre de Malte a la réputation d'être discret. Nous avons adopté depuis longtemps la devise de Monseigneur Rodain : le bruit ne fait pas de bien, le bien ne fait pas de bruit. Mais nous sommes fiers de ce que nous faisons, et je voudrais rappeler nos principales activités et réalisations sur le plan international, puisqu'il s'agira essentiellement de cela au cours des débats qui vont suivre.

Grâce à ses différentes associations nationales et aux nombreuses fondations qui en dépendent, l'Ordre de Malte est avant tout, sur le plan opérationnel, une structure internationale d'assistance médicale et sanitaire, et de secours d'urgence, globale et largement décentralisée, très professionnelle. Ses 13 000 membres tous bénévoles, ses 80 000 volontaires permanents et son personnel médical qualifié constitué de 20 000 médecins, infirmiers, aides-soignants, secouristes, ambulanciers, forment un réseau exceptionnel. Ses programmes humanitaires – réalisés le plus souvent dans le cadre d'accords de coopération avec des gouvernements ou des agences internationales – se déroulent actuellement dans 120 pays du monde.

Ainsi, l'Ordre soutient ou gère directement des centaines de dispensaires, 40 hôpitaux, 30 corps d'ambulances, 110 maisons spécialisées pour les personnes âgées dépendantes, et il contribue à la formation de milliers d'infirmiers et d'infirmières dans le monde, comme à celle de nombreux ambulanciers. Malteser International – le Corps international de secours d'urgence et de réhabilitation de l'Ordre de Malte – conduit actuellement 200 projets dans 20 pays en Afrique, en Asie, en Amérique, aux Balkans et en Europe centrale et orientale. En France, les Œuvres hospitalières de l'Ordre de Malte gèrent des établissements pour personnes handicapées physiques ou mentales, et pour autistes, ainsi que des maisons pour personnes âgées dépendantes.

En dehors de la France, elles gèrent de très nombreux hôpitaux, maternités, dispensaires, centres médicaux-sociaux, et traitent particulièrement les malades atteints de la lèpre et du Sida, principalement en Afrique, ainsi qu'en Palestine, en Syrie, en Irak, en Équateur, au Brésil, en Inde, au Cambodge, au Vietnam et au Laos. Et je dois mentionner tout spécialement la présence de l'Ordre au Liban.

Sujet de droit international public, neutre, impartial et apolitique par vocation, l'Ordre est une institution *sui generis*, qui ne dépend d'aucun autre État, gouvernement ou organisation dans le monde, et qui ne poursuit aucun but économique ou politique. Il entretient des relations diplomatiques au niveau d'Ambassadeurs avec 104 États et avec la Commission européenne ; il maintient des missions d'observateurs permanents auprès des Nations Unies à New York, Genève, Vienne, Rome et Paris. D'un côté à l'autre de la planète, ses membres et ses volontaires œuvrent dans le cadre d'accords de coopération et effectuent parfois des médiations humanitaires discrètes mais efficaces, en raison du prestige et de la considération dont il jouit au sein de la communauté internationale. Sa personnalité juridique lui garantit indépendance et autonomie, et le met à l'abri de toute influence ou coercition extérieures.

Cette conférence sur la « Diplomatie humanitaire » se situe à un moment charnière de l'évolution des crises internationales et humanitaires : retrait d'Irak, intervention en Afghanistan, évolution radicale au Soudan, mais aussi tremblement de terre à Haïti, inondations au Pakistan et maintenant en Australie.

D'autre part, la diplomatie préventive a fait apparaître des nouvelles formes de diplomaties, au travers du dialogue interculturel et du rôle joué par les différentes églises dans la grande majorité des conflits modernes.

La multiplication et la prolongation des crises de toutes sortes – dont on ne voit souvent pas la fin – demandent une réflexion nouvelle et multidisciplinaire, qui ne soit plus seulement celle des humanitaires, mais aussi celle des militaires, des politiques, des responsables économiques, des formateurs d'opinion, des historiens, des géographes, des religieux, des éducateurs, de la société civile en général.

Dans une telle approche, chacun doit garder son identité et sa fonction. Il y a des circonstances où les humanitaires sont impuissants et doivent le reconnaître, mais il y a aussi des tâches que seuls des humanitaires peuvent accomplir.

C'est dans cet esprit que l'Ordre de Malte et la Marine nationale française ont choisi d'organiser cette rencontre avec des personnalités internationales représentatives des grandes institutions militaires et civiles plus particulièrement engagées dans les actions humanitaires, afin de clarifier les pratiques et les principes d'action qui doivent être mis en œuvre par les différents acteurs sur le terrain.

Permettez-moi maintenant de remercier tout spécialement l'Amiral Pierre-François Forissier, chef d'État-Major de la Marine, et son cabinet, d'avoir

accepté le défi que le capitaine de vaisseau de réserve Xavier Guilhaud, et moi-même, avec l'appui du Président de l'Association Française de l'Ordre de Malte, Dominique de La Rochefoucauld, et celui du Président des Œuvres Hospitalières Françaises de l'Ordre de Malte, Thierry de Beaumont Beynac, lui avons proposé il y a quelques années déjà, d'organiser une rencontre entre les grands acteurs internationaux engagés sur le terrain dans l'action humanitaire. Merci de votre confiance, Amiral, et merci à vos collaborateurs de leur disponibilité, de leur gentillesse et de leur compétence.

Je voudrais saluer l'Amiral Guillaud, Chef d'État-Major des armées, et profiter de sa présence pour remercier les Armées Françaises qui sont appelées sur tous les fronts, à chaque instant, partout dans le monde, pour protéger les citoyens français mais aussi pour porter secours aux populations locales en danger, de leur appui technique et logistique lorsque nous en avons eu besoin.

Je voudrais exprimer à Son Excellence Madame Bokova, Directrice Générale de l'UNESCO, toute notre gratitude pour nous avoir permis d'organiser cette conférence au siège prestigieux de l'UNESCO. En effet, la vocation universelle des Nations Unies et de ses grandes Agences en faveur de la paix et de la sauvegarde de la dignité de l'homme est au cœur de l'action que nous menons.

Je vous remercie, Madame la Directrice Générale, d'avoir accepté que nous abordions la grande question des relations entre les diplomates, les humanitaires et les militaires – dans une enceinte plutôt habituée à parler de « l'interculturalité » chère à Monseigneur Follo. Nous espérons aussi répondre aux préoccupations récemment exprimées par la Conférence Générale de l'UNESCO de renforcer la coordination de l'assistance humanitaire et d'urgence, d'améliorer la sécurité du personnel humanitaire et de mieux prévoir la réponse internationale aux grandes catastrophes naturelles. En tout cas nous souhaitons pouvoir développer notre collaboration avec vos Services, et maintenant aussi avec l'ICCROM, notamment dans le domaine de la protection du patrimoine culturel et religieux.

OUVERTURE

Irina BOKOVA

Directrice Générale de l'UNESCO

Son Excellence Monsieur le grand chancelier de l'Ordre Souverain de Malte,
Monsieur le Chef d'État-Major de la Marine nationale française,
Son Excellence Monsieur l'Ambassadeur Ugo Leone, Observateur permanent de
l'Ordre Souverain de Malte auprès de l'UNESCO,
S. Exc. Mgr Francesco Follo, observateur permanent du Saint Siège auprès de
l'UNESCO et de l'Union latine,
Excellences,
Mesdames et Messieurs,

Soyez les bienvenus à l'UNESCO.

Cette Maison est aujourd'hui la vôtre, et je suis très heureuse de la confiance que vous nous accordez.

Il n'est en effet pas du tout anodin que cette conférence se tienne ici. J'y vois personnellement trois motifs de satisfaction.

- Le premier, c'est que nous sommes convaincus, à l'UNESCO, que la gestion des crises modernes suppose de mobiliser plusieurs disciplines, qui vont bien au-delà des ressources militaires ou juridiques. Les crises ne sont des crises que parce qu'elles touchent des vies humaines, des enfants, des hommes et des femmes. Et c'est bien à ce niveau que la réponse doit être formulée. Il est tout à fait symbolique qu'un tel événement soit organisé à l'UNESCO, un lieu ouvert, à vocation universelle et humaniste, plutôt que sous les auspices des autorités militaires ou des instances économiques.
- Le deuxième tient à l'importance de la culture et du patrimoine dans les crises modernes. La culture est parfois utilisée comme une arme de guerre. Elle est aussi un puissant amortisseur et un accélérateur de la reconstruction. C'est ce que j'appellerais, pour reprendre le titre d'un ouvrage du professeur Payot, *La guerre des ruines, ou la géopolitique du patrimoine*.
- Le troisième motif de satisfaction, c'est enfin la très grande qualité des intervenants invités à témoigner de leurs expériences. J'ai regardé le programme des débats, c'est une richesse humaine incroyable, avec des hommes et des femmes de terrain qui vont nous apporter un retour d'expériences de tout premier plan.

La façon dont nous gérons les crises en dit beaucoup sur nous-mêmes, et sur la façon dont nous voyons la réalité. De ce point de vue, une « crise » sert toujours, au sens fort du terme, de « révélateur ». Elle éclaire notre conception de

ce qui est au fondement des sociétés, et de ce qui doit être secouru en premier : les bâtiments, les infrastructures, les hommes qui y vivent. Au cours de l'histoire, les hommes ont déployé des efforts importants pour mettre un terme aux crises par les moyens militaires ou diplomatiques. Le risque majeur est longtemps resté celui d'un conflit armé. Le système des Nations Unies s'est construit en partie sur l'idée que la guerre pourrait être mise « hors la loi », par la force du droit. À l'UNESCO, nous n'oublions jamais cette dimension militaire : je passe devant l'école militaire pour venir à mon bureau... Je vous assure que c'est le meilleur aide-mémoire qu'on puisse imaginer.

Mais l'évolution et l'apparition de nouvelles formes de crises obligent à mobiliser des compétences qui vont bien au-delà des aspects militaires ou diplomatiques. D'abord, parce que les guerres sont de moins en moins des guerres entre États, mais de plus en plus des conflits régionaux. Ensuite, parce que les fronts ne sont plus linéaires, il n'y a pas de séparation nette entre civils et militaires. Cette situation requiert des compétences mixtes. Il faut intégrer de plus en plus les compétences civiles, pour rétablir les réseaux de vie, les routes, l'énergie, détruits par les désastres naturels ou les conflits armés. Le concept de « culture de la paix » forgé par l'UNESCO a constitué une étape importante dans cette direction, car il s'agissait de dire que la paix n'est pas le résultat d'un accord entre les États mais qu'elle s'inscrit dans une culture globale, au niveau du comportement des hommes et des femmes au sein des sociétés. Les crises modernes naissent aussi des catastrophes naturelles, des inondations, de la sécheresse, des enjeux migratoires, de la diversité culturelle, d'une mauvaise gestion de l'eau.

Il ne suffit pas de cesser le combat, ni même d'appeler au dialogue, il faut construire les conditions de la réconciliation.

Et pour y parvenir, il est essentiel d'avoir une analyse fine des enjeux éducatifs, culturels et scientifiques des sociétés, pour soutenir les populations qui sont dans le besoin. Dans bien des cas, la sortie de crise dépend de la continuité de l'éducation, des structures culturelles ou scientifiques, qui peuvent former une sorte d'amortisseur pour les populations, et pour accélérer la reconstruction. Il faut y investir dès le début de la crise, et ne pas attendre.

Le 1^{er} mars prochain, nous lancerons à New York le rapport de suivi 2011 sur l'Éducation pour tous. Il porte justement sur l'impact des conflits sur l'éducation. Les crises ne touchent pas seulement les infrastructures, les bâtiments scolaires. Elles détruisent aussi les espoirs et les ambitions des plus jeunes. C'est par là qu'il faut commencer. En Afghanistan nous menons un des programmes les plus importants de notre histoire, 35 millions de dollars pour alphabétiser plus de 300 000 femmes et hommes dans tout le pays. En Irak, nous avons institué des

centres de formation contre l'analphabétisme. L'UNESCO est engagée à Gaza pour la reconstruction d'urgence de l'enseignement secondaire et supérieur.

L'éducation est au cœur des actions de l'UNESCO en cas de catastrophes naturelles. Nous le voyons en Haïti, au Pakistan : il faut que les enfants puissent continuer d'aller à l'école, qu'ils aient accès à des livres et que les professeurs soient formés, même lorsque le pays est dévasté. Je dirais même surtout lorsque le pays traverse la crise, parce que ce sont eux qui sont en première ligne pour reconstruire.

L'éducation, la culture, les sciences ne sont pas des luxes dont on peut s'occuper dans un deuxième temps, lorsque la paix est rétablie. C'est tout le contraire : il faut y investir très tôt, dès le début de la crise, si l'on veut que la situation s'améliore. Cet effort demande évidemment la coopération de nombreux corps de métiers, des ingénieurs civils, des professeurs, des scientifiques. Il faut faire dialoguer les expertises et les experts du monde entier, pour avoir une analyse fine des espaces concernés, en Méditerranée, en Afrique, en Asie. Il n'y avait sans doute pas de meilleur lieu que l'UNESCO pour le faire.

Tous ces aspects sont interconnectés. L'ambition de l'UNESCO à marier plusieurs disciplines est tout à fait conforme à cette idée. Par notre savoir faire dans les domaines de l'éducation, des sciences, de la culture, nous voulons faire partie des réponses aux problèmes posés par les crises.

Cette matinée est aussi pour moi l'occasion de rappeler que chaque fois qu'une crise éclate, qu'il s'agisse d'un conflit ou d'une catastrophe, la culture est toujours une cible de choix. Je pense à Sarajevo, où les belligérants s'en sont pris aux livres, aux bibliothèques, aux plaques des rues pour ébranler la base même de la vie en commun. Je pense aussi à la destruction des bouddhas de Bâmiyân en Afghanistan. Et que dire de la mise à terre des musées de Kaboul et de Bagdad ? Toitures bombardées, vitrines vandalisées, collections saccagées...

Rien ne symbolise plus le respect entre les nations que la façon dont un pays traite l'héritage culturel d'un autre pays. L'attaque des symboles culturels marque une escalade dans la violence. Elle vient accélérer la dislocation morale des sociétés, en cherchant à toucher les peuples dans ce qu'ils ont de plus cher et dans ce qui est le plus profond.

Les sociétés touchées par les crises sont naturellement vulnérables aux pilliers de trésors qui exploitent la misère des gens. Nous le voyons en Irak, mais aussi en Haïti. Il a fallu agir très vite pour stopper autant que possible le trafic illicite des œuvres d'art. En Irak, le creuset de la civilisation mésopotamienne, le musée de Bagdad, l'un des plus riches du monde, a subi une hémorragie de 15 000 objets. 5 000 ont été retrouvés jusqu'à présent. Cette saignée culturelle était-elle vraiment inévitable ?

Les biens culturels ne sont pas des biens comme les autres : ils sont les garants de la mémoire et d'une identité individuelle et collective. Lorsque l'histoire d'un peuple est rompue par une crise majeure, la culture peut l'aider à restaurer cette continuité. Là est toute la raison d'être de l'UNESCO.

Cet aspect culturel doit être mieux pris en compte dans la gestion des crises. Si l'offense à la culture marque une étape dans le déclenchement de la crise, la protection de la culture est un instrument puissant pour accélérer la sortie de crise. Dès 1954, la Convention de La Haye avait posé le principe de la protection du patrimoine culturel en cas de conflit armé. La convention de l'UNESCO de 1970 a été une victoire décisive contre le trafic illicite des biens culturels en temps de paix. Nous travaillons depuis avec Interpol, UNIDROIT, les forces douanières et de police dans de multiples pays et les professionnels des musées (ICOM), de la conservation et de la restauration (ICCROM) pour endiguer ce pillage, reconstituer les patrimoines endommagés ou dispersés et restituer les œuvres d'art et chefs d'œuvres volés qui sont l'essence et l'expression du génie des peuples.

La convention du Patrimoine mondial est aussi un outil important au service de la paix. L'inscription, sur les listes du Patrimoine mondial, de plus en plus de sites qui sont à la frontière entre plusieurs États, montre que la culture peut être un facteur de cohésion et de stabilité régionale. La reconstruction du Pont de Mostar en Bosnie Herzégovine est aussi un exemple de réconciliation par la culture. Le temple de Preah Vihear peut aussi accélérer le rapprochement entre le Cambodge et la Thaïlande. J'ai parlé de la culture, mais je pourrais évidemment multiplier les exemples dans les domaines de l'éducation, des sciences, de la communication : la prise en compte de ces dimensions change considérablement la manière de gérer les conflits.

L'UNESCO a la réputation d'être une agence « intellectuelle ». C'est vrai. Mais pour exister, une idée doit se traduire dans la réalité. Il faut obtenir des résultats : c'est toujours la meilleure façon de convaincre. Tout, dans mon travail, est orienté vers ce but. Évidemment, c'est plus difficile, plus complexe, mais c'est nécessaire et c'est inévitable.

Construire la paix, c'est aussi apprendre à passer de la théorie à l'action. Et les hommes et les femmes que vous allez entendre sont d'abord des hommes et des femmes de terrain, qui sont aux commandes sur les théâtres d'opération. Je sais que c'est souvent la garantie de débats de très grande qualité. Cette conférence internationale a nécessité plus de trois ans de travail. Je remercie tous ceux qui l'ont rendue possible et je vous souhaite une excellente journée.

OUVERTURE

Amiral Pierre-François FORISSIER

Chef d'État-Major de la Marine nationale

Madame la Directrice Générale,
Excellence,
Messeigneurs,
Messieurs les ambassadeurs,
Messieurs les officiers généraux,
Mesdames, Messieurs,

Le temps est révolu de l'ordre bipolaire où l'assemblée des nations laissait l'une ou l'autre des grandes puissances assurer le maintien de l'ordre, à son gré, dans sa seule zone d'influence. Désormais, le traitement des crises exige, à l'image de leur étendue et de leur diversité, une immense variété de réponses et d'acteurs.

Depuis la fin de la guerre froide, les affrontements interétatiques traditionnels ont en effet cédé la place à des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix pour lesquelles l'engagement de forces n'est qu'un élément, parmi beaucoup d'autres, du retour à une situation normale.

Le cadre de l'action militaire s'inscrit aujourd'hui dans un contexte nouveau qui voit l'intervention armée et l'action civile s'impliquer de façon grandissante. Un monde où la diplomatie et l'action humanitaire sont devenues des vecteurs privilégiés de la « conquête des cœurs et des esprits ». Un espace maritime où l'ancienne diplomatie de la canonnière, qui visait à imposer de manière brutale la volonté du fort au faible, a cédé la place à une diplomatie humanitaire qui s'est fortement développée au cours de ces dernières années.

La question des relations entre humanitaires, diplomates, civils et militaires n'est pas nouvelle. Mais face à un paysage stratégique en constante évolution ainsi qu'à des facilités de communication offertes à tous, les récents conflits ont montré combien il était difficile de concilier les visions, les pratiques et les interventions des multiples acteurs de la crise. Incontestablement, c'est à une nouvelle approche que nous sommes invités aujourd'hui.

Ce colloque voudrait nous aider à nous interroger sur nos principes d'action et sur les réponses que nous pourrions y apporter, j'oserais dire avec le regard du veilleur, celui qui reste attentif aux évolutions de notre monde, prompt à discerner de nouveaux amers.

Avant toute chose, je voudrais remercier Madame Bokova, Directrice Générale de l'UNESCO, qui nous accueille avec chaleur. Grâce à vous, Madame, ce lieu privilégié de dialogue entre les civilisations, les cultures et les peuples, nous offre un espace libre, à l'écart de tout parti pris. Cette neutralité est une chance ! Elle ne peut que favoriser la qualité de nos échanges et l'objectivité de nos débats.

Je voudrais également saluer les hautes personnalités civiles et militaires, françaises et étrangères, qui nous font l'honneur de participer à cette rencontre. Elles ont accepté de livrer leur témoignage ou de faire part de leur expérience et je souhaite leur adresser mes très vifs remerciements.

Par son exceptionnelle expérience humanitaire et diplomatique, mais aussi par le caractère universel de ses implantations, l'Ordre de Malte exerce un rôle majeur aux côtés des États et des grandes institutions internationales. Lié à la Marine nationale par une longue histoire, il partage aujourd'hui avec elle une réelle expertise dans le domaine de la gestion des crises, et je suis heureux de cette occasion qui nous est donnée de pouvoir croiser nos expériences et nos points de vue.

Avant de laisser la parole aux nombreux experts que vous êtes, je voudrais vous proposer quelques éléments de réflexion.

« Diplomatie humanitaire et gestion des crises internationales ». Sous une formulation simple, ce thème cache en réalité bien des perspectives...

L'humanitaire tout d'abord. Que d'idéal encore derrière ce mot ! Victime de son succès, il est utilisé sans discernement pour désigner toute action au bénéfice des populations dans des situations de crise, mais il mélange volontiers action politique, sécurisation d'une zone, opération militaire, relance économique, élan de générosité, reconstruction... Si chacune de ces actions est légitime, utile et complémentaire, reconnaissons qu'elles ne sont pas toutes humanitaires. Nous aurons l'occasion d'y revenir.

La crise ensuite. La multiplicité des éléments qui la composent, des plus tangibles aux plus inconscients, des plus maîtrisables aux plus irrationnels requièrent une immense variété de moyens à mettre en œuvre et d'actions à inventer. Force est de constater que les crises ne s'évitent ni ne se gèrent, mais plutôt qu'elles nous conduisent à toujours mieux anticiper et savoir nous adapter.

Et c'est bien là le cœur de notre débat : comment mieux coordonner nos actions ? Comment mieux fédérer les efforts de l'ensemble des acteurs présents sur le terrain ? Comment renforcer la démarche de retour à la normalité dans le respect du droit international et l'intérêt des populations ? Autant de défis auxquels nous sommes tous confrontés.

Voulu par le Président de la République pour fixer le cap de la stratégie et des moyens dont la France avait besoin en ce début de XXI^e siècle, le Livre Blanc nous rappelle que : « la complexité des crises internationales oblige à définir des stratégies réunissant l'ensemble des instruments diplomatiques, financiers, civils, culturels et militaires, aussi bien dans les phases de prévention et de

gestion des crises proprement dites, que dans les séquences de stabilisation et de reconstruction après un conflit ».

Nous en avons l'expérience, les théâtres d'opérations voient en effet se succéder de très nombreux intervenants. Mais l'enchevêtrement des relations entre populations civiles, États, associations, médias, organisations non gouvernementales, commerciales, bénévoles ou encore sociétés militaires privées, montre qu'il n'est pas aisé d'établir, sur le terrain, une coopération sereine. Encore moins lorsque l'adversaire d'aujourd'hui est destiné à devenir le partenaire de demain, qu'il faudra associer au règlement du conflit...

D'autre part, la forte implication des forces armées dans le champ de l'humanitaire peut également générer un risque, souvent évoqué, de confusion des rôles.

Mais si l'évolution des conflits a conduit les militaires français à accorder une importance croissante aux actions d'ordre humanitaire, il n'en reste pas moins que leur mission première est de préserver, en permanence, les intérêts de la France et de contribuer, partout où cela est nécessaire, à la sécurité et à la défense de nos concitoyens.

Pour sa part, la Marine nationale est chargée des actions relatives à la défense et à la sécurité dans les espaces aéromaritimes ou à partir de ceux-ci. Dans un contexte où la mondialisation et la crise économique ne font qu'accroître l'incertitude stratégique, elle assure une présence vigilante et active sur l'ensemble des mers du globe. Elle offre ainsi à la France une capacité d'action compatible avec ses ambitions en matière de défense, comme de politique étrangère.

Lorsque la crise survient, ses bâtiments de combat et leurs aéronefs embarqués sont, bien souvent, les premiers à entrer sur un théâtre d'opérations. Dans un cadre international, ils interviennent en association, en complément ou en soutien des forces et des organisations humanitaires présentes.

Ainsi, les bâtiments de projection et de commandement de type *Tonnerre*, *Mistral* et bientôt *Dixmude*, disposent d'équipements extrêmement polyvalents. Ils sont capables de projeter des forces terrestres et aériennes de la mer vers la terre, d'assurer leur soutien et leur commandement, mais aussi de réaliser des évacuations, de venir en aide aux populations de pays en crise ou de contribuer à la reconstruction de zones dévastées.

Trop souvent perçue comme une frontière, la mer est en réalité un immense espace de continuité territoriale. Grâce à son statut de Marine océanique à vocation

mondiale et au pré-positionnement de ses moyens, la Marine nationale peut donc intervenir partout et rapidement. Sur un simple ordre du gouvernement, cette posture peut être modifiée et le dispositif complet replié en quelques heures.

À titre d'exemple, à l'occasion de l'opération Séisme Haïti 2010, le Batral *Francis Garnier* et le TCD *Siroco* ont permis d'acheminer sur place plus de 2 500 tonnes de fret humanitaire, une centaine de militaires de l'Armée de Terre et près de 60 véhicules de terrassement. En complément, le *Siroco* a mis à disposition sa plate-forme médicalisée, armée par du personnel du service de santé des armées, composée de deux blocs chirurgicaux et de cinquante lits d'hospitalisation.

Par ailleurs, l'opération de lutte contre la piraterie en Océan Indien dans laquelle la Marine est engagée avec les autres Marines européennes, a également pour mission de fournir une protection aux navires affrétés par le programme alimentaire mondial. Je ne m'attarderai pas sur la nature de ces interventions sur lesquelles vous reviendrez certainement. J'ajoute cependant qu'elles illustrent parfaitement le fait que, dans une politique maritime intégrée, les moyens civils et militaires doivent se soutenir mutuellement. Et que nos moyens navals ne peuvent s'abstraire de la nécessaire complémentarité avec ceux des autres armées, ni de l'impératif d'une interopérabilité avec les forces nationales ou internationales en présence.

Les principes de la diplomatie humanitaire ne sont pas nouveaux. En 1841, au cœur de la crise du Levant, évoquant le sort des insurgés crétois, le ministre de la Marine et des colonies adressait en effet ses consignes au commandant de la frégate *La Minerve* dans les termes suivants : « Je n'ai pas besoin de vous rappeler que dans le cas où il s'agirait de sauver des proscrits, ou de soustraire à la vengeance du vainqueur les vaincus, [...] l'humanité a des droits que rien ne peut faire méconnaître »¹.

Mais aujourd'hui, nous sommes entrés dans une autre ère qui n'a plus rien à voir avec celle de la « bataille rangée ». Je les ai évoqués brièvement, de nombreux facteurs augmentent les difficultés de gestion des crises.

S'il est bien sûr illusoire de penser qu'un référentiel unique pourrait être établi permettant d'apporter des réponses simples et claires, il nous faut cependant poursuivre notre réflexion en amont de nos engagements, conscients que l'approche collective est la seule viable.

Voici les quelques éléments de réflexion que je souhaitais vous livrer en ouverture de ces débats qui seront, je le crois, d'une très grande richesse.

1 - Patrick LOUVIER – *La marine française et la sécurité des chrétiens du Levant au XIX^e siècle (1815 – 1878)*
– Cité par Olivier COUTEAU-BEGARIE – *Le meilleur des ambassadeurs* – Economica - Paris 2010 – p.33.

GRANDS CONSTATS ET NOUVEAUX ACTEURS

TABLE RONDE 1

Le nouveau contexte stratégique international

Alain Ménargues, grand reporter, ancien directeur de l'information de RFI, ancien correspondant de Radio France à Beyrouth de 1982 à 1995.

Nous entrons dans le vif du sujet avec cette première table ronde consacrée à l'état des lieux de l'humanitaire.

Aujourd'hui, plus de cinq cents ONG ou organismes humanitaires sont en Haïti. Superposition, coordination difficile, rivalité de drapeaux, l'humanitaire est devenu très complexe. La gestion des crises s'est compliquée avec l'émergence d'une société civile parfois éclatée, le recours à des sociétés militarisées privées, internet. En même temps, le droit international se cherche et balbutie. La notion de souveraineté est fluctuante, des États sont défaillants, les institutions internationales peinent à s'imposer, de nouvelles ONG naissent à chaque crise. On en retire une pénible impression de confusion et parfois, même, d'inefficacité comme lors de la diffusion de reportages sur le premier anniversaire du tremblement de terre en Haïti.

Pour en parler nous avons avec nous cinq grands spécialistes.

- **M. Louis Michel**, ancien commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire, ministre d'État, sénateur, ministre des Affaires étrangères et vice-président dans deux gouvernements successifs. Mais il est avant tout *Kabilou* pour les Congolais, pour le rôle qu'il a joué afin de ramener la paix dans la région des Grands Lacs. Considéré comme un grand maître de la négociation, fonction capitale pour les sorties de crise, il dit : « La médiation est un travail de tous les instants. Il faut être capable de passer des centaines de coups de téléphone de Bruxelles pour régler parfois des points de détail ». Et le diable, on le sait, est dans les détails. Il ajoute : « Des gens croient de bonne foi, dans les institutions internationales, que cela peut aller très vite, ils parlent de choses qu'ils ne connaissent pas. »

- **Le contre-amiral Jean Dufourcq**, ancien commandant de sous-marin, docteur en science politique, chercheur à l'École militaire à Paris et rédacteur en chef de la Revue Défense nationale. Esprit libre, c'est un homme incontournable dans les centres de réflexion et de questionnements de crises internationales. Pour lui, la négociation nécessite aujourd'hui « une nouvelle boîte à outils » avec des mots et des concepts nouveaux affûtés pour de nouveaux défis mondiaux. Il affirme que les mots que nous employons - ami, allié, adversaire, compétiteur, ennemi, menace, risque, danger - n'ont plus la même signification pour tous et que par le passé. Et, disons-le, ils sont souvent manipulés par des experts de la communication. Pour lui, l'étrange défaite qui est à craindre en ce début du XXI^e siècle est celle des idées stratégiques.

- **Mme Nicole Gnesotto**, titulaire de la chaire européenne et institutions politiques après avoir été chercheur à Sciences Po et à l'IFRI, fut le tout premier directeur de l'Institut d'études et de sécurité de l'Union européenne. La sécurité européenne est son métier, elle est l'un des meilleurs spécialistes en la matière. C'est parce qu'on lui a un jour demandé de faire un article sur le pacifisme français qu'elle découvre les questions de sécurité internationale devenue son emblème. Elle n'a jamais eu de responsabilités opérationnelles directes, mais cet esprit vif qui évolue en seconde ligne développe une vision prospective par rapport aux enjeux immédiats.

- **M. Mounir Bouchenaki**, historien de formation, est très vite tombé dans le patrimoine des peuples. Au point de construire ou de créer des musées comme celui de Beyrouth, celui de Tripoli (il a travaillé vingt ans dessus), de sauver des monuments comme au Cambodge, à Tyr ou à Mostar dans l'ex-Yougoslavie. Le patrimoine culturel fait partie de l'identité matérielle des populations. Sans identité culturelle, les populations sont en déshérence. C'est lui qui a géré la crise provoquée par la destruction des bouddhas de Bâmiyân. Ancien directeur du patrimoine culturel dans cette grande maison, il regrette que le patrimoine soit en crise profonde et latente et que personne ne s'en préoccupe vraiment.

- **S. Exc. Monseigneur Francesco Follo**, observateur permanent du Saint Siège auprès de l'UNESCO est docteur en philosophie à l'université pontificale grégorienne. Il a été successivement journaliste au magazine jésuite *Letture* et directeur adjoint de l'hebdomadaire *Vita cattolica*. Il est surtout un grand spécialiste du dialogue interreligieux, et la religion joue souvent un rôle important dans les crises.

Monsieur Michel, vous avez estimé que l'humanitaire doit pouvoir déboucher sur un dialogue politique permettant des solutions politiques. Qu'entendez-vous par là ?

Louis Michel, député européen, ancien ministre des Affaires étrangères de Belgique, ancien commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire

Très souvent, on constate que les crises humanitaires sont d'autant plus graves et pénibles que l'on est dans un pays, sur un terrain, où l'État est défaillant. Par définition, tout ce qui est préparation aux crises humanitaires passe d'abord par la consolidation de l'État. Haïti en est l'exemple le plus criant. L'absence d'un État en réelle capacité ajoute au drame.

D'autre part, ce qui manque dans un monde global, c'est ce que Jacques Attali appelle « l'État monde ». Il n'y a pas de puissance publique mondiale sinon les

Nations Unies. C'est pourquoi la réforme des Nations Unies est au cœur de la réponse à ces questions. Comme instrument, on ne peut trouver mieux, à ce jour, que les Nations Unies qui sont porteurs de l'universalité des valeurs. Je crois profondément à cette institution qui est la seule à être un creuset de toutes ces valeurs partagées. Si la réforme des Nations Unies est difficile, c'est partiellement la faute de l'institution elle-même. Mais c'est aussi la responsabilité des membres qui rechignent à lui donner les moyens des missions qu'on attend d'elle. Il est clair, par exemple, qu'au Rwanda en 1995, le mandat qui avait été donné aux militaires était totalement insuffisant, loin des besoins de la mission. Inutile de revenir sur ce drame.

La réforme des Nations Unies est un passage obligé et urgent. J'ai fait partie, à la demande de Kofi Annan, d'un panel à haut niveau pour présenter des propositions de réformes qui ont débouché finalement sur une avancée intéressante. Car les progrès ont été faits récemment avec ce qu'on appelle le *One United Nations*, qui est un regroupement beaucoup plus coordonné et cohérent de différentes agences et différents acteurs. Il faut poser ce problème. On ne peut pas parler d'action humanitaire sans parler de cette question-là.

Enfin, je crois que l'on ne fera pas l'économie d'une autre réflexion. Quels sont les interlocuteurs de l'aide humanitaire ? Il y a les diplomates, les militaires, qui apportent une capacité logistique que les États et les opérateurs n'ont pas. Il y a les politiques également. Le geste humanitaire d'un État a une coloration politique. Certains intervenants étatiques sont plus prompts à réagir quand ils ont des relations particulières avec le pays où la crise se passe, quand ils y ont des intérêts, ou quand leur opinion publique est chauffée à blanc par une presse de plus en plus réactive. La question de la visibilité de l'acteur humanitaire quand il s'agit d'une puissance publique est aussi au cœur du débat. L'Union européenne rencontre là une grosse difficulté. Elle est l'un des plus grands donateurs du monde et sa visibilité est totalement insuffisante pour convaincre son opinion publique.

Les opérateurs sont les opérateurs de la société civile, les agences des Nations Unies. Chaque opérateur, et je le dis aussi pour les militaires, a sa spécificité, sa valeur ajoutée, mais a aussi ses tentations et ses suspicions. Pour les ONG, c'est tout le débat sur ce qu'on appelle l'*advocacy*, c'est-à-dire, d'une certaine manière, le droit à la dénonciation et à la critique. Je peux admettre qu'une ONG ait un droit au témoignage ; j'admets difficilement qu'elle ait le droit à l'ingérence. La frontière entre l'ingérence et la spécificité qu'elles devraient déployer est parfois infime. J'ai rencontré de gros problèmes au Soudan parce qu'une ONG britannique donnait au pouvoir de Bachir (qui n'était pas un pouvoir facile), le sentiment qu'elle avait purement et simplement pris parti et faisait de l'ingérence. Cela nous a créé les pires difficultés.

Les militaires sont des acteurs incontournables de l'aide humanitaire, mais il ne faut pas qu'il y ait mélange des genres. Dès que des militaires peuvent être perçus comme étant des acteurs politiques engagés ou proche de l'un ou l'autre camp du pays – on l'a vu en Afghanistan et ailleurs –, il faut éviter cette confusion.

Dernier élément : on assiste de plus en plus souvent à la négation du droit humanitaire international. C'est pour moi le plus important. Même les démocraties reconnues comme telles en arrivent à banaliser sinon à nier le droit humanitaire international qui est pourtant coulé en textes juridiques par les conventions de Genève.

Alain Ménargues

Dans ce contexte, Amiral Dufourcq, ne faut-il pas inventer de nouveaux outils, un nouveau langage. Que peut-on faire dans ce domaine ?

Contre-amiral (cr) Jean Dufourcq, *rédacteur en chef de la revue de la Défense Nationale, ancien membre du Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, de la représentation permanente de la France à Bruxelles pour l'Union européenne et du collège de défense de l'OTAN à Rome*

Nous avons organisé notre action dans l'humanitaire comme celles que nous menons dans la guerre et dans la paix. Deux concepts qui se sont brouillés, deux états qui n'ont plus d'acception commune, universelle. Or il me semble que nous sommes aujourd'hui devant la question de l'universel. N'avons-nous pas perdu le pari de l'universel ?

Nous assistons à un effritement complet de tout un système de réflexion et d'organisation. Nous arrivons à la fin d'un âge historique qui a commencé il y a bien longtemps, l'âge de Westphalie, dans lequel l'organisation du monde était fondée sur les États qui étaient les acteurs principaux, puis sur la régulation guerrière avec du droit comme garde-fou et une sorte de philanthropie générale qui s'est établie progressivement comme morale. Tout cela est en train de se terminer. Nous sommes à la fin d'un système, à la fin d'un âge.

Il faut avoir la sagesse de le reconnaître, la sagesse de se poser la question de savoir pourquoi, comme le disait il n'y a pas si longtemps le général Beaufre, « la grande guerre et la vraie paix » sont mortes ensemble.

Nous avons donc devant nous, aujourd'hui, un système beaucoup plus difficile à concevoir et contrôler, avec des fragilités, des faiblesses, des tensions, des crises et, surtout, une infinie incertitude. Pour planter des amers dans ce brouillard d'incertitudes, nous sommes obligés de définir une nouvelle boîte à outils, de

nouveaux concepts, de nouvelles idées, dans lesquels l'État ne sera plus central comme acteur de l'action internationale ou de l'action humanitaire, et dans lesquels nous n'aurons plus un recours systématique à de grands principes qui seraient partagés par tous. Nous devons aborder cette question difficile mais nécessaire avec beaucoup de détermination.

Alain Ménargues

Madame Gnesotto, la sécurité des différents États ou de l'Europe ne joue-t-elle pas dans certaines zones, pour s'imposer, avec ce que j'appellerai la déviance, le non respect du droit ?

Nicole Gnesotto, *professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), ancien directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne*

On peut dire ceci de beaucoup d'acteurs mais certainement pas de l'Europe ! Ce que l'Union européenne a montré depuis plusieurs années, depuis qu'elle a une politique extérieure de sécurité et de défense, c'est qu'elle apportait beaucoup de valeur ajoutée par rapport à ses États membres.

Parmi ces valeurs ajoutées, il y a premièrement le respect du droit international. L'Union européenne agit toujours sous mandat des Nations Unies. Les États peuvent être pas, mais l'Union européenne, toujours. Deuxièmement, elle a des moyens financiers que les États membres n'ont pas. Par exemple, l'Union européenne est le premier créancier de toutes les ONG de la planète, le premier fournisseur d'aide humanitaire d'urgence. Pour Haïti, dans les trois premières semaines, les États membres ont débloqué 200 millions d'euros mais la Commission 120 millions à elle seule, apport considérable. Le deuxième avantage de l'Europe, c'est qu'elle est neutre. Sa perception extérieure n'est pas celle d'un État impérialiste, colonialiste, qui aurait des intentions plus ou moins avouées. Elle est en général mieux acceptée sur les terrains de crises que d'autres États ou organisations connotées à certains États membres. Elle agit en représentant un demi-milliard de citoyens et cela lui donne une légitimité qu'aucun État démocratique de la planète ne peut revendiquer.

Certes, il y a des distorsions, des déviances. Les relations entre l'humanitaire et le militaire sont extrêmement ambiguës. Mais si un acteur présente une valeur ajoutée de respect de la légalité internationale, c'est certainement plus l'Union européenne que les États membres. Les États sont des États, ce ne sont pas des humanistes. Ils utilisent l'Union européenne quand il y a conjonction entre leur intérêt national et l'intérêt collectif. Je crois qu'il est très important pour les États de passer par la voie européenne en termes de légitimité supplémentaire. Il est plus important pour la France d'agir dans un cadre européen que dans un cadre

bilatéral dans certains pays d'Afrique. C'est également le cas pour la Grande-Bretagne dans ses anciennes colonies africaines ou moyen-orientales. Il y a là un intérêt très grand des États à passer par le cadre de l'Union européenne. Un deuxième intérêt est que les États peuvent espérer ainsi récupérer une somme de moyens financiers que, seuls, ils sont bien incapables de collecter.

Louis Michel

Je félicite Madame d'exprimer avec autant d'éloquence sa foi dans l'Europe. Je pense qu'effectivement les États membres ne se défaussent pas suffisamment sur l'Europe. Ils devraient beaucoup plus mobiliser la dimension européenne. Les États membres ont encore un réflexe un peu illusoire de posture de puissance et de souverainisme qui est en décalage avec l'évolution du monde. Paul Henri Spaak disait, dès les années soixante, que tous les États membres européens étaient devenus de très petits pays mais ne le savaient pas. Je le crois profondément. À l'échelle du monde et des grands défis, il n'y a plus aujourd'hui un pays, ni la France, ni la Grande-Bretagne, qui puisse encore vraiment peser sur l'ordre du monde. Là est la valeur ajoutée de l'Europe.

Contre-amiral (cr) Jean Dufourcq

J'ajouterai le fait que les États membres ne sont plus les acteurs principaux de l'action internationale. Ils ont été délestés de cette activité ou de cette responsabilité par toute une série de nouveaux acteurs qui abordent réellement, eux, les difficiles défis que la collectivité internationale ne sait pas relever collectivement. Il y a donc une relativisation de l'action des États qui pose problème. Autant la communauté des États s'organise et l'action des Nations Unies est là pour lui donner sa cohérence, autant le nombre des acteurs se démultiplie, acteurs qui ne sont pas toujours bien intentionnés et qui ont bien d'autres contraintes, bien d'autres biais. C'est de cela dont nous devons parler si nous voulons aborder avec réalisme la réalité de cette diplomatie humanitaire.

Alain Ménargues

Monseigneur Follo, je vous poserais la question du rôle des religions dans ces situations de crise. Sont-elles un frein ou un accélérateur ?

S. Exc. Mgr Francesco Follo, *observateur permanent du Saint Siège auprès de l'UNESCO et de l'Union latine*

Permettez-moi d'abord de remercier l'Ordre Souverain de Malte de m'avoir invité à cet important moment de réflexion et de témoignage, qui montre comment la réflexion peut devenir une pratique et un exemple à suivre. Gandhi, en citant le Christ, disait : « Ma vie est mon message ».

Je partirai d'un souvenir personnel pour développer le sujet que les organisateurs m'ont confié. Un jour, alors que je préparais une leçon pour mes étudiants de philosophie grecque, je suis tombé sur un fragment d'Héraclite qui disait : « L'éthos de l'homme est Dieu ». Il s'agit là d'une intuition géniale. En effet, éthos en grec ne signifie pas seulement morale, mais aussi maison. On peut donc traduire la phrase de ce grand philosophe de l'ancienne Grèce par : « La maison de l'homme est Dieu ».

Donc Dieu n'est pas contre l'homme, il en est la demeure, c'est-à-dire un lieu où l'homme peut vivre en paix. Maison, dis-je, et non tanière, car nous ne sommes pas des animaux, ou du moins sommes-nous des animaux *politikon*, intelligents, libres, et avec une conscience morale. Les bêtes utilisent leur « demeure » comme refuge, dans une certaine mesure, pour échapper aux dangers de la vie. Pour nous, hommes et femmes, la demeure est le lieu où nous commençons à grandir dans la vie, à apprendre à vivre, à vivre en paix. Les parents, dans la demeure qui est la famille, introduisent eux-mêmes leurs enfants, leurs amis et leurs proches dans une dimension de paix et d'amour. Si vous me permettez de poursuivre cette analogie, je dirais que si Dieu est l'éthos, Dieu est un fait, parce que la maison est un fait ; elle n'est pas une émotion mais un fait concret. Elle peut consoler, elle peut être un refuge, mais est avant tout un lieu fondé sur un amour qui a été capable d'avoir un projet de vie, un ordre de vie, un but de paix et d'harmonie.

Donc, la contribution du fait religieux à la vie de l'homme, en toutes circonstances et dans notre sujet d'aujourd'hui, celui des situations de crise, n'est pas seulement, ou avant tout, celle de consoler, d'aider à mieux calmer la souffrance, provoquée par les conflits ou les désastres naturels, pour avoir une motivation supplémentaire pour aider les êtres humains. Déjà Terentius, le fameux écrivain de la Rome ancienne, disait « *Homo sum : humani nihil a me alienum puto* ». Les religions ne sont pas seulement une consolation, une entraide. Leur tâche première est d'être un lien avec Dieu, qui est le sens de la vie en trois sens :

- Sens comme direction, parce qu'elles indiquent, elles proposent un but et le chemin pour le rejoindre. En effet, chaque être humain se pose la question : « Où vais-je ? »
- Sens comme signification, parce que comme Dante Alighieri l'écrivait : *Nati non foste per viver come bruti, ma per seguire virtude e conoscenza*, « Vous n'êtes pas nés pour vivre comme des brutes, comme des bêtes, mais pour poursuivre la vertu et la connaissance, la connaissance du sens de la vie. »

- Sens comme perception, goût de la vie. En effet, les religions n'ont pas comme premier souci de répondre à la peur de l'homme, de le consoler avec la promesse d'une vie éternelle, future, mais de répondre à la demande de vie pleine et vraie d'ici-bas.

Alain Ménargues

Qu'en est-il de l'instrumentalisation des religions, notamment au Moyen-Orient ?

S. Exc. Mgr Francesco Follo

Sur la ceinture des soldats allemands était écrit *Gott mit uns*. L'exploitation de la religion a toujours existé dans l'Histoire. Elle peut être criminelle. Mais ce n'est pas la religion qui la fait, ce sont les hommes.

Alain Ménargues

Par-delà le fait religieux, il y a la culture. Avez-vous l'impression, M. Bouchenaki que la gestion de crise introduit cette dimension au niveau des priorités ou n'y a-t-il pas une sorte de dichotomie, la protection du patrimoine venant bien loin derrière d'autres urgences...

Professeur Mounir Bouchenaki, *directeur général du Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM)*

Certainement. Je crois que nous vivons une période de transition avec le moment où les guerres se faisaient de façon classique. Il y avait un droit de la guerre, avec des belligérants d'un côté et de l'autre. Ce que l'on constate depuis la seconde guerre mondiale, et surtout depuis les trente dernières années, c'est que les conflits et les guerres ne sont plus classiques.

À l'UNESCO, nous avons dû modifier par un amendement la convention de 1954 en ajoutant le protocole de 1999 adopté à La Haye, parce que nous nous sommes trouvés confrontés à des situations où nous ne pouvions pas dire à un pays: « Attention ! En fonction des principes de la convention de 1954, vous devez protéger le patrimoine, veiller à ce qu'il n'y ait pas d'installations militaires sur des sites archéologiques ou sur un pont historique »... Nous nous sommes trouvés confrontés à cette situation pratiquement dans chacun des conflits : celui de l'ex Yougoslavie, celui du Cambodge, le conflit entre l'Erythrée et l'Éthiopie. Je suis intervenu personnellement dans chacune de ces situations de crise où, à côté de l'humanitaire pur, de l'aide aux populations, il fallait essayer de sauver le patrimoine. Je suis entré avec la Légion française au Temple de Banthay Srei au Cambodge pour savoir de quelle manière le pillage des statues par les Khmers rouges et certains trafiquants pouvait être évité, et pour travailler sur

le déminage des abords des temples qui étaient inaccessibles. Ce travail, nous l'avons fait en étroite collaboration avec l'armée. Il y a eu un changement dans l'action de l'UNESCO elle-même. Je suis entré avec le contingent espagnol des Nations Unies à Mostar. Nous avons essayé de trouver une formule avec les ONG spécialisées dans le patrimoine, le Conseil international des monuments et sites, et le Conseil international des musées. Nous avons inventé l'idée du bouclier bleu. Nous avons demandé aux Nations Unies si l'on ne pouvait pas donner une fonction supplémentaire aux Casques bleus pour protéger le patrimoine. Les difficultés rencontrées l'ont été essentiellement avec un régime non reconnu par les Nations Unies, celui des Talibans et la plus grosse difficulté a été d'essayer de protéger, vainement, les bouddhas de Bâmiyân qui, finalement hélas, ont été détruits il y a dix ans en mars 2001.

Alain Ménargues

Avez-vous également l'impression, Madame, que nous entrons dans une nouvelle période dans les relations humanitaires, dans le positionnement de l'humanitaire ?

Nicole Gnesotto

Certainement. Une certaine configuration de la sécurité internationale est définitivement terminée. Nous avons quitté un monde où les questions de sécurité étaient assez simples, fondées sur trois éléments : la sacralisation de la force militaire comme parangon exclusif de la puissance des États et de leur efficacité ; la sacralisation des États Nations comme seuls acteurs des relations internationales, incarnée par la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres États ; et une relative supériorité technologique et militaire de l'Occident.

Cela est fini. Nous entrons dans un monde beaucoup plus complexe, beaucoup plus illisible où ces trois éléments se sont relativisés.

- **La relativité de l'outil militaire.** La grande leçon des crises récentes, qu'il s'agisse du Liban, de l'Irak, du conflit israélo-palestinien, c'est que l'on ne gère pas des crises politiques complexes uniquement à partir de l'outil militaire. La relativité de l'outil militaire et de l'usage de la force me paraît être un des grands bouleversements dans la façon de gérer aujourd'hui les crises internationales.

- **La relativité de la puissance des États.** Ils ne sont plus les seuls acteurs sur la scène internationale et seuls, ils sont incapables de gérer quoi que ce soit. Le plus grand État du monde, les États-Unis, même avec ses alliés européens, n'arrive plus à régler aucune crise.

- **Une puissance très relative de l'Occident** au profit d'autres ensembles. Ce nouveau monde se superpose à l'ancien. L'une des grandes raisons de l'illisibilité

du système international est que le nouveau monde ne remplace pas l'ancien, mais que l'on a une superposition de différentes couches stratégiques. Aux conflits classiques comme le conflit israélo-palestinien s'ajoutent de nouvelles questions stratégiques qui n'existaient pas auparavant, que ce soit des questions globales comme les pandémies ou l'environnement ou des questions liées à la violence comme le terrorisme anonyme ou la cybercriminalité. Les populations sont de plus en plus les victimes des crises car ce qui caractérise les crises, c'est le mélange entre le civil et le militaire, entre les différentes organisations sur place, entre les combattants et les humanitaires. Tout cela fait que le nombre de conflits diminue mais que le nombre de victimes civiles augmente.

Louis Michel

Je partage ce point de vue. J'y ajouterai un élément d'analyse qui peut être constructif. Je crois que la liberté individuelle a trouvé avec les nouveaux moyens de communication un potentiel exceptionnel. On le voit en Tunisie et ailleurs. Je m'en réjouis.

Mais cela a ses limites car cela donne un pouvoir à la liberté individuelle sans exiger de la part de celui qui l'utilise aucune contrepartie, aucune responsabilité. Ce phénomène a été très bien expliqué il y a une dizaine d'années dans un livre du politologue américain Alvin Toffler, *Les nouveaux pouvoirs*. Il a vu arriver sur le marché politique ces nouveaux pouvoirs, notamment les ONG, les associations de fait, les groupuscules qui portent soit un intérêt particulier, soit un intérêt particulier mais sans la responsabilité qui va avec.

Nous payons aujourd'hui la fin de la primauté du politique. Nous vivons une crise politique, une crise des représentants élus du peuple qui n'ont plus le pouvoir d'organisation sociale de la société qu'ils avaient auparavant. C'est un vrai problème. C'est une crise de ce que l'on pourrait appeler au sens large, la puissance d'État ou la puissance publique.

La puissance publique était le meilleur instrument de la cohésion sociale et de cette notion du bien commun. Aujourd'hui, on pense que le bien commun est l'addition de tous les biens particuliers, l'addition de tous les égoïsmes, l'addition de toutes les petites préoccupations égocentriques. Il va falloir réinventer un modèle politique démocratique. Je ne suis pas prêt à m'inscrire facilement dans la logique de ce que j'appellerais « le gouvernement d'assemblée » ou le « gouvernement du peuple ». On voit bien cette dérive au Parlement européen. Au Parlement européen, quand on aborde un sujet, on arrive vite à ce que l'on appelle le *Xmas tree*, l'arbre où chacun veut accrocher sa boule, fut-ce une boule inutile ou une boule contre productive, mais chacun veut la sienne. Cela me paraît essentiel et je suis d'accord sur le fait qu'il va falloir inventer un autre boîte à outils.

Contre-amiral (cr) Jean Dufourcq

Prolongeons ce thème vers l'avenir. Nous sommes vingt ans après un épisode clé, la fin de la guerre froide, mais nous sommes sans doute vingt ans avant autre chose. Cette période de transition est marquée, outre ce qu'ont dit mes prédécesseurs, par trois défis majeurs.

- **La question démographique.** Nous sommes aujourd'hui sept milliards sur la planète et la population continue à s'accroître. Le système d'organisation du monde a été fait il y a une quarantaine d'années pour une planète à deux ou trois milliards d'habitants. Nos instruments ne sont pas taillés pour cette nouvelle réalité d'une planète en expansion, qui ne trouvera son point d'équilibre que dans vingt ou trente ans. Nous serons alors neuf milliards.

- **Le défi des ressources** auquel les peuples sont peut-être plus sensibles à l'avenir que les États. Elles s'avèrent comptées, énergie, agroalimentaire, terres arables, forêts... Nous avons l'impression que le progrès est en train de s'arrêter parce que nous avons un problème de gestion de nos ressources. C'est le défi écologique avec l'idée que peut-être nous n'aurons pas tous assez à manger, que nous n'aurons peut-être pas tous la bonne santé que nous espérions avoir, que nous n'aurons peut-être pas tous les éléments sur lesquels nous avons fondé une partie de notre espérance, de la prévision du monde, sur la certitude du progrès indéfini.

- **Le troisième défi auquel nous sommes confrontés est économique** ; c'est celui du rapprochement de la consommation et de la production. On ne produit pas là où l'on consomme. Un énorme bazar économique est en jeu.

À cela, les États ont beaucoup de mal à répondre, d'autant plus que le multilatéralisme qui a été très longtemps l'instrument chargé de cette organisation du monde est de moins en moins efficace. La question est alors de savoir s'il faut réparer l'ancien système qui aurait été endommagé par ces trois défis ou s'il faut trouver un autre système. Je ne connais pas la réponse, mais je crois que c'est à cela que nous devons dorénavant travailler de façon intensive.

Nicole Gnesotto

Je suis d'accord avec Louis Michel et avec l'Amiral, mais quand même !

La crise que vous avez décrite de la puissance publique, cette espèce de démocratie en arbre de Noël, l'attitude envers la rareté, la crise de la consommation, tout cela est vrai pour les pays démocratiques de la zone OCDE. Pour six milliards d'habitants de la planète, il n'y a pas de crise. Le monde entier est un monde où

les États s'affirment, où il n'y a pas de crise des États, où même des États autoritaires prolifèrent allégrement, où la notion de bien public est à peine licite. Pour ces gens-là, l'objectif ultime est de copier notre monde de consommation, de réussir à avoir le mode de consommation que nous regrettons aujourd'hui. Nous ne devons pas être trop occidental-centré. Nous avons le sentiment d'une crise globale économique, morale et politique, mais nous ne sommes que 8 % de la population de la planète.

S. Exc. Mgr Francesco Follo

Vous m'ôtez les mots de la bouche. Nous sommes beaucoup trop euro-centriques. J'évite le mot occidental, parce que pour les Californiens, la Chine est l'Occident...

Je voudrais dire un mot du phénomène de la régionalisation à l'UNESCO. Alors que nous avons en 2002 35 traités culturels et économiques, il y a eu en 2009 247 traités régionaux. La solution de l'universalité passe avec une coordination régionale. Si l'UNESCO n'existait pas, je serais heureux de participer à sa fondation.

Professeur Mounir Bouchenaki

Je reviens sur la révolution de l'information de ces dernières années. Le monde d'aujourd'hui, qu'il s'agisse du monde occidental ou oriental, du Nord ou du Sud, est informé quasi instantanément de tout ce qui se fait à travers la planète. Des modèles commencent à apparaître. Ce qui se passe en Tunisie, en Égypte, cette flambée de demande de plus de démocratie, de plus de liberté, est liée aussi au système d'information global qui existe.

Je voudrais revenir également sur un point mentionné dans le discours du Grand Chancelier, la question de l'ingérence. La question de l'ingérence a souvent été posée dans cette salle lorsque l'on préparait des conventions, la convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, la convention de 2003 sur la sauvegarde du patrimoine immatériel et, surtout lorsqu'on a commencé par mettre en application la convention de 1972 sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. Cette convention unique et novatrice a permis de dépasser les concepts nationaux, locaux, régionaux, pour accéder aux concepts mondiaux. Lors des inondations catastrophiques à Venise et Florence en 1964, l'Italie est venue demander à l'UNESCO une campagne internationale de sauvegarde de ces monuments. Lors de la construction du barrage d'Assouan en 1960, l'Égypte est venue demander la sauvegarde des monuments de Nubie. On est passé d'une phase d'appréciation nationale du patrimoine culturel, à une phase d'appréciation plutôt internationale. La convention de 1972 donne cette ouverture à la communauté internationale, à une organisation comme l'UNESCO

de pouvoir dire : « Attention ce patrimoine n'est pas seulement le vôtre, c'est le patrimoine de l'humanité ». Nous avons échoué pour les Bouddhas de Bâmiyân parce que le site n'était pas classé sur la liste du patrimoine mondial et parce que le régime en place était un régime constitué d'ignorants. L'UNESCO avait envoyé à Kandahar, quelques jours avant la destruction des bouddhas, par l'intermédiaire des autorités françaises, l'ambassadeur Pierre Lafrance qui parle le pachtoune. Il m'a téléphoné de Kandahar pour me dire que ce n'était pas une question politique – ils ne cherchaient pas à être reconnus par les Nations Unies. Ni une question financière – ils ne voulaient pas de l'offre de Philippe de Montebello alors directeur du Metropolitan Museum, qui proposait d'acheter les bouddhas. C'était une question religieuse. Pendant ces quelques jours, nous avons tout essayé. Nous avons organisé une conférence téléphonique entre M. Matsuura, alors Directeur Général de l'UNESCO et le Président Moubarak pour lui demander d'envoyer la personnalité religieuse la plus respectée, le recteur de l'Université Al Azhar. Le Président Moubarak a répondu à M. Matsuura, non seulement le recteur, mais aussi le Mufti d'Égypte. La délégation de religieux a rencontré les Talibans à Kandahar. Et ceux-ci ont dit et écrit : « Non ! Ce patrimoine nous appartient, pourquoi vous mêlez-vous de ce qui ne vous regarde pas ? »

Contre-amiral (cr) Jean Dufourcq

Vous avez tous raison de souligner qu'il y a des facteurs positifs. Il ne faut pas être trop pessimiste dans nos appréciations et dans cette vision de fin d'âge historique, avec l'inquiétude des temps qui arrivent et que nous ne connaissons pas bien. Il y a dans la notion de bien public mondial qui est en train de s'installer et dans une nouvelle boîte à outils, l'idée que la diversité est une richesse, qu'elle peut apporter des éléments positifs à notre société. Il y a aussi une réflexion sur ce que nous ne voulons pas, sur l'inacceptable que nous avons en commun, dans les différentes parties de la planète et sur lequel nous pouvons nous mobiliser collectivement pour obtenir des résultats. Nous avons aussi une réflexion sur les bons voisinages, la notion de voisinage qui s'organise et qui respecte et valorise la différence. Nous devons être résolument optimistes comme vous l'êtes, mais nous devons cependant porter attention à trois points chauds qui structurent notre système d'organisation du monde, trois espaces d'incertitude totale dont l'évolution marquera le monde de demain.

- Le premier point est la surchauffe stratégique que viennent de connaître les États-Unis depuis une dizaine d'années avec une affirmation de puissance, une volonté de changer le monde pour un monde meilleur et dont les résultats n'ont pas été suffisamment démonstratifs pour donner envie de poursuivre. Cela nous a laissés dans l'inquiétude. Où vont les États-Unis après ce moment unipolaire des années 2000 ?

- **Le deuxième est la surchauffe économique de la Chine.** La Chine en transformation rapide va-t-elle garder ses valeurs, ses structures, ses équilibres entre les différentes couches qui la constituent ou va-t-elle verser dans un individualisme auquel l'économie ne pourra peut-être pas apporter des éléments de réponse suffisants? La modernisation chinoise se poursuivra-t-elle sans heurts, sans catastrophes? Si la question intéresse d'abord les Chinois, elle nous concerne aussi.

- **Enfin, la surchauffe démographique de l'Afrique.** Ce continent va accueillir dans les trente années qui viennent plusieurs centaines de millions d'habitants. Est-il prêt à les accueillir dans une structure politique, économique, sociale qui n'est pas encore complètement stabilisée?

Voilà de véritables sujets d'interrogations auxquels nous devons nous préparer, parce que les questions humanitaires naîtront dans ces différents espaces de surchauffe. Nous aurons à nous demander si nous sommes bien organisés pour cela, si les acteurs seront les États ou d'autres et dans quelles combinaisons. Certainement nous aurons à chercher d'autres principes. Mais nous disposons d'éléments positifs, je suis bien d'accord avec vous.

GRANDS CONSTATS ET NOUVEAUX ACTEURS

TABLE RONDE 2

Qu'est-ce qui a changé dans la gestion
des crises internationales ?

Comment se situent les jeux d'acteurs ?

Alain Ménargues

Depuis une quinzaine d'années, nous avons vu évoluer le traitement des crises internationales. Qui fait quoi dans la gestion des crises ? Quels sont les jeux d'acteurs ? Où sont les véritables responsabilités ? En un mot, qui pilote la gestion de la crise ?

Les outils de gestion n'ont pas été redéployés après la disparition des blocs alors que les crises asymétriques, locales ou régionales, se sont multipliées. Nous vivons sur le terrain avec une multiplication de guerres tribales, civiles, subversives, et les colères de la terre sous forme d'inondations ou de tremblements de terre. Les organisations internationales et les ONG à vocation humanitaire se trouvent aujourd'hui au cœur des conflits, sans coordination réelle entre elles. Pour certaines, on assisterait à une « militarisation humanitaire », pour d'autres, à une trop grande « civilisation de l'humanitaire ». Mais il n'y a pas de concurrence réelle. Tout le monde essaye d'avancer dans le même sens dans une certaine « pagaille ». Quels sont les véritables enjeux ? C'est ce que nous allons voir avec nos différents orateurs :

- **Le général Claudio Graziano**, directeur de cabinet du ministre de la défense italienne. Il commandait il y a un an, la FINUL au Liban où il avait la responsabilité de la gestion politique économique, humanitaire et militaire au Sud Liban. Il était seul aux manettes, le patron de la FINUL étant le secrétaire général des Nations Unies à New York. Au cours de sa carrière, il a occupé différentes fonctions aux niveaux tactique, opérationnel et stratégique. Chef d'État-Major adjoint, il a été en charge dans l'armée italienne de la planification, du déploiement, de l'emploi pour toutes les missions du contingent italien. Commandant de brigade multinationale, il a été commandé des bataillons à Kaboul et au Mozambique.

- **Philippe Leclerc**, récemment nommé représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés à Paris après plus de vingt ans d'expérience sur le terrain et au siège, dans le cadre de son dernier déploiement en Syrie a notamment traité de la disparition progressive d'un camp de Palestiniens qui se trouvait dans un *no man's land* entre l'Irak et la Syrie.

- **Le général de Corps d'Armée (cr) Xavier Bout de Marnhac**, chef de la mission de l'État de droit (*Rule of Law*) menée au Kosovo par l'Union européenne. Officier de cavalerie, il a été directeur des opérations à la DGSE pendant cinq ans. Ancien commandant de la KFOR au Kosovo, c'est un des spécialistes de la reconstruction des États. Il est convaincu que l'État de droit est le préambule à toute espérance d'amélioration politique, économique et sociale dans une zone

qui a été touchée par la destruction « Il faut garder, dit-il, une approche équilibrée pour pouvoir discuter avec tout le monde, le pire est de tomber dans un rôle politique ».

- **Mme Angela Gussing** qui est directrice adjointe des opérations du CICR est particulièrement impliquée dans tout ce qui concerne la population déplacée par les conflits. Les gens fuient quand leur vie est directement menacée, mais également dans des situations économiques devenues trop difficiles en raison des conflits qui sévissent, ce qui donne des flux de déplacement importants qui alimentent périodiquement l'actualité. Pour elle, la plus grande difficulté du CICR est d'avoir accès aux victimes par des voies sûres et sans entraves car les populations en fuite se fixent souvent au plus proche de leurs lieux de résidence précédent et pas forcément dans des lieux facilement accessibles pour les acteurs humanitaires. La population qui arrive aux camps de déplacés est une proportion minime par rapport à tous ceux qui cherchent à survivre comme ils peuvent sans aucune aide externe.

Général Graziano, quel aspect, dans votre responsabilité à la FINUL a été le plus difficile à gérer ? Le militaire, l'humanitaire ou le politique ?

Major Général Claudio Graziano², *directeur du cabinet du ministre de la défense italienne, ancien commandant de la FINUL au Liban*

La FINUL fut, effectivement, un point culminant de ma carrière. Après avoir commandé un bataillon au Mozambique et en Afghanistan, après avoir dirigé un certain nombre d'opérations, j'ai eu des missions très différentes.

On avait vu en Afghanistan les difficultés créées par un environnement difficile, et une coalition. Avec la FINUL, les aspects politiques, humanitaires, économiques et militaires étaient gérés d'un siège unique sous une autorité unifiée. Cela simplifiait la situation. Au sein de la FINUL, nous avions une opération très structurée avec une coopération européenne et des Nations Unies. Le plus difficile est souvent de constituer le siège des opérations pour s'assurer que tout fonctionne bien ensemble, et de s'assurer que les gens resteront assez longtemps sur le terrain pour bien se connaître et connaître le terrain. Avoir des gens qui restent plus de deux ans est extrêmement utile et c'est ce qui s'est passé.

Nous cherchons à faire travailler ensemble tous ces aspects. C'est la doctrine américaine de la « mission multidimensionnelle ». Le fait que les contingents proviennent de différentes nationalités avec des mentalités et des concepts différents pouvait sans doute poser quelques problèmes au début, mais c'était plus

2 - Intervention traduite de l'anglais

un problème pour le chef d'État-Major, celui qui était réellement en charge des opérations militaires. Nous avons une opération multiple, intégrée, multidimensionnelle avec des opérations civiles. Sur le terrain avec les militaires, cela marche bien et ce n'est pas le plus difficile à gérer. Le problème n'est pas tant le militaire sur le terrain ou l'agent humanitaire sur le terrain, que les bureaux et le directeur de cabinet. La formation qui est très utile est toujours un peu difficile à organiser.

La vraie difficulté était de gérer les différents acteurs locaux du terrain, les Israéliens, le Hezbollah, les autorités libanaises.

Alain Ménargues

Général Bout de Marnhac, vous avez aussi été sur le terrain et vous connaissez le Sud Liban quelle impression en retirez-vous ?

Général de Corps d'Armée (cr) Xavier Bout de Marnhac, *chef de la mission « État de droit » menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX KOSOVO, ancien commandant de la KFOR*

J'ai un double itinéraire, un itinéraire de chef militaire dans une organisation multinationale, l'OTAN, et aujourd'hui le rôle de chef d'une mission européenne dans laquelle on retrouve un peu les mêmes acteurs. Je voudrais essayer d'illustrer ce qui a été dit dans la précédente table ronde en le traduisant concrètement sur le terrain.

Deux acteurs me semblent essentiels dans la manière dont nous approchons la gestion de crise.

- Le premier acteur, ce sont les médias. Les médias créent de l'émotion et bien souvent, sauf quelques cas particuliers dans lesquels nous pouvons avoir des intérêts très directs soit sous forme de ressentiments, d'intérêts économiques, c'est à partir de cette émotion que nos décideurs politiques se positionnent. Or l'émotion, nous le savons, en particulier nous militaires, n'est pas toujours très bonne conseillère.
- Le deuxième facteur important et renouvelé est l'irruption généralisée et massive du droit et de l'État de droit.

C'est très important d'avoir cela en tête, car c'est entre ces deux extrêmes que nous naviguons. Une conséquence de première importance, à mes yeux, est que dans la manière de gérer les crises, nous nous attachons beaucoup plus souvent aux effets de la crise qu'à ses causes. À cause de l'émotion, à cause du droit, on

commence à réagir en termes de maisons qui brûlent, de réfugiés sur les routes, de populations massacrées, de camps que l'on installe et on ne s'intéresse pas aux causes de la situation. Parce qu'il est plus facile de réagir ainsi, cela satisfait les opinions publiques, cela satisfait donc les décideurs politiques tandis que travailler sur la problématique de la crise dans ses fondements est toujours beaucoup plus compliqué.

Les crises modernes sont beaucoup plus compliquées car nous avons affaire à des crises que je qualifierais d'« intracommunautaires », dans lesquelles il s'agit de groupes humains qui s'affrontent bien plus que de pays qui cherchent à conquérir le voisin ou à gagner tel avantage. Nous sommes dans une dimension éminemment humaine. L'enjeu, ce sont les populations. Un facteur essentiel est souvent sous estimé dans nos analyses : les ruptures dans les rapports de force à l'intérieur même des communautés dans un même territoire et, plus que la rupture elle-même, sa perception par les populations.

Deux exemples :

- Au Kosovo, il s'agit de l'affrontement sur un même territoire, d'une communauté albanaise d'un côté, et d'une communauté serbe de l'autre. Les historiens et les démographes s'accordent à penser que la rupture du rapport de force entre les deux populations s'est probablement produite à la fin du XVIII^e siècle en raison d'un rythme différent de croissance démographique. La perception par les populations s'est, en fait, produite dans les années 1970-1980.

- Pour le Liban, la constitution de 1943, acte fondateur du Liban moderne, prenait en compte l'équilibre de l'époque des rapports de force entre les différentes communautés ethniques et surtout religieuses. La rupture démographique due au rythme de croissance différent entre les populations musulmanes et chrétiennes s'est opérée dans les années soixante. L'évènement fondateur qui a fait prendre conscience aux populations de cette rupture et de la dégradation des rapports de force même au sein de cette constitution, a été l'arrivée massive des Palestiniens après Septembre noir en Jordanie en 1970. Certains Libanais ont pensé qu'il n'y avait pas d'autre manière de régler le rapport de force que d'aller à la guerre civile. L'importance des facteurs démographiques me semble absolument essentielle.

Alain Ménargues

Philippe Leclerc, vous intervenez auprès des acteurs locaux. Il y a des organisations locales, armées, qui sont taxées de terroristes et auxquelles l'accès est rendu difficile par des positionnements de gouvernements. Je pense au Hezbollah au Sud Liban. Est-ce que cela limite votre espace d'intervention ?

Philippe Leclerc, *représentant en France du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)*

Bien entendu, cela limite notre champ d'action. Dans les zones de conflit, nous sommes amenés à être en contact avec des armées régulières et avec des mouvements armés qui ne sont pas étatiques. Certains ont vocation à devenir des États, tels les mouvements de libération que l'on a beaucoup connus dans les années soixante et dans certaines régions du monde aujourd'hui. Mais pour la plupart, il s'agit de mouvements armés qui n'ont pas de revendications étatiques et ne vont d'ailleurs pas appliquer le droit international humanitaire (s'ils ont une vocation étatique, on peut espérer que certains d'entre eux se comporteront comme des États vis-à-vis du droit international humanitaire).

Je rappelle que des lois nationales, notamment aux États-Unis, définissent un certain nombre de groupements comme terroristes. La conséquence est que, si un support matériel est donné par une organisation – voire même des Nations Unies –, ou une ONG, ces organisations peuvent être sanctionnées. Et la liste de ces groupements est extrêmement longue. Nous les rencontrons sur le terrain, beaucoup contrôlent une part importante du territoire et dans bien des situations, si nous ne sommes pas en mesure de discuter de manière raisonnable, non politique, de manière humanitaire, avec ces entités, nous ne pourrions pas agir.

Un mot de l'exemple des Palestiniens dans ce no man's land qui appartient en réalité la Syrie. La Syrie qui a accueilli énormément de réfugiés irakiens (on parle d'un million de personnes, qui s'ajoutent aux 500 000 réfugiés palestiniens qui sont sur son territoire pour une population de 20 millions d'habitants) ne voulait pas accepter de réfugiés palestiniens venant de Bagdad. Ceci pour des raisons essentiellement politiques, chaque pays arabe devant contribuer à la cause palestinienne et recevoir sur son sol ces réfugiés, mais également pour ne pas créer un précédent qui ferait venir d'autres palestiniens en Syrie car ce pays leur donne des droits équivalents à ceux des citoyens. Il a fallu à ce moment-là négocier tant avec les autorités syriennes et palestiniennes qu'avec d'autres factions palestiniennes pour trouver une solution pour ces milliers de personnes aux confins de deux États dans le désert pendant trois ans, les assister de manière humanitaire avant d'enfin permettre à certains d'entre eux de gagner la Syrie et à d'autres d'être réinstallés vers des pays tiers. Et le fait de réinstaller des réfugiés palestiniens vers les États-Unis et divers pays européens était une position qui pouvait affecter la position de certains États arabes vis-à-vis du droit au retour, notamment.

Alain Ménargues

Je note que vous avez des difficultés avec vos interlocuteurs locaux mais

également en amont avec les pays donateurs qui peuvent gêner votre action. Au CICR, Madame, êtes-vous plus libre ?

Angela Gussing, *directrice adjointe pour les opérations globales au Comité international de la Croix-Rouge (CICR)*

Ceci dépend aussi du contexte. Nous sommes effectivement plus libres parce que le CICR est une institution spécifiquement neutre et indépendante et qui fonctionne comme tel. Nous ne dépendons pas des États comme, par exemple, les organisations des Nations Unies. Quant aux ONG, il y a de tout : celles très indépendantes et celles qui le sont beaucoup moins.

L'enjeu principal dans les crises majeures que nous vivons, ce sont les populations. Nous constatons aujourd'hui une érosion de la confiance de ces populations dans l'action humanitaire, parce que dans des actions intégrées où elles peuvent voir une trop grande militarisation de l'humanitaire ou une trop grande civilisation de l'humanitaire, un soupçon s'installe. Quand un militaire fait un jour un travail d'humanitaire et le lendemain son travail de soldat, quel est le vrai motif de sa présence ? Cela contribue à une érosion de la confiance et crée des difficultés d'accès importantes. La confiance ne se construit pas en un jour. Elle doit être le fruit d'un dialogue, d'une présence, d'une action. Il faut que les populations voient que l'organisation qui leur vient en aide est là pour des buts exclusivement humanitaires, et que ces organisations le démontrent non par des effets d'annonce, mais par des actes, jour après jour. Ceci est très important et nous le constatons tous les jours dans les territoires où nous sommes présents, par exemple sur tout le territoire afghan, ou le territoire irakien. Ce sont des contextes très difficiles en termes d'accès et les populations ont un besoin dramatique de services de base. La question de l'accès est liée à la question de la confiance que les populations ont dans les différents acteurs et, parfois, elles ne comprennent pas pour quelle feuille de route ils sont là. Il faut réfléchir à cette question du comment rétablir un certain ordre pour que l'on puisse mieux construire cette confiance et éviter le mélange des genres.

Alain Ménargues

Mon Général, la FINUL a surtout un rôle d'interposition entre le sud Liban et Israël, mais vous avez aussi une action vis-à-vis de la population. Cette méfiance de la population dont a parlé Mme Gussing, l'avez-vous ressentie sur le terrain et comment l'avez-vous dépassée ?

Major Général Claudio Graziano

Dans un monde parfait, il ne devrait pas y avoir de problème dans les rapports

entre les différentes organisations. Mais on sait qu'il existe une tension entre la théorie et la pratique. Lorsque j'étais au Mozambique, les missionnaires nous avaient dit : « Ne donnez rien aux populations, sinon vous allez provoquer des problèmes. Mais nous savons bien que sans vous, nous ne pourrions pas les aider ». En certaines circonstances, il faut poser la question de la confiance et de la crédibilité. La FINUL le sait et la confiance est à peu près acquise. En Afghanistan, c'est plus difficile parce qu'il y a eu beaucoup de morts, des civils tués, des accidents militaires. L'essentiel est d'assurer une vraie coordination pour permettre aux humanitaires de faire leur boulot, mais leur boulot ne peut pas, parfois, se faire en toute indépendance. C'est un vrai problème pour nous.

Au Liban Sud, nous n'avons pas eu de vraie urgence humanitaire. Nous avons pu construire ce lien de confiance avec les populations, aider à la reconstruction. Mais la situation est un peu différente. Nous avons obtenu la confiance de la population parce que nous avons pu gérer en direct les sommes dérivées du budget des Nations Unies et avoir une vraie autorité sur le contingent militaire. Dans certaines circonstances, le contingent européen a de gros budgets qui lui sont versés directement par les États européens, et cela peut poser problème parce qu'il y a tension entre les deux approches. La solution n'est pas de ne pas donner de l'argent, mais de s'assurer que la confiance entre les différentes autorités nationales est telle que l'on peut répartir équitablement les budgets.

Tout dépend évidemment de la pression sous laquelle se trouvent les contingents nationaux. Si je dis que la FINUL était finalement assez facile à gérer, c'est parce que j'avais l'autorité. J'étais Général chef de mission, je rendais directement des comptes au Secrétaire Général des Nations Unies, j'avais la responsabilité de la sécurité. Mais dans le cadre de l'OTAN, ce sont les nations qui continuent d'être plus autonomes, d'influencer plus directement la politique et cela peut poser des problèmes plus nombreux. Nous savons très bien qu'il y a toujours une double chaîne de commandement qui peut créer des problèmes, mais on sait que sur un groupe de 20 000 soldats on peut en avoir 8 000 qui rendent compte directement à leur autorité nationale ; cela peut là aussi créer des tensions. Plus le commandement est centralisé, plus il a d'autorité dans une opération multinationale, plus c'est efficace, plus que dans d'autres circonstances. Et une coalition est toujours utile, car rarement un pays seul aura la confiance de la population.

Alain Ménargues

Philippe Leclerc, on voit la difficulté dans le monde militaire de gérer une chaîne de commandement. Dans le monde humanitaire, est-ce que le simple fait que les différentes organisations ont des sources de financement autonomes qui ne découlent pas des centres de décision autonomes les uns des autres ne constitue pas un élément de fraction ?

Philippe Leclerc

Il a été rappelé que le CICR était indépendant. Le Haut commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés également. En ce qui concerne les sources de financement, le HCR a un mandat qui lui a été donné par l'Assemblée Générale des Nations Unies. Ensuite les États, parce que ce sont nos principaux donateurs, déterminent chaque année s'ils veulent financer nos programmes ou non. Il peut donc y avoir une question de persuasion mais le mandat est très clair en ce qui concerne la protection des réfugiés, la protection des déplacés internes, la question des apatrides. Nous intervenons sur la base d'un mandat. Les ONG n'ont pas forcément ce mandat. Cette clarté vis-à-vis de nos interlocuteurs, qu'ils soient étatiques ou non étatiques, est extrêmement importante. Que l'on sache quel est le rôle des humanitaires.

Je rejoins le CICR sur le fait qu'il est extrêmement important que la confiance soit établie avec les communautés que nous devons protéger et leurs interlocuteurs. En Afghanistan, le CICR comme le HCR ont travaillé pendant trente ans. Ce pays a été en proie à la guerre pendant vingt-cinq ans, on a cru un moment en 2001-2002 qu'ils s'en étaient sortis. Je servais alors en Afghanistan, c'était la période de l'optimisme, les gens votaient avec leurs pieds, un million de personnes sont rentrées du Pakistan et de l'Iran. Nous les avons soutenus dans les camps au Pakistan, en Iran, nous étions en contact avec ceux qui sont devenus les Talibans. Maintenir le caractère civil des camps est quelque chose d'extrêmement important, de l'Afghanistan aux Grands lacs, et c'est une tâche énorme à remplir. Malgré la confiance que nous avons avec le peuple Afghan, et parce que des interventions extérieures ne sont pas toujours bien comprises par les populations, il est arrivé que notre rôle en tant qu'humanitaires ne puisse plus être rempli pleinement. Des membres tant internationaux que nationaux du CICR et du HCR ont été délibérément tués, des hommes et des femmes – et tuer une femme pour tout Afghan est un manquement très grave à sa coutume. Le contexte a évolué et même si l'on a la confiance de la population qui nous connaît très bien, il y a une limite à cette confiance du fait de l'intervention d'autres éléments.

Ce qui rend aujourd'hui difficile notre intervention humanitaire par exemple en Irak, c'est la perception que l'ONU peut être partielle lorsqu'elle met en œuvre des programmes politiques. Aujourd'hui si nous devons intervenir en Côte d'Ivoire comme nous le faisons avec les personnes déplacées à l'intérieur de la Côte d'Ivoire et celles qui se réfugient au Libéria, le fait d'être attaché aux Nations Unies d'une certaine manière, même si nous avons un rôle humanitaire, peut pénaliser notre action car nous serons perçus comme étant un ennemi. De la même manière nous avons vécu cela au Moyen-Orient, lorsque les Nations Unies étaient perçues comme étant anti arabe ou anti islamique.

Général de Corps d'Armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

Au Kosovo, on tient à jour des baromètres de la confiance que les populations locales peuvent avoir dans les acteurs de la gestion de la crise. Plusieurs facteurs font évoluer cette confiance dans le temps et dans l'espace. Ces indicateurs ne sont pas les mêmes selon que l'on s'adresse à une population ou à l'autre au regard de la même institution internationale.

Tout le problème est de développer la confiance et de l'entretenir. C'est très difficile parce que l'une des conséquences des crises modernes est leur installation dans la durée. En raison de la faiblesse du politique à s'attaquer aux causes, on ne gère que les effets et donc, on est là pour des années.

Aujourd'hui au Kosovo, une partie de la méfiance des populations à l'égard de l'intervention est générée par l'empilement des différentes structures et agences qui sont acteurs dans la crise. Pour ne citer que les principales, ce sont l'OTAN à travers la KFOR, le bras armé, les Nations Unies avec l'UNMIK³, toujours présente même si sa place s'est considérablement réduite, EULEX, la Mission européenne État de droit que je dirige, l'OSCE⁴ et tout une série d'agences dérivées dont le HCR. Cette multiplication d'acteurs n'est pas de nature à faire gagner la confiance.

Ensuite, selon le rôle plus ou moins politique que veulent jouer ces agences, les attitudes sont différentes. Plus il est politique, moins la confiance est grande, parce que l'approche est perçue comme partielle. L'institution la plus cotée aujourd'hui au Kosovo, dans la population albanaise est la KFOR, l'OTAN ; la moins cotée est l'UNMIK, parce que l'UNMIK maintient un statu quo à travers la résolution qu'elle a adoptée, qui est perçue défavorablement par les Albains. Pour les Serbes c'est le contraire : l'institution la plus cotée c'est l'UNMIK, parce qu'elle garantit à travers la résolution 1 244 que le Kosovo est toujours partie intégrante de la Serbie. D'autres agences se trouvent dans des positions très différentes selon que l'on est d'un côté ou de l'autre de la barrière qui est l'essence même de la crise.

Alain Ménargues

Une question de l'ambassadeur du Sri Lanka à l'UNESCO et en France. Il souligne que l'appellation « crise internationale » est donnée par l'étranger. Sur place, on parle de crise locale.

L'aspect international décrété par exemple par le Conseil de sécurité n'est pas forcément en accord avec les autorités locales. Général Graziano, le caractère international de votre commandement à la FINUL était-il dû aux Nations Unies qui ont décidé d'imposer une force d'interposition entre le Liban et Israël ?

3 - Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo

4 - Organisation pour la sécurité et la coopération

Major Général Claudio Graziano

C'est toujours un peu plus compliqué. Bien sûr, les Nations Unies avaient déployé les forces de la FINUL en 1978 et 1982, des gens tout à fait héroïques qui ont travaillé pendant de nombreuses années avec les Palestiniens. En 2006, quand la guerre est repartie, la situation était très différente. C'était un contexte différent. Avec la fin de la guerre froide, la donne avait changé. Après la guerre en 2006, tous les pays préparaient un nouveau plan pour le Liban. Quand l'Union européenne s'est réunie pour donner sa participation à cette mission, il y avait la volonté de la communauté internationale d'aller au Liban et de stabiliser la situation. C'était bien sûr une intervention des Nations Unies et un élargissement de la mission par l'ONU. Mais c'est la nouvelle donne sur le terrain qui a permis l'action internationale, et notamment aux pays occidentaux de retourner au Liban au Moyen-Orient et d'essayer de lancer une nouvelle dynamique de maintien de la Paix et de régler le problème.

Le moment le plus réussi de la FINUL était la dynamique qui a été enclenchée. On voulait éviter à tout prix une guerre civile et il y avait effectivement la possibilité de reconstruire l'avenir. Le déploiement de la FINUL était le moyen le plus rapide et plus efficace, bien plus qu'en Afghanistan. En deux mois, on est passé de 2 000 à 15 000 personnes. En quinze jours, 5 000 Français, italiens et espagnols débarquaient sur la plage. C'était une tout autre approche. J'ai escorté mon ministre des Affaires étrangères quand l'Union européenne a proposé de participer à la FINUL, Kofi Annan était venu à la réunion, tous les pays souhaitaient participer. C'était différent.

Le succès de la mission découle du mandat, des règles d'engagement, de la coopération des parties en présence et, bien sûr, de la volonté des pays contributeurs. La force de la FINUL provenait sans doute du Conseil de sécurité mais aussi du fait que les pays qui allaient participer avaient réellement la volonté et les moyens pour le faire.

Alain Ménargues

Madame Gussing, ne s'agit-il pas là en fait du droit d'ingérence ? Les Nations Unies ou des organismes comme le CICR peuvent-ils débarquer dans un pays en disant qu'ils en ont le droit ?

Angela Gussing

Je ne peux parler que pour le CICR. Le CICR ne travaille dans un pays qu'avec l'autorisation du gouvernement de ce pays. C'est la base, rigoureusement respectée partout où nous intervenons. Lorsque l'on fait une offre de nos services humanitaires à un gouvernement, c'est aussi avec l'entente que l'on va travailler

avec les différentes parties au conflit. Dans de telles situations, il y a toujours des groupes opposants au gouvernement d'une manière ou d'une autre. Nous travaillons avec l'opposition de façon parfaitement transparente dans les territoires qu'ils contrôlent ou pas. En ce qui concerne notre travail, il ne saurait jamais être considéré comme une ingérence car il est toujours fait avec le consentement des États concernés.

Général de Corps d'Armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

Je reviens sur la question de l'ambassadeur du Sri Lanka. Ce qu'il dit est très vrai. Mais le premier acte de la déclaration de crise vient bien souvent des médias.

Ce sont les médias qui attirent l'attention, puis, parce que les opinions publiques réagissent avec émotion, parce que l'on considère qu'un certain nombre de choses ne sont pas acceptables, on porte la crise dans une enceinte où on l'aborde de manière politique. Mais cela commence par les médias.

Les médias sensibilisent plus ou moins spontanément. On connaît des crises qui sont restées dans l'ignorance du grand public et des institutions internationales pendant des années parce qu'il y avait une absence complète d'écho médiatique. D'autres ont pris tout de suite une dimension énorme avec des informations parfois un peu biaisées parce que, justement, on cherchait à atteindre un objectif politique, un objectif humanitaire, ce qui a conduit à grossir ou déformer la réalité du terrain. Le rôle des médias me semble essentiel. Que signifie « on doit intervenir dans les Balkans, cela se passe à deux heures de Paris » ? La souffrance de la population n'est-elle pas la même selon qu'elle est à plus de deux heures ou à moins de deux heures de Paris ? Ce sont des meurtres, des viols, des maisons qui brûlent, des gens sur les routes. C'est pourtant un argument que l'on a entendu à satiété au milieu des années quatre-vingt-dix à propos des Balkans.

Alain Ménargues

Mais au Sud Soudan, la famine a été révélée parce qu'une caméra de télévision était passée par là. Une question d'un auditeur : Avez-vous l'impression que les médias pourraient expliciter auprès des populations le rôle réel des organisations internationales et gommer les étiquettes parfois posées sur ces organisations ? N'est-ce pas là un aspect négligé par les médias ?

Angela Gussing

La perception des populations n'est pas seulement faite par les médias. Si leur rôle est important, surtout dans notre monde occidental, il ne faut pas oublier que ces populations n'ont pas le même accès aux médias que nous l'avons à Paris, à Genève. Le rôle des médias est très important pour créer l'émotion de notre côté, mais il est peut-être moins important pour joindre la population de divers pays

où nous travaillons. La perception et la confiance de la population sont principalement construites à partir de ce qu'ils voient par les faits et actions concrètes. Que fait telle organisation ? Est-ce que j'ai entendue dire à la radio qu'il y aurait 100 millions d'aide au Soudan que je n'ai jamais vus six mois après ? Ils écoutent les grandes annonces, mais ils vont ensuite voir si cela est suivi d'une action concrète sur le terrain. La confiance des populations est construite par la réalité des faits, par notre manière d'agir, notre respect des cultures, notre respect de leurs modes de vie, l'aide qu'on leur apporte. Les services que nous fournissons sont-ils ceux dont ils ont besoin, ou plutôt ceux dont nous pensons qu'ils ont besoin et que l'on peut offrir ? Il faut toujours rester attentifs aux besoins propres des populations et éviter que nos jugements et perceptions culturelles n'influencent nos décisions d'action. La pertinence de l'action humanitaire est primordiale. Cela contribue à construire la confiance. Et il faut le faire dans la durée.

Mais effectivement, nous aussi nous utilisons les médias, notamment avec des spots radio ou des communiqués qui parlent de nos activités. Cela permet de faire connaître l'action de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, de dire ce que nous faisons, de faire comprendre que nous n'avons pas d'agenda politique, quels sont nos principes... Nous utilisons donc les médias, et ne minimisons par leur rôle, car ils ont un rôle important, mais dans la construction de la confiance. Cependant, ils ne sont pas suffisants pour faire pencher la balance en termes de confiance et d'acceptation, parce qu'on ne peut pas faire croire aux populations ce qu'elles ne voient pas sur le terrain. Elles ne sont pas dupes.

Major Général Claudio Graziano

Les médias sont déterminants. Ils représentent aujourd'hui 30 % de l'effort de la chaîne de commandement, c'est par eux que vous pouvez perdre ou gagner. Ils peuvent peser sur la confiance, sur les mentalités, sur le cours des événements, sur le pays contributeur, sur la volonté des gens de continuer à participer ou à se retirer d'une mission. Je dirais donc que c'est un facteur clé. Bien sûr cela évolue selon le lieu. Au Soudan, ils sont moins importants, mais le Moyen-Orient est comme Paris ou Rome. Tout se sait. En Afghanistan également. Il faut faire face à cette nouvelle donnée. Les militaires en tiennent compte. Ils doivent avoir des experts en communication et une unité spécialisée, pour gérer cette activité 24 heures sur 24. Ce qui se passe peut être amplifié, grossi. Au Liban, chaque groupe politique, chaque communauté a sa propre station télé, et peut monter telle ou telle action en épingle. L'effet de la confiance dans les actions humanitaires peut être amplifié. Le Hezbollah travaille beaucoup avec l'aide humanitaire et en concurrence aussi avec les groupes humanitaires.

Alain Ménargues

Il y a de plus en plus de missions intégrées montées par les Nations Unies. Deux

questions sont posées à ce sujet. Les clusters sont-ils efficaces? Sont-ils une bonne façon de répondre aux attentes de la population?

Général de Corps d'Armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

Il y a là deux aspects différents. C'est la question de la coalition et de la multi-nationalité de l'engagement. Nous sommes de moins en moins capables de nous engager seuls, nous sommes obligés de le faire en coalition, que ce soit aux Nations Unies, à l'Union européenne ou ailleurs.

Qui dit coalition dit, par construction, dynamique de compromis. L'objectif que l'on cherche à atteindre est un objectif de compromis dans lequel chacun des acteurs, chacun des États qui participe à la coalition met une partie de grands sentiments communément partagés et une partie de vision nationale ou d'approche nationale. Sur le terrain, toute la difficulté est d'entretenir une dynamique dans laquelle ce compromis et une partie de ce que l'on appelle dans notre jargon « l'agenda caché » - ou objectifs nationaux - doivent être mis en synchronisation par le chef.

Sur le terrain, cela est aussi perçu par les populations. Tous les acteurs n'ont pas la même visibilité, la même perception de l'engagement et de la coalition. À l'intérieur de nos coalitions, nos fonctionnements font que, comme dans *Animal farm*, tous sont égaux mais certains sont plus égaux que d'autres. Un outil important pèse dans la gestion de la crise: le *Quintette* - les Américains, les Français, les Allemands, les Anglais et les Italiens - ce qui est parfois mal vécu par les autres membres de la coalition qui peuvent avoir l'impression d'un système à deux vitesses. C'est la complexité de la gestion politique de la crise.

On soulignait tout à l'heure la faiblesse de la dimension politique et du politique dans la façon de gérer les crises. Faiblesse qui se traduit par la durée des crises. Nous sommes capables de réagir immédiatement, nous sommes capables de la soutenir pendant un certain temps, tout le monde parle de la sortie de crise. Mais, au Kosovo, cela fait douze ans que l'on attend la sortie de crise. Au Liban, depuis 1978, plus de trente ans. Beaucoup de gens théorisent, parlent de concepts parfaits sur la manière de sortir de la crise, mais la réalité que l'on vit tous les jours c'est qu'on a beaucoup de mal à en sortir.

Philippe Leclerc

Dans les batailles médiatiques, on peut aujourd'hui perdre les guerres. L'exemple le plus vivace est sans doute l'intervention américaine en Somalie. Les médias sont très importants mais on tombe vite dans la diplomatie CNN: quelques opérations humanitaires sont visitées régulièrement, tous les jours une unité

doit s'occuper des personnalités et des caméras, tandis que d'autres, malgré tous nos efforts, restent oubliées. On peut être dépendant des médias et ne pas arriver, pour trouver les moyens financiers nécessaires, à convaincre les États parce qu'ils dépendent de leur opinion publique pour un certain nombre de décisions budgétaires.

Alain Ménargues

Le fait que les ONG aient leur propre financement leur donne-t-il une contrainte de coordination ou au contraire leur permet-il d'agir librement, d'autant qu'en plantant leur drapeau devant les caméras, elles contribuent à accroître leur financement ?

Angela Gussing

Effectivement, nous sommes persuadés qu'il est important d'avoir des acteurs humanitaires qui agissent de manière neutre et indépendante. Notre indépendance vient aussi de notre capacité d'agir rapidement, laquelle est liée à notre capacité de financer notre activité. Cependant, il ne faut pas qu'indépendance et coordination soient vues comme des notions contradictoires, car elles ne le sont pas. La coordination est nécessaire, notamment pour assurer une meilleure couverture des besoins et une plus grande efficacité des contributions des divers acteurs impliqués. Nous contribuons activement à la coordination avec tous les acteurs humanitaires actifs sur le terrain. Celle-ci ne se fait pas pour elle-même mais pour éviter les duplications et pour permettre de ne pas avoir trop de « trous » de l'aide humanitaire. Nous avons tous intérêt à ce qu'une coordination soit faite. Le CICR tout en se revendiquant strictement indépendant et neutre, contribue à la coordination qui est faite dans les différents contextes dans lequel il travaille. Mais nous ne nous laissons pas dicter où aller travailler, ni quels endroits ou besoins seraient prioritaires. Nous travaillons sur la base d'une identification des besoins qui est faite par nous-mêmes. Nous constatons ces besoins et décidons des priorités et de la réponse à y apporter.

Alain Ménargues

Mais quelle est l'efficacité quand on a pu voir comme en Haïti près de l'aéroport, des montagnes d'aides qui attendaient d'être distribuées alors que quelques kilomètres plus loin, des populations étaient en attente ?

Angela Gussing

La question qui peut se poser là est : où était la coordination et sommes-nous réalistes avec les attentes portées sur la coordination ? Je peux parler pour la Croix-Rouge qui était active dans les heures qui ont suivi le tremblement de terre. Cependant, il faut aussi se rendre compte qu'organiser une logistique de

cette ampleur ne se fait pas en trois heures. Nous avons eu la chance de pouvoir faire atterrir les avions de la Croix-Rouge d'urgence et nous avons fait entrer très rapidement du personnel, de l'équipement, du matériel. Il existe différents types d'humanitaire : un geste humanitaire peut être accompli par un soldat, un gouvernement a une action humanitaire envers sa population, c'est sa responsabilité, mais il est important qu'il existe également un humanitaire indépendant et non pas que l'approche globalisante soit la seule réponse. Nous ne sommes pas convaincus qu'une personne dans le besoin soit mieux servie par une seule approche.

Alain Ménargues

Donc, vous mettez des points d'interrogation sur les structures intégrées des Nations Unies ?

JE COORDONNE, TU COORDONNES, IL COORDONNE...

Angela Gussing

Nous n'avons pas à porter de jugement sur ce que font les autres concernant la coordination de leur système, notamment la coordination du travail des organisations spécialisées des Nations Unies. Nous essayons de nous concentrer déjà sur la coordination à l'intérieur de notre « système » composé de toutes les organisations de Croix-Rouge et de Croissant Rouge et nous savons que ce n'est pas une tâche facile.

Pour nous, une des questions les plus complexes est celle des escortes armées qui sont utilisées dans certains contextes. Nous ne travaillons pas avec les escortes armées, ni en Irak, ni en Afghanistan, ni au Congo ou ailleurs. Nous travaillons toujours avec notre drapeau, nos voitures et avec nos gens. Nous travaillons sur une confiance que nous avons réussi à créer. Si on ne réussit pas à la créer, on n'y va pas.

Alain Ménargues

Vous dites : coordination oui, mais si c'est nous qui la faisons.

Angela Gussing

Non. On dit : on coordonne avec vous. Nous disons ce que nous faisons, nous parlons de ce que nous avons constaté comme besoin. Nous acceptons que l'autre le fasse pour lui, mais pas qu'il nous coordonne.

Général de Corps d'Armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

Quelles que soient les différences d'approches, le point sur lequel, militaires et humanitaires se retrouvent est celui de l'évaluation de la sécurité. Ce que j'ai

vécu dans différentes configurations, au Rwanda ou dans les Balkans, dans ce que certains ont présenté comme une dichotomie entre l'action humanitaire de l'un et l'action militaire de l'autre, il y a un terrain de rencontre évident, celui de l'analyse sécuritaire.

Pour pouvoir s'engager, les humanitaires ont besoin d'une analyse du risque à prendre. Cela, ce sont souvent les organisations militaires qui peuvent le faire. Un exemple type que l'on connaît bien est celui des mines au Mozambique. Il est essentiel que l'on puisse informer les humanitaires par l'analyse que l'on fait de la situation et du risque sur le terrain. En général, les réunions de sécurité que tout commandement organise ont toujours un gros succès auprès des humanitaires ; quitte à ce que chacun reparte faire son travail selon sa propre logique, parfois synchronisée, parfois pas trop. Mais il y a un terrain de rencontre sur lequel nous, militaires, essayons de capitaliser pour mettre les humanitaires dans la boucle.

N'a pas été évoquée ce matin la notion de ce que l'on appelle la *comprehensive approach*. On voit bien que face aux crises, ni l'humanitaire seul, ni le militaire seul, ni le politique ni l'économique, n'ont la réponse à la crise. C'est ce souci de synchronisation de l'ensemble de ces grands champs d'action qui peut permettre d'espérer résoudre la crise. Mais encore une fois, j'attends des exemples de sorties de crise réussies, je n'en ai pas beaucoup.

Alain Ménargues

La nécessité de reconstruire très vite l'après crise est-elle une dimension prise en compte dans vos démarches ?

Philippe Leclerc

Nous la prenons en compte parce que notre mandat nous demande de chercher des solutions durables pour les personnes que nous aidons. Pour les réfugiés, il s'agit en général du rapatriement dans leur pays lorsque cela est possible. Ces solutions sont prévues dans notre mandat. Lorsque nous agissons, nous devons à la fois voir le contexte et envisager une sortie de crise qui peut être à plus ou moins long terme. La situation des réfugiés palestiniens dure depuis 1948 et il n'y a pas encore de solution pour eux.

S'agissant de la coordination, Louis Michel mentionnait ce matin les efforts des Nations Unies pour le « *One UN* » et les missions intégrées. Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés a manifesté bien sûr son soutien et nous participons à la mise en place progressive du « *One UN* ». Mais nous disons que dans certaines situations complexes et tendues, ni les missions

intégrées ni le « *One UN* » ne correspondent à la meilleure façon de réagir, et nous continuons de promouvoir une réponse spécifique humanitaire à ces situations. Le dialogue continue. Ce ne sont pas seulement les différents contingents au sein de l'OTAN qui sont difficiles à coordonner, mais aussi les agences des Nations Unies et les ONG. Cela marche plus ou moins bien selon les situations. Personne, notamment les ONG, n'aime être coordonné. Chacun a des statuts ou des vocations très particulières.

Alain Ménargues

Justement, une question de M. Schmidt : qui détermine la légitimité des Organisations humanitaires ?

Il n'y a pas d'agence de notation des ONG. Comment est donnée l'appréciation ?

Général de Corps d'Armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

Mon expérience est qu'il n'y a pas de jugement. Il est déjà très compliqué de savoir, sur un théâtre d'opération donné, combien d'organisations non gouvernementales sont présentes. J'ai connu des ONG qui sont représentées par une personne. Quelqu'un débarque à l'aéroport et dit qu'il va se consacrer à l'insémination artificielle des œufs pour développer l'élevage des poules. Il a peut-être obtenu un financement de son conseil général, il est tout seul. C'est une ONG et il est identifié comme tel, en particulier auprès des autorités locales ou de celles qui en tiennent lieu. Et nous avons les grandes ONG qui ont la visibilité médiatique. Derrière ce besoin de visibilité, il y a le besoin de ressources. Il ne faut pas non plus être naïf, tout cela n'est pas entièrement philanthropique. Dans ces grosses machines, des gens font des carrières, en tout bien tout honneur. La difficulté pour un commandant de forces sur place, ou pour un responsable civil est d'identifier ces gens, d'essayer de les canaliser ou de synchroniser pour couvrir le maximum de besoins, sans doublon, sans débauche d'énergie inutile, sans gaspillages. Il n'y a pas de bourse des ONG. Cela repose sur une bonne volonté au départ.

Alain Ménargues

Un participant évoque une affiche qui s'adressait aux humanitaires : « Sans Haïti, vous seriez tous au chômage ». La FINUL a-t-elle rencontré ce type de réflexion de la part de la population ?

Major Général Claudio Graziano

Non. Nous n'avons rien eu de ce type. Un mot sur la légitimité des ONG : elle s'enracine dans leur activité sur le terrain. C'est évident pour des organisations comme la Croix-Rouge.

La FINUL est un exemple à part car il y a tout un aspect sécurité militaire. La coordination était tout à fait nécessaire. Au Mozambique où notre intervention était très pacifiste, nous travaillions pour la paix tout en réfléchissant un peu à l'aspect militaire, nous n'avions pas le droit de parler de renseignement. À la FINUL, si.

La coordination est indispensable. Au Liban Sud, il n'y a plus de bombes à fragmentation grâce à la coopération avec des ONG qui étaient financées sur les budgets de certains États, mais avec une coordination des Nations Unies. N'oublions pas qu'Israël donnait des informations sur l'emplacement de ses mines à la FINUL. Sans carte, nous n'aurions pu réussir. Et sans coordination, nous n'aurions jamais réussi à déminer efficacement. Hormis la Croix-Rouge qui est une catégorie à part et qui est indépendante, il est très difficile pour les ONG d'agir s'il n'y a pas de sécurité. Sans coordination, l'aide humanitaire peut même être dangereuse ou contre productive.

Alain Ménargues

Les hommes de la FINUL restent, je crois, quatre mois. Comment font-ils pour s'imprégner de la culture locale, intégrer le monde libanais ?

Major Général Claudio Graziano

Tout dépend de ce que l'on attend des hommes sur le terrain. Qu'un soldat de l'infanterie reste quatre mois n'est pas un problème. Le plus important est qu'il ait reçu la bonne formation avant de venir. Les agents de communication, les responsables de la presse, oui, doivent rester plus longtemps. Je suis resté trois ans, mon adjoint deux ans, mon directeur de cabinet un an, le directeur des affaires politiques dix ans. Cela signifie que nous pouvons avoir une bonne vision des choses. Il me semble qu'il faut rester au minimum un an sur place mais tout dépend du stress. Je conçois que les hommes du terrain soient un peu stressés après avoir passé quatre mois à patrouiller. L'essentiel est de rester juste assez longtemps pour comprendre ce qui se passe et agir en conséquence.

Alain Ménargues

Amiral Dufourcq, comment analysez-vous ce rapport avec la population locale d'une troupe qui vient, comme c'est le cas de la FINUL, s'interposer entre deux blocs et qui est, en général en milieu hostile ?

Contre-amiral (cr) Dufourcq

Chaque cas est une exception. On ne peut pas traiter cette question de façon globale. La phase clé qu'il faut engager est celle du désamorçage de la défiance. Les personnes arrivent avec leur propre culture, leur propre mandat, leur

manière de vivre. Certes, nous préparons de manière précise les forces que nous déployons. Il n'empêche que, quand nous arrivons sur le terrain, nous sommes différents de ceux que nous allons aider à retrouver un point d'équilibre. La question du désamorçage de la méfiance est extrêmement difficile, elle nécessite une très grande attention pour établir dans un premier temps un rapport de force, parce qu'il faut faire tomber la violence, rassurer, et en même temps établir une relation de confiance. Tout est là. Ce sont des phénomènes culturels qu'il faut préparer en amont et qu'il faut traiter avec délicatesse sur le terrain. Avec, parfois, l'impossibilité de trouver la bonne solution, mais aussi avec l'idée que pour certaines situations il n'existe peut-être pas de solution pour établir cette confiance sans laquelle il n'est pas possible de rétablir un minimum d'équilibre entre des communautés opposées.

Alain Ménargues

Comment arriver à faire accepter aux intervenants les règles de droit, et aux populations des étrangers qui ne connaissent pas leur culture, leur langue, mais sont là pour les aider ? Comment rétablir la confiance ?

Angela Gussing

La réponse à cette question réside dans la capacité à répondre aux besoins réels des populations. Il n'est pas si évident de répondre exactement aux besoins d'une communauté. Il faut écouter. Un vrai dialogue est essentiel. Dans ces questions, il y a aussi le travail de celui qui vient de l'extérieur avec les organisations locales, la participation à la communauté. La Croix-Rouge a la chance d'avoir des partenaires, comme la Croix-Rouge haïtienne ou le Croissant Rouge afghan dans chacun des pays où elle va travailler. C'est une énorme plus value pour le travail de la Croix-Rouge car nous avons d'emblée des nationaux qui connaissent les communautés, qui connaissent la culture et permettent d'affiner les réponses pour qu'elles soient les plus pertinentes possibles. L'acceptation passe par la pertinence des activités.

Philippe Leclerc

Il est effectivement très important de connaître le contexte dans lequel nous intervenons. Sinon, nous favorisons un côté ou un autre – l'aide humanitaire peut être parfois une manne dont profitent certains pour se développer. L'appréciation des ONG par la population dépend de la qualité de l'écoute, du caractère global de leur action – ne pas voir un groupe seulement –, et du caractère adapté – nous avons tous vu des 4X4 rutilants en contraste avec les programmes mis en œuvre.

Dans certains pays, nous sommes présents depuis vingt ou quarante ans. Dans les actions nouvelles, on peut rencontrer certaines difficultés à trouver des

partenaires locaux. Il y a une période de tâtonnement. Mais nous avons, les Nations Unies également, un certain nombre de relais dans les pays membres des Nations Unies ; nous travaillons également avec les Croissant Rouge et locaux dans beaucoup de pays.

Alain Ménargues

Manuel Rio a une question sur la prolifération des règles de droit multinationales. Quel est leur effet sur le terrain ? Doit-il y avoir une évolution à ce sujet ?

Général de corps d'armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

La question du droit est l'un des aspects importants de tout engagement humanitaire et de son environnement. La principale erreur que l'on peut commettre est de vouloir appliquer sur place nos recettes qui, telles quelles, ne sont pas toujours les bonnes. Sur le plan du droit, c'est une question fondamentale. C'est exactement le défi qui se pose à la mission européenne État de droit au Kosovo. Encore plus aiguë est celle qui se pose en Afghanistan. L'écart du référentiel culturel et juridique entre la société afghane et notre corpus occidental est bien plus grand qu'entre le Kosovo et l'Union européenne, encore que ce soit un sujet dont on pourrait discuter.

Identifier du personnel est une nécessité, c'est aussi une faiblesse, voire une vulnérabilité. Il est évident que lorsque l'on arrive dans l'urgence sur un territoire que l'on ne connaît pas et qu'il faut recruter du personnel local, on commet des erreurs. Nous avons tous ici des exemples de circonstances dans lesquelles nous sommes fourvoyés en ce qui concerne la sélection et l'identification des gens à recruter. On se fait régulièrement instrumentaliser par tel ou tel camp, sans parler du renseignement que les communautés peuvent alors faire de l'intérieur de nos organisations. Très récemment, ma mission a connu une fuite dans la presse concernant un élément classique que connaissent toutes les organisations humanitaires : le niveau de sécurité que nous estimons dans la zone pour nos opérations. Toutes les organisations humanitaires, les organisations multinationales qui se déploient ont une structure de sécurité chargée en permanence d'évaluer la sécurité et de dire au personnel quelle est la nature des risques et quelles sont les précautions à prendre. C'est en fait un travail routinier mais la presse en a fait des gorges chaudes en disant que la mission avait peur de ceci et de cela. La fuite est venue d'un personnel local qui l'a fait avec une intention délibérée. C'est compliqué en particulier dans le domaine du droit.

La confiance se construit ou se détruit sur la base des espoirs que nous faisons naître. Le vrai défi est d'être à la hauteur des espoirs que nous avons fait naître. Lorsque la mission est arrivée au Kosovo, il y a maintenant plus de deux ans, elle a fait naître d'énormes espoirs dans le domaine du droit, assez peu connu de la

société locale, en particulier dans des domaines de la lutte contre la corruption, la lutte contre le crime organisé. C'est très difficile de construire de la confiance. On demande à la mission d'avoir des résultats au plan judiciaire en deux ans à partir d'une structure multinationale dans laquelle le droit pratiqué n'est pas le même entre les Anglo-Saxons et les Européens continentaux, dans un pays dont on ne parle pas la langue, et on voudrait que nous terminions les procès plus vite que dans nos propres pays. Six mois après avoir lancé une enquête on me demande comment il se fait qu'untel ne soit pas déjà en prison. La confiance ou la défiance trouvent là leur source. Au bout d'un moment, la question de l'acceptation de notre démarche est un vrai enjeu. Quelle est la tolérance de la population à notre démarche ? C'est aujourd'hui le principal défi que je rencontre comme chef de mission État de droit au Kosovo.

Alain Ménargues

Question de Geoffroy de Liedekerke : Les conférenciers ont évoqué de très nombreux acteurs humanitaires sur le terrain. Mais souvent, il y a aussi des missions proches des populations. Peuvent-elles avoir un rôle à jouer et servir à l'établissement de la confiance ?

S. Exc. Follo

Les missionnaires, frères et sœurs, travaillent avec les différentes instances sur le terrain. Mais je voudrais insister sur le fait que nous nous intéressons toujours aux symptômes de la crise et pas assez à ses causes. J'ai eu la chance de travailler avec Mère Teresa. Souvent le reproche lui était fait de ne pas avoir de stratégie. Elle soignait les gens. Elle disait : « Je m'occupe des besoins immédiats des gens et laisse la stratégie aux politiques ». Nous avons vraiment besoin de nous attaquer aux causes en plus de traiter les effets.

Alain Ménargues

Question de M. de Chavagnac : Y a-t-il une concurrence entre les organismes humanitaires ?

Si oui, est-elle dommageable à ceux qui attendent une aide ?

Angela Gussing

Il ne faut pas nier qu'il existe une concurrence entre acteurs humanitaires. Mais il y a aussi énormément de coordination et coopération à tous les niveaux. À titre d'exemple, juste la semaine passée, mon président et moi venons de passer une journée entière à discuter avec le Haut commissaire aux Réfugiés et son équipe sur diverses questions d'intérêt commun et convergent. On regarde comment nous envisageons notre action, on discute nos défis principaux et les manières ou approches pour les relever.

Les organisations humanitaires sont parfois en concurrence, nous en sommes conscients mais nous avons aussi la forte conscience de travailler pour des objectifs similaires, de la nécessité de coordonner notre vision des choses et nos activités. Nous sommes des organisations de référence dans notre domaine respectif, notre responsabilité va de pair.

Cette concurrence nuit-elle à la satisfaction des besoins ? Je peux espérer que non, bien au contraire. Je n'ai jamais été témoin d'une circonstance où cela a pu nuire, Ce qui arrive parfois est que tout le monde se retrouve au même endroit parce que c'est là où il y a un accès. Alors que dans les lieux difficiles d'accès, on ne trouve souvent que la Croix-Rouge qui se retrouve à ne travailler que dans ces endroits parce qu'elle dispose de camions. Dans ce cas, les besoins des victimes ne sont peut-être pas servis parce que tout le monde veut agir là où cela est plus facile, ou moins coûteux et que les plus grands besoins ne se trouvent pas toujours à ces endroits-là.

Alain Ménargues

Dans ces lieux plus faciles d'accès, il y a aussi la presse.

Angela Gussing

La présence de la presse aide beaucoup d'institutions humanitaires. La presse est là où cela lui est le plus facile d'être, elle n'est pas dans les zones les plus reculées du Darfour ou d'Afghanistan contrôlées par des groupes d'opposition. Le travail humanitaire y est pourtant essentiel et se fait souvent loin des projecteurs de la presse. La presse promeut une visibilité de l'action qui est nécessaire, car elle aide les diverses organisations à obtenir des ressources.

Alain Ménargues

Question de Yann Leroux qui note que nous avons parlé du support militaire dans le domaine de la sécurité, mais il y a tout le domaine des capacités logistiques. Dans les zones d'intervention difficiles, faudrait-il faire appel aux militaires pour la logistique ?

Philippe Leclerc

Dans des situations de crise qui requièrent une intervention militaire, cette logistique peut être utilisée lorsque la logistique civile, celle même de l'État, ne peut pas l'être. Il ne faut pas oublier qu'il faut renforcer la capacité à agir de l'État quand il peut agir ou de la société civile et qu'il ne faut pas avoir recours aux militaires ou à des organisations internationales extérieures. Ce n'est parfois pas possible. Cependant l'intervention extérieure tant militaire qu'humanitaire doit demeurer l'exception. Sur le plan logistique, on peut renforcer les moyens

logistiques du pays. On travaille beaucoup avec la Croix-Rouge, le Croissant Rouge, le secteur associatif s'il existe. Et encore une fois, ce n'est que de manière exceptionnelle que nous avons recours à la logistique militaire.

Angela Gussing

Je poserai le postulat qu'Haïti, le Pakistan ou l'Afghanistan ne sont pas des situations identiques. On ne doit pas avoir la même réponse en ce qui concerne l'utilisation des moyens militaires. Il est évident qu'elle est beaucoup moins problématique dans un contexte tel qu'Haïti affecté par une catastrophe naturelle que cela ne le sera en Afghanistan, pays affecté par un conflit. Ce n'est pas parce qu'une capacité existe qu'elle va être utilisable ou qu'il sera souhaitable de l'utiliser. Le CICR fait extrêmement attention à cela.

Pour chaque opération dans un pays affecté par la violence, nous pesons le pour et le contre entre l'impératif humanitaire et l'utilisation des moyens militaires. Dans ces contextes, on se pose la question : le militaire peut-il être perçu comme étant d'un des côtés ? Ensuite, qu'est-ce que cela signifie par rapport à la mission que nous devons remplir ? Pouvons-nous répondre aux besoins sans ce recours ? Est-ce vraiment le seul moyen ? Il faut peser l'impératif humanitaire. Notre réponse dans un contexte affecté par la violence sera toujours de se dissocier des composantes militaires qui peuvent être perçues comme partisans.

Général de corps d'armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

Les choses ont évolué en ce domaine. Il fut une époque où l'on engageait une opération militaire à seule fin de pouvoir permettre l'engagement humanitaire. Il y avait cette notion de couloirs humanitaires et la force armée était là pour aider. Aujourd'hui, on voit une forme de réticence des deux côtés. Les militaires ne sont pas très enclins à se retrouver dans ce genre de situation qui n'est pas très facile à gérer, et les humanitaires sont réticents à donner l'impression d'être trop adossés aux militaires. C'est un domaine dans lequel on s'adapte en fonction des crises et des circonstances. Il faut être pragmatique. Chacun vient avec ses qualités, ses avantages, ses inconvénients et ses défauts. Le jour où la sécurité des humanitaires est menacée, il est évident qu'ils ne sont plus en mesure de remplir leur fonction.

Major Général Claudio Graziano

Cela a été plus facile car la FINUL était sur une zone plus réduite avec un mandat clair : aider et protéger les organisations humanitaires dans leurs actions de distribution et les populations civiles dont la vie était menacée. Ceci était exigé suite à d'autres missions de l'ONU. J'avais de multiples casquettes et j'étais également responsable de la sécurité. Au bout du compte, c'était moi qui devais

dire si la sécurité était à la hauteur pour permettre l'entrée des humanitaires. Si je disais que la situation n'était pas sécurisée, personne ne pouvait accéder à l'opération puisque j'avais le droit de l'interdire.

Le point d'entrée était le même pour tout un chacun, les humanitaires, l'aide au développement, la logistique, l'acheminement. Il fallait rendre clair pour tous ce que signifie une opération de maintien de la paix avec des millions de tonnes de matériel, des avions qui volent tous les jours, des navires qui arrivent, des milliers de poids lourds qui circulent la nuit seulement... C'est une question d'efficacité. Il faut aider, accompagner les organisations humanitaires pour parvenir au meilleur résultat. Et si le meilleur résultat est de les laisser partir sans escorte parce que la situation le permet, c'est mieux. Si la sécurité exige un soutien, une aide, il faut que, comme c'était mon cas au Liban, l'autorité donne le feu vert. Ce n'est pas le cas pour d'autres opérations. Si je n'avais pas eu l'autorité, ils auraient pu y aller. En tout état de cause, la coordination est exigée pour assurer l'exploitation des points d'entrée et des routes, qui sont sous contrôle des militaires et que nul ne peut emprunter sans autorisation. Impossible de ne pas avoir cette coordination. Dans toute opération, il faut ouvrir une salle de coordination, pour gérer toutes ces opérations.

Alain Ménargues

De nouveaux acteurs se dessinent : les entreprises. Elles interviennent dans l'humanitaire, soit en constituant elles-mêmes un groupe soit en s'associant avec une ONG. Avez-vous constaté ce phénomène ?

Contre-amiral (cr) Dufourcq

Il y a effectivement, toute une série de nouveaux intervenants dans le marché des crises, pas seulement les entreprises. Il y a des sociétés militaires privées. Il y a beaucoup de nouveaux acteurs qui pallient en fait les défaillances ou les difficultés des États à trouver leur bonne place dans la gestion des crises et qui viennent apporter une réponse partielle, ou une réponse transnationale, ou transversale à un certain nombre de problèmes. Il y a des sociétés de logistique qui apportent des capacités d'action, des sociétés de service qui apportent des capacités de santé, d'adduction d'eau, etc. Toute une série d'acteurs envisagent leur activité économique dans la réparation des difficultés que connaissent les pays en crise et que les États ne peuvent pas eux-mêmes couvrir, soit parce que l'aide internationale n'est pas suffisamment coordonnée, soit parce les budgets ne sont pas suffisamment précis. Il y a une prolifération d'acteurs économiques et d'intervenants qui associent des grands groupes industriels qui trouvent là une façon de démultiplier leur action. Ceci est une réalité nouvelle à laquelle il faut se conformer.

Dans le domaine des sociétés militaires privées, une nouvelle façon de gérer ou d'apaiser la violence avec toutes les dérives que l'on a pu voir en Irak ou en Afghanistan, il y a là des intérêts qui ne convergent pas nécessairement avec l'humanitaire. La temporalité est une question. Quand des acteurs privés interviennent dans la crise, ont-ils intérêt économiquement à ce que la crise s'arrête ? Question tout à fait difficile à poser dont la réponse paraît évidente à beaucoup d'entre nous.

Général de corps d'armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

Il est posé la question de savoir quel est le rôle des opérations dites civilo-militaires, - *Cimic* dans le jargon anglo-saxon - et, en particulier le rôle que les entreprises peuvent y jouer.

Derrière le concept de la *comprehensive approach*, il y a l'idée que plus vite on rétablit des conditions de vie normales, plus vite on peut espérer que la situation réduise en tension et que, retournant à une vie normale, les gens cessent de se battre entre eux. Là aussi on s'attaque aux effets plus qu'aux causes qui restent fondamentalement politiques ; mais pourquoi pas ?

Cela comprend deux volets différents. Ce que font les armées elles-mêmes, ce que je faisais à la KFOR. J'avais un budget pour des opérations qualifiées de civilo-militaires, pour apporter des services, réparer des canalisations, etc. Le rôle essentiel de cette démarche, il ne faut pas se tromper, n'est pas de restaurer l'État ou le pays dans son fonctionnement, c'est de faciliter l'acceptation de la force par les populations en apportant des microprojets. Une deuxième dimension est plus importante et dépasse le champ de l'engagement du champ militaire : c'est la reconstruction du pays. Il peut y avoir aussi de gros enjeux financiers. On est dans le business. Le héros du Kosovo serait celui qui construirait une centrale électrique. Quand je suis arrivé au Kosovo en 2005, il y avait une heure d'électricité par jour dans certaines zones où il fait moins 30 l'hiver, et pas de télé, de radios, etc. Cela fait douze ans que la crise du Kosovo a commencé, on n'a toujours pas pris de décision sur la centrale électrique.

Donc, oui, il y a cet enjeu. Oui, c'est une manière de restaurer la normalité, de ramener la population à une vie aussi normale que possible. Mais cela suppose beaucoup de moyens que les organisations multinationales, que la banque européenne de reconstruction peut contribuer à fournir

Alain Ménargues

A-t-on des chiffres du « retour sur investissement » quand un groupe économique investit dans la reconstruction ou l'aide humanitaire ?

Général de corps d'armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

Cela dépend de quel retour et de quel investissement on parle. S'agit-il de savoir si la France, dans l'argent qu'elle a engagé en déployant des soldats au Kosovo, a obtenu un retour sur cet investissement ou si l'entreprise qui va accepter de venir au Kosovo et s'installer obtient ce retour sur investissement... Dans le monde économique, j'ai tendance à penser que les entreprises qui viennent et qui durent y trouvent un intérêt et qu'elles gagnent de l'argent. Lorsque le groupe Intermarché ouvre des supermarchés, sous un autre nom d'ailleurs, c'est qu'il y a une logique économique qui fait qu'il peut les créer, c'est son investissement, et il peut y rester, c'est son retour sur investissement. Dans d'autres cas, c'est beaucoup plus nuancé. C'est une démarche que beaucoup de pays cherchent à faire, une démarche dans laquelle la France cherche à s'engager depuis plusieurs années avec plus ou moins de bonheur, c'est une démarche dans laquelle un certain nombre de nos partenaires anglo-saxons en particulier sont beaucoup plus performants que nous.

Alain Ménargues

L'intervention massive américaine en Haïti a été expliquée dans la presse américaine comme la volonté de contrôler dans la zone d'influence américaine d'éventuels mouvements de population, comme les boat-people et éviter de reproduire ce qui s'était produit à Cuba.

Général de corps d'armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

Le contrôle des migrations peut être une forme de retour sur investissement. Dans les Balkans, c'est un véritable enjeu qui devient de nature politique. Stabiliser la région, c'est éviter que les populations ne viennent massivement en Europe. Onze ans après la crise, on est dans un autre processus qui est d'inciter ceux qui sont partis il y a une dizaine d'années à revenir sur leur territoire d'origine. On s'aperçoit que c'est aussi compliqué dans un cas que dans l'autre et pour des raisons qui sont largement d'ordre juridique.

Alain Ménargues

Avez-vous des suggestions sur ce qui pourrait contribuer à établir la confiance, le dialogue sur le terrain ?

Angela Gussing

Comme cela a été dit à plusieurs reprises, nous sommes à une croisée des chemins avec une superposition de différents ordres. Le monde d'hier n'a pas tout à fait disparu, le monde de demain n'est pas encore évident. Nous, organisations humanitaires, devons avoir une réflexion plus critique sur nous-mêmes. On parle beaucoup de l'évolution de notre environnement, mais peu de chose

a changé dans le monde humanitaire. Cette réflexion est nécessaire. Est-il juste que cet humanitaire vienne principalement d'Occident ? Comment travailler avec les acteurs locaux ? Quelle est la cohérence d'une organisation qui se plaint du mélange de genres entre humanitaires et militaires mais qui, le lendemain, part faire son travail avec une escorte militaire ? Je n'ai pas de leçon à donner aux autres, mais je crois qu'il faut se poser des questions sur notre manière d'agir tous les jours, ce pourquoi nous sommes là, sur quelle est la meilleure manière de servir ceux que nous devons servir. Il n'y a pas de remèdes miracles, il faut composer avec les réalités et trouver des solutions sur le terrain avec le dialogue.

Général de corps d'armée (cr) Xavier Bout de Marnhac

La meilleure manière de gérer les crises demeure encore d'éviter qu'elles éclatent. La vigilance, la veille, l'anticipation... La tendance occidental-centrée qui est la nôtre de voir les choses n'est pas la meilleure manière de regarder le monde. Demain, les organisations humanitaires occidentales pourraient avoir à gérer six milliards de clients potentiels. Ce doit être cela notre réflexion et notre anticipation. J'ignore si cela est possible.

Alain Ménargues

Merci. Nul doute que nos débats de ce matin nourriront vos conversations au déjeuner.

QUELS SONT LES ENSEIGNEMENTS DU TERRAIN ?

TABLE RONDE 3

Qu'est-ce qui marche et qu'est-ce qui ne fonctionne pas sur le terrain ?

Comment se situe dans les faits la responsabilité des acteurs institutionnels, politiques, militaires, humanitaires, médias ?

Alain Ménargues

Comment, dans les faits, se situent les responsabilités des différents acteurs institutionnels, politiques, humanitaires, militaires – sans oublier les médias ?

Les États doivent faire face à des défis qui dépassent largement leurs frontières comme la protection de l'environnement, le terrorisme, la criminalité, tandis que les grandes institutions internationales se substituent parfois aux États défaillants. Parallèlement, le droit international est en pleine mutation. La notion de souveraineté évolue alors que droit et devoir d'ingérence, largement admis dans les opinions publiques, ont des difficultés à être appliqués sur le terrain. Jusqu'où peut-on aller dans le partage des champs de la responsabilité ?

Cette troisième table ronde réunit quatre personnes :

- **Rashid Khalikov**, directeur du bureau du coordinateur des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) est, aux Nations Unies, l'homme des cas d'urgence et des catastrophes humanitaires. A la fois loin dans la décision et proche sur le terrain, il a mis au point au Pakistan une méthodologie de travail simple et efficace. À côté des réunions regroupant les autorités civiles et militaires, les agences de l'ONU, les ONG, il prend le thé, chaque semaine, sous la tente, avec les notables pour mieux savoir où sont leurs attentes et leurs besoins. Sa marque est de respecter les traditions et d'installer la confiance entre les acteurs humanitaires et les populations. Sans cette confiance, dit-il, on ne peut rien faire. Pour lui, « il n'y a pas de choc des cultures mais un choc des ignorances. »

- **Alain Boinet**, directeur général et membre fondateur de « Solidarités international », est l'ancien président du Conseil d'orientation pour l'aide humanitaire d'urgence du ministère des Affaires étrangères. Dans son rapport en 2008, le HCR constatait 42 millions de personnes déplacées par la force – 15,2 millions de réfugiés et 15 millions de déplacés à l'intérieur du pays. Les réfugiés afghans et irakiens représentent à eux seuls la moitié des populations réfugiées du monde. « La guerre, dit Alain Boinet, tend à se désinstitutionnaliser, à se privatiser, à devenir un mode de vie. Elle génère une violence criminelle que nous ne pouvons que constater sur le terrain ». Le nombre de conflits depuis 1947 ne cesse de progresser, essentiellement du fait des conflits interétatiques qui affectent des populations toujours plus nombreuses.

- **Le vice-amiral Xavier Magne**, sous chef à l'État-Major Opérations de la marine, ancien commandant de l'opération Baliste au Liban (2006-2008), fut également le pacha du *Charles de Gaulle*. Il commandait ces deux dernières années la Force française aéromaritime de réaction rapide. Il confie volontiers qu'il est toujours un peu gêné, étant un marin, de parler « d'opérations extérieures ». Contrairement à l'Armée de Terre ou à l'Armée de l'Air, cette

notion n'a pas vraiment de sens pour la Marine, celle-ci ayant de tout temps pour mission d'opérer sur les mers et donc, par définition, à l'extérieur du territoire national. Lors de l'opération Baliste, 14 000 personnes dont 10 000 Français ont été évacuées du Liban.

- **L'Ambassadeur Pierre Duquesne**, qui rentre de mission en Palestine, est chargé des questions économiques de reconstruction et de développement au ministère des Affaires étrangères. Il est le représentant de la France à la commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH). Il a organisé et suivi la conférence des donateurs de Paris pour l'État palestinien. Il a en charge des dossiers très lourds, notamment pour la Cisjordanie et pour Gaza.

Messieurs, d'entrée de jeu, le terrain d'intervention a-t-il vraiment changé ces dix dernières années ?

Alain Boinet, *directeur général et fondateur de l'ONG Solidarités International, ancien président du Conseil d'orientation de l'aide humanitaire d'urgence auprès du ministère des Affaires étrangères*

Ce qui change, dans beaucoup de pays en conflit, c'est la radicalisation des combattants. De manière plus globale et structurelle, ce qui change, c'est la démographie dans ces pays, qui fournit aussi les combattants dont les insurgés ont besoin.

Ce qui change, c'est le fait que le monde a découvert le monde. En Somalie, en Irak, en Haïti, on sait ce qui se passe partout et nous avons l'expérience d'un certain nombre d'opérations de maintien de la paix avec leurs succès mais également avec leurs échecs.

Ce qui change, c'est que beaucoup des pays dans lesquels nous agissons prennent conscience d'eux-mêmes. Il y a une renaissance de l'affirmation de leur propre existence. Il est clair qu'on ne fera rien sans eux. On agira avec eux, pour eux, et pas seulement pour nous, entre nous, avec nos propres certitudes. Cela est fondamental. Ce qui change, ce sont les perspectives et les enjeux auxquels nous sommes confrontés. L'augmentation des catastrophes naturelles est manifeste, notamment les catastrophes engendrées par l'homme lui-même.

Ce qui change aussi est la prise de conscience de notre propre responsabilité dans ce qui va mal ailleurs. On parle de crise économique, de G8, de G20, de possibles nouvelles émeutes de la faim... Quelle est notre responsabilité dans ce qui ne va pas chez les autres ? Nous devons porter ce regard parce que les populations concernées, pensent, devinent, savent, disent que nous avons une part

de responsabilité dans leurs problèmes. Cela change beaucoup de choses dans notre relation avec eux et dans notre manière d'intervenir.

Qu'est-ce qui marche et qu'est-ce qui ne marche pas ? Ce qui ne marche pas, c'est l'application d'un modèle unique d'intervention partout dans le monde. C'est le fait de ne pas distinguer les conflits des catastrophes naturelles. C'est le fait, je le redis, qu'il n'y a pas de solution durable sans associer largement les populations des pays dans lesquels nous intervenons. L'Occident est souvent considéré comme un élément extérieur, sûr de lui, pour ne pas dire arrogant. Ce n'est pas ainsi que l'on trouvera des solutions avec des gens qui entendent être respectés. Nous sommes en général les tenants du multilatéralisme, soyons aussi des partisans du multiculturalisme ! Je le dis dans cette maison, l'UNESCO, qui a porté la déclaration sur les droits culturels. On oublie souvent les droits culturels dans les droits de l'homme. C'est le droit à la dignité, au respect des identités culturelles des populations qui est fondamental pour aujourd'hui et pour demain.

Rashid Khalikov⁵, directeur du bureau du coordonnateur des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) à Genève

Comme mon prédécesseur, je pense que de nombreux changements sont intervenus ces dernières années. J'en retiendrais trois :

- *La vulnérabilité aux catastrophes naturelles.* Tout le monde voit des gens qui souffrent sur la planète entière, par la télévision, par internet, dans leur salon. Des souffrances sans nom. La pression qui monte du public pour agir contre cette souffrance est considérable. En même temps, souffrance et vulnérabilité n'impliquent pas que ceux qui apportent une aide doivent oublier les principes de l'indépendance, de la neutralité. Ces deux aspects se complètent pour former un souci, une présence énorme. C'est un problème qui monte. On l'a vu en Haïti l'année dernière, ou au moment des inondations au Pakistan.
- *Ensuite, la nécessité de la transparence.* De plus en plus, on veut être sûr, pour la Croix-Rouge, le Croissant Rouge, les agences onusiennes, qu'on en a pour son argent. On veut avoir la certitude que l'argent que l'on donne sert à quelque chose. Les demandes d'assistance sont croissantes, ce qui ne veut pas dire que le budget des organisations est en augmentation. Nous sommes tous en concurrence pour les mêmes moyens qui sont limités.
- *Qui est le chef ?* On a beaucoup entendu le vocable « multi ». Multilatéralisme, acteurs multiples, etc. Tout le monde veut coordonner ; personne ne veut être

5 - Intervention traduite de l'anglais

coordonné. Au moment de plus grande vulnérabilité, il est important d'agir rapidement, de montrer que l'on est capable de prendre des décisions qui ont un réel impact sur la vie des gens. Nous n'avons pas le choix, il faut faire vite. Je crois que les Nations Unies ont un rôle naturel de *leader*. Cela ne signifie pas que nous soyons parfaits mais il n'y a pas grand-chose d'autre.

Depuis dix ans, les catastrophes naturelles ont provoqué davantage de décès que toute autre cause. Le nombre de morts du tsunami du 26 décembre 2004 ou du tremblement de terre en Haïti, se compte en centaines de milliers, sans parler des dizaines de millions de personnes touchées. La volonté des dirigeants mondiaux pour lutter contre la maladie, le terrorisme, le changement climatique, doit être de même intensité pour réduire les effets des catastrophes sur la vie des gens, dont les souffrances sont immenses.

Ambassadeur Pierre Duquesne, ambassadeur chargé des questions économiques de reconstruction et de développement au ministère des Affaires étrangères, chargé de la coordination interministérielle de l'aide et de la reconstruction en Haïti

Mon naturel optimiste a tendance à voir les verres à moitié pleins. Il me semble que l'on constate *une meilleure coordination des acteurs* et certainement des acteurs institutionnels. Il y a dix ou quinze ans, les institutions de Bretton Woods et les Nations Unies ne travaillaient quasiment pas ensemble. Beaucoup reste encore à faire mais ce qui s'est passé pendant la phase d'extrême urgence en Haïti le montre : il y a eu une bonne coordination.

Un deuxième élément qui a changé est que l'on *n'hésite plus à inclure sur le terrain tous les acteurs non gouvernementaux* alors qu'auparavant, on faisait plutôt de l'interétatique. On le fait aussi à l'intérieur des pays donateurs. J'anime en France, la mission interministérielle pour la reconstruction d'Haïti (MIRH). C'est la France qui a poussé à ce que, avant la conférence des donateurs qui a eu lieu fin mars à New York, il y ait une réunion des collectivités locales, haïtiennes et internationales, des ONG, haïtiennes et internationales, des entreprises haïtiennes et internationales et des diasporas. En France même, je réunis régulièrement l'ensemble de ces acteurs. Cela ne se serait pas fait il y a dix ans.

Il y a de bons résultats. Je ne citerai que deux « *success stories* » : l'Indonésie, la réaction au tsunami, qui a néanmoins duré cinq ans, et la Palestine. J'ai organisé la conférence des donateurs pour l'État palestinien et je continue depuis lors à m'en occuper. Il y a plus d'État en Palestine aujourd'hui que dans beaucoup d'États du monde.

Un quatrième élément concerne les médias. Les médias passent le stade de la compassion et de l'événementiel. Cela m'avait frappé au moment du tremblement de terre en Haïti. Trois jours après, les médias portaient le bon jugement : la faille sismique révélait des failles structurelles et c'était celles-ci qu'il convenait de traiter. Il ne s'agissait pas tant de reconstruire des bâtiments que des institutions. Tout cela, au final, prendrait un très long temps. Le bon diagnostic avait été porté. J'ai été surpris qu'au moment du premier anniversaire, les médias soient retombés dans une thématique où la reconstruction se mesure au volume de gravats et où l'on assène qu'il ne s'est rien passé depuis un an. Je pense néanmoins qu'il y a plus d'analyse dans les médias sur l'origine profonde des catastrophes qu'il y a dix ans.

Autre changement : on ne raisonne plus seulement en projets mais en aide budgétaire. Il y a dix ans, on n'aurait fait que de l'aide-projets, chaque pays étant content d'inaugurer sa route ou son école. Aujourd'hui, il s'agit de construire de l'État. Pour cela, il faut faire de l'aide budgétaire. C'est plus difficile pour le politique et le contribuable d'imaginer qu'on peut verser directement au budget de l'État récipiendaire. Cela oblige celui-ci à faire des efforts d'intégrité des finances publiques pour rassurer les donateurs. Ce développement de l'aide budgétaire est un élément important.

Nouveauté encore : il n'y a pas que des occidentaux sur le terrain, mais aussi des pays bailleurs émergents ou autres. En Haïti, le Brésil est présent, ainsi que Cuba, avec de l'aide en nature. Quant à la Chine, on la voit en Afrique subsaharienne.

Vice-amiral Xavier Magne, *sous-chef d'État-Major Opérations de la marine, ancien commandant de l'opération Baliste au Liban (2006-2008)*

Qu'est-ce qui a changé et qu'est-ce qui ne change pas ? Ce qui ne change pas, c'est la folie meurtrière des hommes, et nombre de crises sont bien dues à cette folie meurtrière.

Ce qui a changé, c'est que lorsqu'une proie a été arrachée à un animal sauvage, il apprend. Il ne se laissera plus déposséder de sa proie la fois d'après. Dans un certain nombre de conflits d'aujourd'hui, on voit que les gens se sont adaptés, qu'ils ont appris de nos propres faiblesses, ils ont appris comment utiliser les médias, comment peser sur nos propres volontés.

Dans les affaires de piraterie du Golfe d'Aden, je vois bien que les pirates ont complètement exploré notre façon de faire et l'utilisent contre nous. Nous nous battons avec un ou deux bras attachés dans le dos. De même dans la lutte contre la drogue ou la lutte contre le crime organisé. Chacun apprend de ses erreurs et

réinvestit de façon à être plus efficace la fois suivante. Nous avons toujours un temps de retard.

Il y a le droit. Qu'est-ce, au fond, que le droit ? Mettre par écrit un certain nombre de règles. Mais celui qui écrit les règles sur le papier est généralement le plus fort. Le fœtus a-t-il participé à la rédaction du droit pour la vie ? Certainement pas. La notion de droit est toujours déséquilibrée. Beaucoup de conflits naissent du fait que certains contestent le droit qu'on leur a opposé. Chacun apprend pour essayer de faire progresser sa cause.

Alain Ménargues

Le droit est-il un frein ? Le ressentez-vous, M. Khalikov, comme un empêchement d'agir ?

Rashid Khalikov

Le droit prend naissance dans le passé. Il tente d'analyser le passé pour faire face à un défi qui, peut-être, n'existe plus. Les Nations Unies sont un peu comme un superpétrolier, une masse énorme qui ne modifie son trajet qu'avec une infinie lenteur. C'est très bureaucratique. Les systèmes qui sont créés face aux catastrophes naturelles remontent à septembre 1991 et prennent appui sur les années quatre-vingt. Or, notre monde a évolué. Les exigences sont telles qu'il faut aller plus loin, plus vite. Je ne dirais pas que le droit freine, mais qu'il prend appui sur le passé alors que nous devons nous tourner vers l'avenir.

Alain Ménargues

Alain Boinet, « Qui est le chef ? » avez-vous demandé. Mais faut-il un chef ? Et qui a la capacité d'être chef ?

Alain Boinet

Je rejoins Pierre Duquesne sur le fait que, depuis dix ans, la coordination des acteurs impliqués dans ces situations de crise a beaucoup progressé. Les Nations Unies ont connu une importante réforme humanitaire et ont mis en place les fameux « clusters » ou groupes de coordination opérationnelle pour chercher à améliorer une réponse coordonnée aux besoins des populations. D'une autre manière, La France a aussi joué un rôle important. Concernant la reconstruction d'Haïti après le tremblement de terre du 12 janvier 2010, si la Conférence pour la reconstruction qui s'est tenue à New York en mars 2010 a été précédée par 4 conférences thématiques (société civile haïtienne, collectivités locales, entreprises, ONG), c'est parce que la France l'a proposé et obtenu. Elle l'avait déjà fait au printemps 2008 à Paris lors de la Conférence internationale de soutien à l'Afghanistan. Et, dans les deux cas d'ailleurs, Pierre Duquesne a joué un rôle

essentiel lors de ces conférences aux côtés de Bernard Kouchner. Ce sont de vrais progrès : se parler pour mieux se comprendre et mieux travailler ensemble. Mais Il faut aussi savoir définir où sont les limites du travail ensemble, parce qu'il y a une grande diversité d'acteurs et de responsabilités à distinguer les unes des autres.

Alors qui est le chef ? Je prendrais le problème à l'envers. La communauté internationale a de son expérience des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix et il est aujourd'hui généralement admis que la meilleure solution à une situation de crise est d'agir en intégrant tous les acteurs dans un plan d'ensemble. Il nous faut dépasser ce stade et considérer la diversité des acteurs, la diversité des mandats et des responsabilités et ainsi éviter la confusion préjudiciable à tous.

Je voudrais prendre un exemple pour préciser cette position. La mission la plus importante des Nations Unies se trouve actuellement en République démocratique du Congo. La MINUSCO compte plus de 20 000 hommes, essentiellement des militaires mais également des civils parmi lesquels les membres des agences des Nations Unies qui ont un mandat humanitaire. En règle générale, pour les ONG, les acteurs humanitaires ont pour seule finalité d'apporter des secours aux populations victimes du conflit. C'est aussi une part du rôle des Nations Unies avec ses agences humanitaires. Mais les Nations Unies sont d'abord et surtout en charge de l'accompagnement de la solution politique, aux côtés du Président de la RDC, Joseph Kabila. Or, Il y a une guerre à l'est du pays, en particulier au Kivu et en Ituri, et les observateurs indépendants constatent que la première force responsable de la violation massive des droits de l'homme à l'est du Congo, c'est l'armée de la République démocratique du Congo ! Cela pose un problème majeur aux associations humanitaires internationales sur place. Leur objectif est d'accéder aux populations qui ont besoin de secours. Ces populations sont victimes de groupes armés divers mais également des forces armées de la RDC qui sont appuyées militairement par la mission des Nations Unies au Congo. Cette situation qui dure depuis longtemps reste d'une terrible actualité. Il y a eu ces jours-ci, dans des villages du nord Kivu, de nombreux viols et des exécutions sommaires dont les responsables sont des membres de l'armée congolaise. Leurs unités reçoivent un appui militaire technique des Nations Unies. On voit, à l'évidence, que ce n'est pas simple. Notre problème est d'accéder aux populations qui ont besoin de secours. Tout le monde comprendra que nous ne voulions pas être confondus avec la mission des Nations Unies sur place parce qu'elles soutiennent, dans le cadre du mandat qui leur a été fixé, des unités des forces armées de la RDC, responsables de crimes de guerre. Voilà pourquoi nous devons distinguer absolument l'humanitaire du politico-militaire de la mission des Nations Unies, même si nous ne pouvons qu'ardemment souhaiter pour les

populations le retour de la paix dans l'est de la RDC.

Il est important aujourd'hui de reconnaître la diversité des acteurs, la diversité des financements, la diversité des responsabilités. Les ONG humanitaires ne sont pas responsables de rétablir la paix, elles ne sont pas responsables du maintien de l'ordre. Même si elles pensent que c'est souhaitable, elles considèrent que chacun doit être et rester dans son rôle.

Sur la coopération et la coordination : les situations de conflits qui sont politiques nous posent problème. Les situations de catastrophes naturelles sans problématique politique sont plus simples. La coopération est relativement aisée quand il n'y a pas d'enjeu politique et de guerre civile. En revanche, plus la dimension politique est importante, plus le conflit est aigu, plus cela pose un problème aux humanitaires, qui sont des civils désarmés, qui doivent accéder aux populations civiles dans des situations où s'opposent différents groupes armés avec la présence d'une force internationale de fait souvent partie au conflit. Les humanitaires sont en risque et doivent cependant coûte que coûte accéder aux populations en danger. Nous ne sommes ni des politiques ni des militaires. Le curseur de la coordination est fonction de la situation sur le terrain et des conditions de réalisation de la mission humanitaire.

Alain Ménargues

Ne serait-il pas possible de distinguer les crises politico-militaires des catastrophes naturelles ?

Alain Boinet

Vous avez raison. Ce distinguo est extrêmement important parce que les modalités ne sont pas les mêmes, y compris en termes de coordination et de coopération. Mais des catastrophes naturelles peuvent aussi parfois avoir une dimension politique. C'était le cas au Sri Lanka avec les tigres tamouls (LTTE), ainsi qu'en Indonésie à Banda Aceh avec un mouvement séparatiste musulman. Cela pourrait le devenir en Haïti où, j'espère, une stabilité suffisante qui permettra de bien répondre aux besoins des Haïtiens.

Alain Ménargues

M. Khalikov, peut-on faire sur le plan institutionnel cette distinction entre conflit et catastrophe naturelle ?

Rashid Khalikov

Oui, nous pouvons la faire. Mais les catastrophes naturelles ont souvent des effets dramatiques dans les pays qui connaissent une certaine précarité politique. Le cas du Pakistan, par exemple. Dans le nord-ouest du pays, la situation était très délicate

quand les inondations ont eu lieu. Les forces militaires ont donné un soutien à la population. Selon les Nations Unies, on n'a pas le droit d'utiliser les transports militaires, sauf s'il y a une autorisation précise. Ceci a posé des problèmes. C'était également le cas au Sri Lanka après le tsunami, car il y avait des conflits dans certaines zones. De même en Indonésie, à Banda Aceh, il y avait un mouvement contre le régime politique en place. Dans tous ces cas, préexistaient des conflits politiques, des contestations, au moment où sont survenues les catastrophes.

Alain Ménargues

Cette distinction dans le cadre de la reconstruction est-elle importante ?

Ambassadeur Pierre Duquesne

On peut faire une distinction entre guerre civile ou conflit, et catastrophe naturelle. Mais je dirais qu'il y a, dans toute catastrophe naturelle, une crise du politique. Pour moi, en jouant sur les mots, l'état de nature renvoie à la nature de l'État. En Haïti, si le tremblement de terre qui n'était pas d'une telle magnitude (il y a eu le même au Chili quelques mois après) a fait tant de dégâts, c'est qu'il n'y avait pas d'État. Il n'y avait pas avant le 12 janvier 2010 de ministère du logement, pas de cadastre... Les recettes fiscales étaient parmi les plus basses du monde, les services de prévention civile n'existaient pas. La catastrophe naturelle révélait qu'il n'y avait pas d'État et donc une crise du politique. Car s'il n'y a pas d'État, il y a des débats sur la manière de gérer celui-ci. Faut-il rappeler que 85 % de l'éducation haïtienne est privée ? À l'inverse, je prends l'exemple indonésien. Le tsunami a permis de révéler qu'il y avait un État en Indonésie. Derrière une catastrophe majeure, des gens ont pris en charge la reconstruction.

Cela me conduit à répondre à la question : faut-il un « chef » ? Réponse : oui. Lequel ? Le pays récipiendaire. Il ne peut pas, pour moi, y en avoir d'autre. Ni une organisation internationale, ni un bilatéral quelconque, ni une ONG ne peuvent s'ériger en chef. C'est au pays récipiendaire de prendre en charge cette fonction. Quand il n'existe pas, il faut l'aider à exister. Si vous considérez qu'un enfant ne marchera jamais, qu'il faut toujours lui tenir la main, et bien il ne marchera jamais ! Mais si vous êtes à ses côtés, il se cassera la figure mais vous le remettrez debout. Pardonnez-moi cette image pour certains États, ce que je veux dire, c'est qu'il faut absolument rentrer dans la confiance. Si l'on dit qu'il n'y a pas d'État et que l'on entend le contourner par tous les moyens – les structures existantes multilatérales, bilatérales, les ONG – il n'y aura dans ce pays jamais d'État.

Alain Ménargues

Amiral, quand vous êtes intervenu au Liban, ou sur le tsunami en Birmanie, il y avait un État, une autorité ?

Vice-amiral Xavier Magne

Au Myanmar, il y avait un État tellement fort que ce fut pour nous une grande frustration. Nous étions prêts. Le Mistral croisait à 400 nautiques au large, avec une équipe d'urgentistes du service de santé des armées, de la sécurité civile, qui étaient à bord pour un exercice bilatéral avec l'Inde ; un bâtiment amphibie avait la possibilité de projeter des gens à terre, dans les endroits où les voitures ne pouvaient plus passer. Jamais nous n'avons pu y aller parce que l'État ne l'a jamais autorisé. Nos urgentistes en font probablement encore des cauchemars. Ils avaient tout le matériel, le savoir-faire et n'ont jamais été en mesure de porter cette aide.

Alain Ménargues

Sur le Sud Liban, au moment de la guerre de 2006, vous avez été obligé de projeter des hommes en armes pour protéger vos actions...

Vice-amiral Xavier Magne

Non. Pas tout à fait. Nous avons envoyé un certain nombre de commandos Marine pour exfiltrer des ressortissants, ce qui s'est fait bien sûr en accord avec les autorités politiques libanaises. Nous aurions eu du mal à le faire autrement. Cela me posait un autre problème. On parle souvent dans notre jargon du « brouillard de la guerre ». Pour moi, les ONG contribuaient à ce brouillard. Je ne savais pas où ils étaient, je ne savais pas qui ils étaient, s'il y avait des risques d'effets collatéraux, des risques d'interférence, si l'œil médiatique était attiré à un endroit où j'avais besoin de discrétion. C'était mon problème à ce moment-là.

Alain Ménargues

On a évoqué un rôle naturel des Nations Unies dans le *leadership*. Qu'en est-il ?

Rashid Khalikov

Nous essayons d'avancer, mais je ne sais si nous réussissons à fournir chaque fois l'aide. Je suis d'accord avec Pierre Duquesne : les autorités locales, le pays récipiendaire doivent être *leader*. De plus en plus, les pays souhaitent assumer ce rôle. Ils souhaitent montrer qu'ils assument une responsabilité, même si leur gouvernement est faible, même si leurs capacités sont très réduites. Nous devons en tirer des leçons utiles. Nous pouvons avoir des réserves sur la création de leur structure d'État ou l'organisation d'élections, mais il s'agit de leur pays. Les étrangers qui viennent chez eux demeurent des étrangers. Les gouverneurs des provinces touchées par les catastrophes m'ont dit que le problème le plus important qu'ils rencontraient était celui des étrangers qui arrivaient subitement et entendaient tout gérer. Il faut savoir se comporter avec modestie. Bien sûr, nombre d'ONG et les Nations Unies savent comment faire et prendre en compte les contextes nationaux, même si ce n'est pas toujours facile.

Mais nous voyons des situations où les militaires sont mal perçus alors qu'ils apportent une aide essentielle. Parfois la population n'aime pas qu'ils portent des lunettes de soleil, ils doivent les enlever parce que les gens veulent voir leurs yeux. Le lendemain, on leur dit qu'il ne faut pas jeter les paquets d'aliments mais les donner à la population avec respect. Là encore, c'est une question de compréhension culturelle : l'armée voulait distribuer ces paquets aussi rapidement que possible pour répondre à l'urgence, mais cela était très mal reçu.

Alain Boinet

La question du chef soulève la question de la mission. Prenons l'exemple de Solidarités international que je représente. Nous sommes dans 17 pays, nous réalisons 120-130 programmes chaque année pour 3,5 millions de personnes dans ces pays en guerre ou affectés par des catastrophes naturelles, de l'urgence à la reconstruction.

Notre mission est l'assistance aux populations en danger. Mener à bien cette mission se fait au contact étroit de ces populations qui ont aussi un rôle à jouer dans les secours. D'ailleurs, dans les situations de crise, ce sont ces populations qui s'entraident d'abord elles-mêmes. Elles sont les premiers acteurs de la solidarité. Puis il y a les représentants des populations, les autorités locales, les institutions, les ONG et il y a les groupes armés, qui se battent. Nous avons à agir en contact avec tous ces acteurs. Au Darfour, quand on intervient à la fois dans des zones contrôlées par les mouvements rebelles, et dans des zones contrôlées par le gouvernement de Khartoum, cela veut dire que l'on va dans les zones rebelles avec l'accord implicite de Khartoum, que l'on est en contact avec tous les commandants des mouvements de rébellion (JEM, SLA...). Pour accéder à une zone rebelle, il faut les contacts, il faut s'annoncer, avoir des accords. Et il faut le même accord du côté gouvernemental. La raison d'être des ONG est d'abord de délivrer des secours à des populations en danger. Aucun agenda ne doit venir empêcher cette mission. Les ONG ne vont pas faire la paix, ce n'est pas leur rôle, d'autres en ont la charge.

Les autorités du pays représentent ces populations. Quand il n'y en a pas, ce peut être les autorités traditionnelles, des autorités locales, des gens qui prennent les choses en main. J'ai beaucoup de respect pour l'État et les services publics parce que je connais trop de pays où ils n'existent pas et je vois les conséquences que cela entraîne pour les populations.

Ce qui a changé depuis dix ans, c'est l'attente nouvelle des populations pour une gouvernance juste, honnête et efficace. C'est un immense changement que nous sommes en train de vivre. Parfois cela n'existe pas, alors comment faire ?

On cherche à s'appuyer sur des autorités, justes, honnêtes et efficaces, au niveau local, parce nous agissons d'abord au niveau local.

Si les représentants des populations sont bien ceux qui doivent avoir l'autorité, il faut que ceux qui interviennent de l'extérieur connaissent ces pays, ces populations, connaissent leur histoire, leur culture et les respectent. Sans eux, il n'y a pas de solution. Ce ne sont pas des êtres humains anonymes, interchangeables et sans identité. En Afghanistan, nous sommes arrivés avec un modèle que nous avons plaqué. Je ne dis pas que c'était simple. Mais on ne s'est pas préoccupé de ce qui s'était passé durant trente ans avant l'intervention de la FIAS et des Américains. On a voulu mettre en place un État centralisé – et il faut un État central –, sauf que c'est un pays traditionnellement très décentralisé, sur une base ethnique très forte. On n'a pas demandé aux gens qui étaient présents sur place depuis longtemps ce qu'ils pensaient de la situation. Dix ans plus tard, on mesure les conséquences de cette méconnaissance. Demandons-nous quelle est notre part de responsabilité dans le malheur des autres. Qui est responsable, en Afghanistan, de la radicalisation de l'Islam, sinon la guerre depuis l'invasion soviétique de 1979 ? Qui est responsable du fait que l'on a cru que les Talibans ayant évacué Kaboul, la guerre était terminée ? Qui est allé demander aux ethnologues, aux journalistes, aux humanitaires qui travaillaient dans le pays qui était qui, ce qu'il était préférable de faire et de ne pas faire ? Cela aurait été utile. Pourquoi certains grands pays ont-ils aidé la résistance afghane, les moudjahidines, les combattants de la liberté, et les ont laissé tomber après le départ de Soviétiques ? Quelle est la responsabilité des principaux pays qui sont engagés dans ce conflit ? Comment comprendre la radicalisation actuelle sans tenir compte de trente ans de guerre, de beaucoup de souffrances et parfois d'erreurs ?

Ambassadeur Pierre Duquesne

Je pense qu'il n'y a pas d'autre coordinateur possible que les Nations Unies. Je souhaiterais qu'elles assument mieux leur rôle, ce qui veut dire, déjà, que les agences des Nations Unies se coordonnent entre elles.

Le représentant du HCR disait ce matin qu'ils étaient particuliers. Le drame, c'est que chaque agence des Nations Unies a tendance à ne pas vouloir être coordonnée par qui que ce soit, fut-ce du système des Nations Unies. Pré-tendre coordonner le reste du monde quand on ne se coordonne pas soi-même est un peu difficile. Quand il y a des représentants spéciaux du Secrétaire Général des Nations Unies dans les pays où se posent des problèmes, il faut d'abord et avant tout que les diverses agences des Nations Unies acceptent d'être coordonnées par ce représentant du Secrétaire Général. Ce n'est pas

toujours le cas. Pour m'être occupé de l'Afghanistan pendant deux ans et de la conférence dont parlait Alain Boinet, j'ai été frappé de voir que OCHA – le BCAH (Bureau pour la Coordination des Affaires Humanitaires) –, a refusé d'être coordonné par le représentant spécial du Secrétaire Général. Après cela, vous pouvez aller voir la Banque mondiale, le FMI ou les États, vous êtes mal parti pour prétendre à un quelconque rôle de coordonnateur !

Le droit est-il un frein ? Parmi les nombreuses erreurs commises en Afghanistan, au bout du bout, l'une n'est pas économique ou militaire mais de droit constitutionnel. Les États-Unis ont fortement incité ce pays à adopter leur modèle de Président exécutif. Or ce pays ne peut pas fonctionner avec un Président exécutif. Il y a deux rôles à remplir : celui de chef d'État, le monarque qui discute, qui palabre, qui va dans les provinces ; et celui de Premier ministre, appelons-le comme on veut, qui décide. On a demandé au Président de la République afghane d'exercer ces deux rôles qu'il est fort difficile, dans la structure afghane, d'exercer en même temps. De telles erreurs ont de profondes conséquences.

Alain Ménargues

Une question de la salle : on a parlé des nouveaux acteurs dans le domaine humanitaire et la reconstruction, mais on a omis de parler du pouvoir de certaines personnes privées. Ainsi, Bill Gates mène aujourd'hui une partie de la politique sanitaire en Afrique. Si demain il se retirait, toute la politique sanitaire de l'Afrique en serait affectée. Est-ce exact ? Cela représente-t-il une aide ou un danger à plus ou moins long terme ?

Ambassadeur Pierre Duquesne

Il est un peu excessif de dire que la politique sanitaire de l'Afrique s'effondrerait. Mais il est vrai que, parmi les nouveaux acteurs, apparaissent les fondations à capitaux privés.

Cela renvoie à deux sujets. Le premier est le fait que nous ne voulons plus assumer dans les pays occidentaux l'aide publique au développement. Nos électeurs, nos dirigeants de tous bords n'y sont pas très favorables. L'aide privée s'y substitue. Ensuite, il faut que ces gens acceptent la coordination avec les autres acteurs. Je n'ai rien contre la fondation Bill et Melinda Gates ou toute autre, à condition que ces gens ne prétendent pas agir tout seuls et savoir mieux que les autres bailleurs d'aide ou que le pays récipiendaire, ce qu'il convient de faire. On pourrait s'interroger, par ailleurs, sur leurs motivations, bien que cela ne me gêne pas. Pour leur faire concurrence, il faut de l'aide publique mais il faut surtout qu'ils acceptent le jeu des autres. Ils ne peuvent arriver dans le jeu comme un éléphant dans un magasin de porcelaine.

Rashid Khalikov

Quand le système actuel fut mis en place, on pensait que, dès lors qu'il y avait le Croissant Rouge, la Croix-Rouge, les ONG, les agences des Nations Unies, tout le monde était impliqué. Mais aujourd'hui, on compte beaucoup plus d'acteurs : les gouvernements des pays touchés, les collectivités locales, les gouvernements bailleurs de fonds, les fondations privées... En Haïti, douze pays africains ont pour la première fois fourni une aide multilatérale. Ils ont voulu savoir ce qu'on avait fait de leur argent et c'est normal. Leur contribution par tête d'habitant représentait un gros effort. Il y a quinze ou vingt ans, les contributions du secteur privé n'existaient pas. L'armée était beaucoup plus active.

Cela nous ramène à la question du *leader* naturel de cette aide internationale. Je ne dis pas que les Nations Unies travaillent de la meilleure façon partout, mais elles sont bien placées pour coordonner toutes les contributions.

Alain Boinet

La fondation Bill et Melinda Gates représente un budget supérieur à celui de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) des Nations Unies. Les moyens mobilisés par Warren Buffet et d'autres milliardaires américains avec le puissant mouvement qui se dessine aux États-Unis, vont s'y ajouter. L'émergence d'acteurs privés se manifeste non seulement dans l'humanitaire, mais aussi dans les droits de l'homme, dans les relations internationales. Ils prescrivent parfois des solutions. Un des grands problèmes des États et des Nations Unies est de coordonner tout cela. L'objectif des uns et des autres n'est pas d'ajouter au désordre et à l'anarchie mais de répondre aux besoins, aux attentes et de faire en sorte que tout fonctionne bien. Un grand enjeu qui concerne les Nations Unies, mais aussi les États-Unis et tous les pays qui veulent jouer ce rôle et sont impliqués dans ces crises, est de progresser dans la coordination.

La coordination ne peut être obligatoire. On ne va pas mettre en place un système de coordination de type soviétique, on sait d'ailleurs aujourd'hui que cela ne marche pas. Mais les différents acteurs sont là. Les sociétés militaires privées posent également des problèmes, et non des moindres.

Comment coordonner tout cela de manière intelligente ? Cela devient de plus en plus complexe, cela va de plus en plus vite, il y a de plus en plus d'initiatives de ces acteurs qu'il faut prendre en compte avec souvent en prime la défaillance des États. L'acteur local n'est pas toujours solide et il faut aussi l'aider à se reconstruire. Les enjeux sont en effet considérables, mais la solution n'est pas dans la confusion intégrée des rôles et des responsabilités, mais dans la coordination optimum du possible et dans le respect des acteurs.

Patrick Bernard Renauld, *ambassadeur de l'Ordre de Malte au Liban*

Nouvellement accrédité ambassadeur de l'Ordre de Malte au Liban, j'étais auparavant ambassadeur de l'Union européenne à Beyrouth et j'ai été chargé de la reconstruction des Balkans de 1997 à 2000. Je suis très sensible à deux mots employés : dignité et respect de l'autre. C'est un aspect essentiel de l'action humanitaire.

Pour arriver à ce respect de l'autre, il est important d'insérer son action dans la population. Cela suppose un investissement préalable. On ne peut pas, surtout lorsque l'on a affaire à une crise politique ou à un conflit à connotation religieuse, débarquer et faire de l'aide humanitaire sans être intégré à la population. Quel est le moyen de s'intégrer à la population ? C'est de travailler avec les ONG locales. L'Ordre de Malte pendant la longue et douloureuse guerre du Liban a utilisé les congrégations religieuses, chrétiennes et musulmanes, pour soigner les blessés. À Sarajevo, le commandant de la KFOR m'a dit : « il faut absolument que l'armée participe à la reconstruction ». Très idéaliste, j'ai utilisé les fonds de la coopération européenne pour cela. Aujourd'hui, je me pose la question. L'acteur de l'aide humanitaire n'est pas apolitique. Si c'est l'armée, il est politique ; si c'est la France, il est politique ; si c'est l'Ordre de Malte, il est politique, mais dans toute sa neutralité et son indépendance. C'est cela qui fait la différence, la capacité à se faire accepter par la population qui reçoit.

Ambassadeur Pierre Duquesne

Bien sûr qu'il convient de travailler en respectant le pays récipiendaire, ses populations, ses coutumes ! Bien sûr qu'il ne faut pas seulement faire du *top down* mais aussi du *bottom up*. Néanmoins, je n'irais pas jusqu'à dire que l'intervention de tous les États et de toutes les organisations internationales, qui sont par essence politiques, serait illégitime, et que l'intervention des ONG, qui sont par essence caritatives et sympathiques, serait légitime.

Alain Ménargues

Didier Destremau demande : on parle de confier la coordination aux États récipiendaires. Quand ces États sont corrompus ou tribaux, n'est-ce pas donner des munitions à des passions qui ne font qu'aggraver les difficultés ?

Ambassadeur Pierre Duquesne

Je vous citerai le modèle particulier que nous avons collectivement choisi pour Haïti. Dans l'attente d'une agence de reconstruction qui devrait être mise en place vers la fin de l'année 2011, a donc été créée une Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti.

Elle compte vingt-six membres, treize Haïtiens et treize internationaux. Les treize

Haïtiens, et c'est nouveau, ne représentent pas seulement l'exécutif mais aussi le judiciaire, le législatif, les ONG, le secteur privé et les collectivités locales. Nous nous réunissons tous les deux mois sous la présidence du Premier ministre haïtien et de Bill Clinton, envoyé spécial du Secrétaire Général des Nations Unies. Nous approuvons les projets, y compris ceux des ONG. C'est la première fois que l'on fait dans un système multilatéral de ce genre approuver les projets des ONG. La critique des autorités haïtiennes était qu'elles n'avaient guère d'influence sur les projets des ONG. Cette commission intérimaire mise en place en juin, n'a que sept mois d'existence. J'ai la faiblesse de penser que sans la CIRH, compte tenu des élections (et dans tout pays, une campagne électorale n'est jamais le bon moment pour prendre des décisions difficiles), il ne se serait peut-être pas passé grand-chose. La CIRH a forcé les donateurs et le pays récipiendaire à avancer. Nous avons entendu dire qu'il ne s'était rien passé. Sur deux milliards de dollars promis en 2010, Haïti en a reçu l'an dernier 1,4 milliard. Cela représente 20 % de son PIB. On est en limite des capacités d'absorption du pays. Cette aide extérieure correspondrait à 400 milliards d'euros en France. Il s'est passé beaucoup de choses, mais bien sûr tout cela prend du temps. Le travail ne se mesure pas à la diminution du tas de gravats (qui était vingt à trente fois celui des gravats du World Trade Center à New York qui a demandé deux ans pour disparaître). Ne demandons pas que cela soit fait en un an. Évitions, grâce à un contrôle fort, que les sommes dépensées ne soient au mieux gaspillées, au pire détournées. Ce modèle créé est loin d'être parfait mais, à mon avis, il fera date dans l'histoire du développement.

Alain Ménargues

Alexis d'Herbais demande s'il est acceptable sur le plan humanitaire, de distinguer les actes terroristes des désordres politiques et sociaux en prenant comme critère la nature des victimes ?

Vice-amiral Xavier Magne

Si les caméras étaient en gros plan, on aurait vu mes quelques cheveux se dresser sur ma tête ! Une victime est une victime. Je ne pense pas que l'on puisse distinguer selon la nature des victimes. Mais derrière cette question, j'en devine une autre : le militaire est-il là pour faciliter la vie de l'humanitaire ? Ma réponse est non. M. Boinet disait que l'humanitaire avait une mission. Bien évidemment. Nous aussi nous avons une mission. Nous sommes sollicités par les politiques, nous sommes là pour résoudre une situation qui, en général, est assez difficile.

Ce qui m'intéresse dans cette question est qu'elle renvoie *in fine* à la question du chef, de la responsabilité finale, mais aussi de la cohérence d'ensemble de l'action des gens qui sont sur place. Aujourd'hui, les ONG sont généralement déployées longtemps avant que nous n'arrivions quelque part parce qu'elles ont senti les dif-

ficultés et ont commencé à intervenir dans des endroits où la crise n'a pas encore éclaté. Je crois qu'il y a une totale incohérence parce que, sous prétexte d'indépendance, de neutralité, il y a souvent un mélange des genres lorsque nous arrivons pour intervenir. Les ONG sont déjà implantées et ne peuvent se désengager brutalement pour que nous puissions résoudre la crise militaire et laisser à nouveau passer les ONG. Ce besoin de neutralité, ce besoin de pouvoir continuer à exercer pour ne pas se transformer en otages potentiels, fait qu'il y a un risque. Indépendance parfois confine à autisme. C'est bien notre problème. Personne ne peut avoir cette vision d'ensemble, personne ne peut apporter cette cohérence dans l'action. Quelque part, peut-être, l'action des ONG et des militaires mélangés peut-elle se révéler plus catastrophique que la catastrophe de départ.

Alain Ménargues

Quel enseignement majeur retirez-vous, chacun, de votre expérience personnelle ?

Alain Boinet

Il y a des questions, des défis. Je suis engagé dans l'action humanitaire depuis trente ans avec Solidarités International, je connais assez bien le milieu humanitaire international ainsi que celui des relations internationales auxquelles nous sommes confrontés dans notre action. Nous avons fait tout de même des progrès considérables tant au niveau du volume et de la qualité des secours, de la coordination. Le débat n'est pas terminé et l'intérêt d'une telle conférence internationale est de contribuer à faire progresser la coordination entre les acteurs pour mieux répondre aux situations dans lesquelles nous sommes engagés. Merci à l'Ordre de Malte et à la Marine nationale d'avoir organisé cette rencontre et de nous y inviter.

J'ajouterai, puisque nous sommes interpellés, que l'on pourrait dire que les ONG humanitaires sont une sorte de service public international quand il y a besoin et tant qu'il y a besoin. Le jour où l'on n'a plus besoin de nous, il faut que le relais soit passé aux autorités locales, nationales. Nous ne sommes pas là à vie, mais pour accompagner des populations en danger. Nous ne sommes pas là pour nous substituer. Dans nos équipes, pour un expatrié, nous avons dix nationaux. Chaque fois qu'on le peut, nous travaillons avec les autorités, pas seulement les autorités légitimes mais aussi avec les représentants traditionnels ou coutumiers des populations et souvent avec les chefs de guerre qui contrôlent le terrain afin de pouvoir accéder aux populations qui ont besoin de secours.

J'ai du respect pour tous les acteurs engagés dans ces actions. Je suis assez critique sur ce qui se passe en Afghanistan, mais j'ai beaucoup de respect pour les militaires engagés là-bas, en particulier pour les militaires français qui le font

au prix de leur vie. On peut cependant se poser la question de savoir ce qui se passe là-bas et comment en sortir, parce qu'il y a un enjeu majeur pour notre pays et surtout pour les afghans. Donc, respect à l'égard des acteurs, tout en réfléchissant à la manière d'améliorer la coordination. Il faut des schémas tirés de l'expérience, des améliorations, mais pas de modèle unique que l'on applique partout uniformément. Il faut se demander où est le curseur optimum de la coordination, pays par pays, contexte par contexte et comment on peut l'optimiser au service des populations. Mais il faut aussi respecter la diversité et la mission de chacun des acteurs parce que nous travaillons ensemble. Je crois que nous progressons.

Rashid Khalikov

Tout d'abord, je voudrais abonder dans le sens de ce qui a été dit sur la nécessité de respecter la dignité des populations.

Une manifestation de la confiance des États membres vis-à-vis des Nations Unies est le Fond d'urgence qui a été créé il y a cinq ans pour venir en aide aux populations souffrantes. Cent vingt-quatre États membres ont contribué à ce fond qui est le plus important du Secrétariat. Plus de 3,2 milliards de dollars ont été levés. 8000 projets dans 77 pays ainsi que les territoires occupés, et une cinquantaine d'organisations en ont été les bénéficiaires. En 2010, le gros des moyens a été affecté au Pakistan et en Haïti. Et les pays continuent de faire confiance aux Nations Unies pour bien dépenser ces montants.

Ambassadeur Pierre Duquesne

Je retiens deux enseignements :

1. Le premier est de répéter que le succès est possible, pour ne pas sombrer dans le pessimisme. Le Premier ministre Palestinien, Salam Fayyad, doit être à Paris dans huit jours, reçu par les plus hautes autorités de l'État. Voilà un homme – et il n'est pas tout seul, il s'agit de quelques centaines d'hommes –, qui a réussi à construire de l'État en Palestine. Ce n'est pas ce que l'on entend habituellement. Certains vont vous dire que les Palestiniens sont toujours incompetents au mieux, terroristes au pire, et d'autres que cela ne sert à rien tant que tout n'est pas réglé. Il se trouve qu'en trois ans, Salam Fayyad a bâti tous les fondements d'un État, ce que reconnaissent les organisations internationales. Il y a de la gouvernance, de la sécurité, des finances publiques, toutes les fonctions régaliennes. Le Premier ministre Palestinien a réglé un problème lancinant dans tous les pays en développement qui est celui des subventions pour l'eau et l'électricité. Parfois, la Palestine fait même mieux que certains pays développés. Le budget de l'Au-

torité palestinienne est sur internet tous les 15 du mois en engagements et en décaissements. Nous n'avons pas cela dans ce pays-ci. Mais tout cela on ne l'entend pas, ce qui m'amène à mon deuxième point.

2. Se battre contre les préjugés et la myopie à court terme de la communication est le plus compliqué. Les gens raisonnent en fonction des préjugés anciens et, en même temps, à court terme. Je le vois sur la Palestine, je le vois sur Haïti. Il faut communiquer de façon incessante. Les mêmes commentateurs de journaux, qui reprochent parfois à juste titre au marché des capitaux ou aux hommes politiques de n'avoir qu'une vue à court terme, font malheureusement de même. Peut-être est-ce la nature humaine puisqu'à long terme nous sommes tous morts.

Vice-amiral Xavier Magne

Pour qu'il n'y ait pas d'erreur d'interprétation, je préciserai que j'ai beaucoup de respect pour les ONG et le travail fantastique qu'elles font. Cela étant dit, il y a une immense disparité entre ONG. Elles ne sont pas toutes du même niveau. Si l'on gratte un peu, on s'apercevra que certaines ont des motivations un peu suspectes. Je pense qu'une des premières choses à faire serait d'arriver à établir un classement pour avoir les ONG qui sont réellement crédibles, qui ont une motivation profonde, de façon à ne pas mélanger les genres.

Dans une crise due à la folie des hommes, la chronologie montre que les ONG sont, en général, déployées longtemps avant que nous militaires ne soyons déployés. Nous appartenons à la catégorie de combattants qui se battent avec les mains attachées dans le dos. Si l'on veut éviter le mélange des genres, il faut une vraie réflexion sur la prévention. La prévention fait partie des objectifs stratégiques inscrits dans les livres blancs sur la sécurité et la défense. Les faits montrent que l'on n'a pas une capacité si forte de faire de la prévention. Le titre de cette conférence est « Diplomatie humanitaire ». La seule chose que l'on puisse dire aujourd'hui, c'est que la diplomatie humanitaire ne fonctionne pas puisque les crises éclatent. Cela ne veut pas dire que l'humanitaire n'a pas réussi à empêcher des crises, mais on voit celles qui éclatent. Il y a un véritable effort à faire en matière de prévention, se poser des questions et savoir si l'on a réellement la volonté de prévenir.

Alain Boinet

Nous avons eu l'occasion avec Benoit Miribel, de réaliser, à la demande de Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, un rapport intitulé *Analyse et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et de post-crise*. L'ambassadeur Régis Koetschet ici présent a été notre inter-

locuteur privilégié au ministère des Affaires étrangères pour ce rapport. Nous pensons et nous espérons que notre rapport contribuera à l'amélioration du partenariat entre les pouvoirs publics et les ONG humanitaires. Nous sommes dans cet esprit de partenariat, chacun avec ses responsabilités et son rôle et sans les confondre. C'est ainsi que nous avancerons le mieux ensemble.

Alain Ménargues

Merci à tous les quatre d'avoir trouvé le temps dans votre agenda pour venir nous faire part de votre expérience et de vos réflexions. Après la pause, la 4^e table ronde traitera des principes et de l'éthique de la gestion des crises.

QUELS SONT LES ENSEIGNEMENTS DU TERRAIN ?

TABLE RONDE 4

Gestion des crises : quels principes d'action ?
Quelle éthique ?

Alain Ménargues

Dernière table ronde de cette journée: les principes d'action et l'éthique. Les gestions de crise doivent répondre de plus en plus à des principes d'action, au respect de l'éthique, à un devoir de prudence, parce que la violence fait qu'il faut assurer la protection de multiples acteurs sur le terrain. Ne faut-il pas un code de conduite pour humanitaires ? Sur l'estrade avec nous :

- **L'Ambassadeur Régis Koetschet**, qui est à la direction de la mondialisation au ministère des Affaires étrangères, ancien ambassadeur en Afghanistan, et qui fut en poste à Tripoli, à Islamabad, à Mascate, à Lomé, à Jérusalem, à Kaboul, est aujourd'hui chef de la Mission des relations avec la société civile.

- **Peter Zangl**, directeur général du département de la Commission européenne chargé de l'assistance humanitaire et de la protection civile (ECHO), est l'homme qui détient la clé des subventions et des aides. Pour lui, humanitaire est inséparable d'indépendance, de neutralité et d'impartialité. ECHO travaille avec 200 organisations partenaires à travers le monde et dispose d'un budget de quelque 700 millions d'euros. Il faut savoir que 600 ONG dans le monde attendent d'être reconnues.

- **Michel Veuthey** est vice-président de l'Institut international de Droit humanitaire de San Remo. Pour cet ardent défenseur des conventions de Genève, professeur de droit et ancien juriste du CICR, le respect du droit est l'aboutissement de l'action. Il est une référence en matière d'évolution du compromis entre les exigences des militaires et celle des humanitaires.

- **Ingo Radtke**, est le secrétaire général de Malteser International, corps de secours de l'Ordre Souverain de Malte. De nationalité allemande, il a fait l'École militaire en France. C'est un homme directement en prise avec le secours et l'aide.

Les questions sont nombreuses sur un tel sujet. En ce qui concerne les principes d'action, je souhaiterais poser la question des pièges. Un premier piège dans l'action serait que les militaires s'installent sur le terrain et militarisent trop les contextes d'intervention humanitaire. Un second serait que les ONG fassent du sécuritaire et deviennent des réserves de sociétés militaires privées. Qu'en pensez-vous, M. Radtke ?

Ingo Radtke, *secrétaire général de Maltese International, corps de secours international de l'Ordre Souverain de Malte*

Quand les militaires s'installent sur un terrain affecté par une crise où les ONG

étaient déjà présentes, il faut de la bonne coordination, il faut un bon dialogue. La première chose à mettre en place pour se parler est de se voir.

Quelle est la juste distance entre les unités militaires et les ONG dans la situation de crise du pays affecté ? Cette coopération ne peut pas se définir en deux mots. Pour chaque situation, il faut trouver une distance adaptée qui est la bonne distance pour la situation. En Afghanistan, une plus grande distance des militaires est certainement nécessaire pour la sécurité des ONG car les militaires sont parties prenantes, ce que les ONG ne doivent surtout pas être. Ce n'est pas le cas en Haïti où la logistique militaire était, surtout les premiers jours, essentielle.

Peter Zangl⁶, *directeur général de l'office chargé de la coordination de l'action humanitaire de l'Union européenne (ECHO)*

Je souscris au concept de dialogue qui est l'élément le plus important. Le premier piège ne vient pas des deux acteurs que vous avez mentionnés. Il vient des autorités locales. Exemple au Sri Lanka il y a deux ans. Quand vous proposez de l'aide humanitaire, la première réaction des autorités est de dire : « Très bien, déposez les produits dans le hangar de l'aéroport et nous nous en occuperons. » La réponse des humanitaires est toujours non. Ce n'est pas ainsi que nous pouvons agir car ce qui est important, c'est que l'aide arrive chez ceux qui en ont besoin et ce ne sont généralement pas les autorités locales qui les définissent le mieux. C'est aux humanitaires à les définir. De là vient le premier piège.

Je ne me lasserai jamais de répéter à quel point les principes et le respect sont importants, mais nul ne peut totalement être neutre, indépendant ou impartial. Chacun peut essayer de l'être, se donner des règles de comportement, mais ce sont les acteurs de terrain qui décident s'ils vous perçoivent comme tel.

En ce qui concerne la relation militaires/ONG, j'aime citer le professeur Kellenberger, Président du CICR qui dit : « les militaires ont été inventés pour faire du militaire et les humanitaires ont été inventés pour faire de l'humanitaire. » C'est un bon point de départ. À partir de là, on peut organiser le dialogue pour mieux se comprendre. On entend dire que les uns sont plus en charge de ceci, par exemple que les militaires organisent la sécurité avant que les humanitaires puissent arriver. Nous savons tous que ce n'est pas exact. Je ne connais pas d'ONG qui aurait prétendu faire du sécuritaire. D'ailleurs, en ce domaine, je pense qu'il ne faut pas faire la différence entre sécurité et ordre public.

Il est très important de partir de l'hypothèse que les ONG sont de grands professionnels. Ils ont beaucoup évolué depuis 30 ou 40 ans. Ce ne sont plus de jeunes

6 - Intervention traduite de l'anglais

enthousiastes avec seulement des cheveux longs et un sac à dos ; ce sont des gens qui connaissent leur métier.

Il y a deux codes de conduite : le droit international humanitaire et, au niveau européen, le consensus sur l'aide humanitaire 2007. Nous en avons apporté ici un stock pour vous. Tout ce qui est important pour l'aide humanitaire, les principes, concernant les relations humanitaires, les relations avec la protection civile et les militaires y est consigné.

Enfin, sur la question du dialogue, nous n'avons pas de problème de contact avec les militaires et les ONG et nous ne devons pas en avoir.

Ambassadeur Régis Koetschet, *chef de la mission des relations avec la société civile, direction de la mondialisation au ministère des Affaires étrangères, ancien ambassadeur en Afghanistan*

Je trouve juste le mot de « piège » parce qu'il y a effectivement des pièges et pour nous tous, diplomates, militaires, humanitaires. Je voudrais essayer de voir comment ils peuvent peser notamment au regard de ce que j'ai vécu en Afghanistan.

Permettez-moi de citer une phrase d'Élisée Reclus qui dit que « la géographie n'est autre chose que l'histoire dans l'espace, de même que l'histoire est la géographie dans le temps. » Nous sommes effectivement confrontés à ces deux pièges que sont le temps et l'espace dans la crise.

La crise est porteuse de temps divers, de temps compliqués, de temps incertains. Nos diplomaties n'aiment pas cela, elles sont dans des temps qui souvent sont relativement courts :

- Le temps des militaires est un temps qui peut être celui des mandats et qui porte aussi quelque part des ruptures, une approche parfois segmentée. Le temps de la crise, pour les populations peut être un temps très différent, soit un temps immédiat – je l'ai vécu lors de la Conférence de Londres sur l'Afghanistan, où l'on parlait de milliards d'euros, de perspectives majeures, et les afghans avaient le sentiment que cela devait s'exprimer le lendemain par quelque chose de différent – soit, au contraire, un temps long qui est celui de la vie d'une population dans un pays comme celui-là. Un proverbe afghan dit : « l'homme était pressé, il mit un siècle à se venger. » Nous devons faire coïncider ces deux temps dans notre action, dans notre approche. Il y a là clairement un premier piège. Il a été évoqué tout à l'heure, s'agissant

des questions de droit. Si au Kosovo, la formation des magistrats est déjà un problème, imaginez ce que cela peut être en Afghanistan. La Présidente de la Commission consultative des droits de l'homme, une Afghane remarquable qui a failli être proposée pour le prix Nobel, me disait un peu sur le ton de la boutade : « il faut une génération pour former un magistrat ». Il y a donc des notions de temps incompressibles sur lesquels nous avons, nous tous, des difficultés.

- La deuxième difficulté, c'est l'espace. De l'Afghanistan, on peut penser que c'est un pays vaste et ouvert, mais l'on observe de réelles contraintes d'accès aux territoires, une vision segmentée à travers des zones d'intervention, le risque de perspectives faussées par exemple pour certains diplomates qui n'auront pas l'occasion de parcourir le pays. Des éléments complexes, très « piègeux » nous privent d'une composante essentielle dans la crise : la proximité, ce que Gérard Chaliand appelle « la connaissance par la peau », c'est-à-dire des facteurs de sensibilité, de toucher, la nécessité d'être dans une relation tactile.
- Un troisième élément est celui de la transversalité, un peu dans le sens d'Edgar Morin, c'est-à-dire lier les connaissances. Je crois que nous devons nous retrouver ensemble pour lier des connaissances. Une crise est par nature extraordinairement complexe. Nous devons d'abord assumer cette complexité. Nos diplomaties n'aiment pas forcément cela, peuvent redouter cette lecture et ses implications.
- Proximité, complexité et aussi humilité. Nous devons bien mesurer qu'une crise appelle une humilité. Ce n'est simple pour aucun des groupes que nous représentons. Enjeux et exigences considérables, vie des gens, autant d'éléments qu'il faut conjuguer et cela peut être difficile pour une diplomatie. C'est vrai aussi pour les humanitaires leur professionnalisation peut les conduire à s'enfermer dans des certitudes. Et pour des militaires, compte tenu des responsabilités qui sont les leurs dans une zone de crise.

Sur la notion de complexité, j'ai vu en Afghanistan une évolution. Le mot était un peu tabou au début de ma mission. À la fin, il ne l'était plus et le Président Obama ou le Général Petraeus l'emploient maintenant d'une manière forte et assumée.

Michel Veuthey, *vice-président de l'Institut international de droit humanitaire*

Le piège, c'est de se précipiter dans l'action. Je citerai Albert Camus : « Se battre pour une vérité en veillant à ne pas la tuer des armes mêmes dont on la défend. »

C'est tout aussi vrai pour un militaire que pour un humanitaire. Un humanitaire ne peut se limiter à l'assistance, il doit aussi prendre en compte la protection. Car la protection, c'est de la prévention : assurer la protection de la population civile permet d'avoir moins de réfugiés, moins de personnes déplacées (outre le principe fondamental de respecter et de protéger les personnes civiles, une des règles du droit humanitaire est en effet d'interdire les mouvements forcés de populations). En outre, respecter le droit humanitaire rend l'action humanitaire d'assistance et de protection possible.

Le droit, ce n'est pas seulement le droit positif des juristes et des facultés de droit, c'est un droit naturel dont les fondements se retrouvent dans toutes les civilisations. Nous ne pouvons plus aujourd'hui imposer nos conceptions d'Europe, de Paris, de Genève, de Rome ou de Londres, comme si nous détenions toute la vérité de l'humanité. Non, l'humanitaire doit pouvoir s'ancrer dans chaque pays, dans chaque civilisation. Ce que nous devons faire, ce n'est pas arriver comme des extra-terrestres, mais agir en ayant conscience qu'il y a sur place des êtres humains et des communautés qui y ont vécu et pensé depuis des millénaires, qui ont des traditions, qui ont un droit, qui ont un sens de ce que sont la dignité et la vie de l'homme. La première tâche des humanitaires devrait être, avant d'aider et de protéger, d'écouter celles et ceux qu'ils veulent aider. Prendre le temps de créer la confiance dans un respect réciproque. Accepter l'empathie. Essayer de comprendre leurs priorités. Admettre d'apprendre de ceux que nous venons assister. Et surtout accepter que notre aide vise d'abord à ce qu'ils puissent s'aider eux-mêmes.

Badaoui Rouhban, *directeur des préventions des catastrophes à l'UNESCO*

L'UNESCO se réjouit que les mots de protection et de prévention aient trouvé leur place dans cet événement. Car dans la gestion des crises, un des principes d'action est, en effet, que les acteurs qui viennent aider les populations affectées, gardent à l'esprit l'importance de jeter des jalons pour l'avenir, pour les crises ou catastrophes futures qui, malheureusement, peuvent se reproduire. Prenez le cas d'Haïti. C'était une catastrophe annoncée. On savait que l'île pouvait avoir un séisme de magnitude 7 ou plus. On savait que les constructions étaient à 85 % non résistantes aux séismes ; on savait que l'aménagement du territoire était absurde. Que faut-il faire maintenant ? Il faut agir dans l'urgence, bien sûr, mais il faut aussi préparer la prévention de catastrophes similaires qui menacent Haïti. Prévention par des systèmes d'alerte, des constructions parasismiques, un aménagement du territoire, l'information de la population. Tout cela est possible grâce à la science et à la technique.

Après les catastrophes, on est prêt à dépenser des millions. Mais si l'on investissait auparavant dans la prévention, on économiserait des millions. Il faudrait décider de consacrer dix pour cent des ressources de la reconstruction à la prévention des catastrophes sismiques. Pour cela, il faut une volonté politique.

Alain Ménargues

Une réaction de chacun d'entre vous à ce qui vient d'être dit ?

Ingo Radtke

Une première règle est de laisser les choses mieux qu'on ne les a trouvées. Il ne faut pas laisser une population dans une crise permanente, ce qu'elle était en Haïti avant. Une deuxième règle, lorsque l'on commence à travailler dans l'urgence, est de regarder trois à cinq ans plus loin. Il faut avoir en vue une stratégie de sortie pour passer les rênes à la population concernée. C'est leur vie, leur volonté, leur dignité.

La troisième, c'est d'assurer un entraînement à la prévention des désastres. Cela fait partie de la reconstruction. Sans cela, on a déjà raté l'affaire.

Peter Zangl

L'urgence invite à travailler vite, ce qui est très différent de se précipiter. C'est cela qui fait la différence entre l'amateur et le professionnel.

Protection, prévention, et j'ajouterais préparation. Ces trois mots font partie des éléments les plus importants des actions d'ECHO. Quand nous engageons une action d'urgence, il y a en règle générale un élément essentiel de protection. Vous ne pouvez commencer à penser à fournir de l'aide alimentaire à des personnes déplacées sans immédiatement envisager pour celles d'entre elles qui sont particulièrement vulnérables et exposées la dimension protection.

Sur l'élément prévention, nous avons par exemple un programme DIPECHO, mais nous faisons aussi dans le nord du Kenya des programmes de préparation à la sécheresse. On sait que si l'on permet aux nomades d'avoir de l'eau plus longtemps, le risque de conflit diminue plus que proportionnellement.

La préparation, c'est : qu'est-ce que les gens sont préparés à faire au moment où la crise se déclenche ? À qui donner quelle information et comment ? À partir de quel moment est-on sûr qu'il s'agit d'une crise et qu'il y a danger ?

Je ferais une remarque sur le titre général qui parle de « gestion de crise ». Il pourrait être plus précis. Au-delà de la préparation, mon métier consiste en la « réaction aux crises ». La gestion de crise c'est plutôt, comme dans le cas de l'Afghanistan, ce que l'on fait pour sortir de la crise.

Alain Ménargues

Monsieur l'ambassadeur, comment appréciez-vous la prévention dans la gestion de crise ?

Ambassadeur Régis Koetschet

C'est aujourd'hui le travail d'une diplomatie. Notre nouveau ministre insiste beaucoup sur cette nécessité d'œuvrer à anticiper les situations, de réfléchir à ce qu'une diplomatie préventive peut permettre. Cela passe par un débat sur les États, sur les causalités et également sur les sociétés.

Il peut être difficile, notamment pour une diplomatie traditionnelle, avec les instruments qui sont les siens, de rentrer dans cette réflexion. D'où la mise en place de la Direction Générale de la mondialisation, du développement et des partenariats et en son sein d'une Mission pour les relations avec la société civile, ainsi que d'autre part le centre de crise. L'idée est de définir des formes d'action permettant de mieux comprendre les termes de cette nouvelle réalité internationale, mieux la traiter et mieux prendre en compte ce qu'on appelle les situations de fragilité.

Alain Ménargues

Êtes-vous en train d'inventer une nouvelle diplomatie ?

Ambassadeur Régis Koetschet

On n'invente pas une nouvelle diplomatie mais on s'attache à mettre en place des moyens adaptés à une donne internationale qui a considérablement évolué. Il y a tout ce qui relève des questions globales, ainsi que des enjeux – on le voit avec le climat – pour lesquels les expertises se trouvent en dehors des États. Il faut aller les chercher là où elles se trouvent. Les acteurs étatiques sont certes des acteurs centraux, mais il est clair que d'autres acteurs jouent un rôle désormais très important dans la vie internationale.

Nous devons adapter nos instruments, nos dispositifs, à tout cela. Ce n'est pas facile, compte tenu que tout cela se passe dans une concomitance. L'émergence de sociétés civiles organisées au Sud, de nouveaux acteurs, des vecteurs de changements, avec lesquels nous devons être en situation d'accompagnement, d'observation, de compréhension, de disponibilité, de curiosité.

Alain Ménargues

Le droit peut-il permettre, M. le professeur, de passer de la gestion à la prévention ?

Michel Veuthey

Le droit lui-même est le résultat de l'action. Les conventions de Genève ont été le résultat de catastrophes, de tragédies collectives. Cela a commencé à Solferino, cela a continué à Tsushima, bataille navale que connaissent tous les marins. Après la première guerre mondiale, on s'est occupé des prisonniers de guerre et après la deuxième guerre mondiale de la protection des civils. Le droit humanitaire, ai-je cru entendre tout à l'heure, est en retard d'une guerre. Peut-être, mais il a vécu cette guerre, il est écrit en lettres de sang, et il s'agit de prévenir cela.

La première des préventions pour moi serait l'éducation. Pas simplement une éducation de technicien de l'humanitaire, mais une éducation éthique et de respect des civilisations et des coutumes des personnes que l'on va aider.

Ensuite, on devrait permettre à ces personnes d'être *empowered*, leur donner le pouvoir de résister eux-mêmes, faciliter la résilience. Notre formation n'est pas d'arriver comme des troupes d'élite, mais d'avoir beaucoup de supplétifs, d'auxiliaires. Le grand chancelier disait ce matin que l'Ordre de Malte avait des gens dans de nombreux pays. C'est aussi cela qu'il faut voir : quels sont nos alliés dans chaque pays ? Comment pouvons-nous les mobiliser et comment le faire en leur donnant le juste message ?

Alain Ménargues

La morale peut-elle être un facteur de puissance internationale ?

Michel Veuthey

Bien sûr ! Qui disait que les médias étaient des producteurs d'émotion ? La morale est là de nouveau. Des sages musulmans ont essayé de convaincre les Talibans de ne pas faire sauter les bouddhas. Là aussi, il y a beaucoup de religieux, et pas seulement des chrétiens, qui peuvent être des alliés des humanitaires et qui vont faire jouer cet élément moral.

Alain Ménargues

Vous avez rencontré cette dimension de moralité, Monsieur l'ambassadeur ?

Ambassadeur Régis Koetschet

Une partie de mon « moteur personnel » est liée à l'action humanitaire, à la conception du monde qu'elle porte. J'ai la chance que la diplomatie de mon pays le permette et aille dans ce sens. Avant d'être en Afghanistan, j'ai été au Pakistan, il y a 25 ans. Des acteurs de l'humanitaire m'avaient offert pour mon anniversaire une petite gravure, une reproduction de chameau. Je leur ai dit qu'elle ne quitterait pas mon bureau et par référence à leur engagement

guiderait mon action de diplomate. Elle y est toujours... Les crises génèrent des situations difficiles, ingrates, violentes. Malgré cela, on doit préserver un souci de proximité. En Afghanistan, nous étions confrontés à une réalité très dure. C'est un pays où l'on ne décompresse pas. Diplomates, humanitaires et autres, on avait besoin de se retrouver pour garder le cap et partager. Car notre action repose sur des valeurs partagées qui sont importantes. Mais la réalité d'une crise est par nature dure et contraignante.

Peter Zangl

Je crois qu'il faut faire la différence entre deux choses. D'abord, l'aide humanitaire telle que nous la connaissons est ancrée dans nos valeurs occidentales. Ensuite, si la vérité est dans chaque pays, cela s'applique au droit comme aux valeurs. Un humanitaire doit identifier les valeurs qui sont spécifiques au groupe de population qu'il a en face de lui. C'est là que se fait l'interaction entre nos valeurs et les valeurs qui sont essentielles pour les personnes vulnérables auxquelles on va venir en aide. Cette dialectique fonctionne bien et, par expérience, n'est pas difficile. Le Secours islamique fait de l'aide humanitaire au même titre que les autres.

Ingo Radtke

Un exemple que nous avons vécu en Indonésie. Nous sommes arrivés dans ce pays en phase de grande crise. Après le tsunami, il y avait tant d'organisations à Sumatra que cela entraînait une autre catastrophe et que l'État indonésien a eu, un premier temps, l'intention de nous jeter dehors. Après trois ans, le gouvernement de ce pays, qui est le pays musulman le plus peuplé du monde, nous a proposé de signer un contrat avec eux. « On veut bien rester avec vous, mais pourquoi ? Vous savez que nous sommes une organisation chrétienne, catholique ? » avons-nous demandé. Leur réponse fut : « C'est exactement la raison pour laquelle on vous veut, parce que vous avez des valeurs et elles ressemblent aux nôtres. Vous croyez en quelque chose, vous n'êtes pas des techniciens, vous venez avec le cœur et avec l'esprit. Nous savons bien que vous êtes catholiques mais vous n'imposez rien, vous respectez notre religion, notre manière de vivre et nous respectons la vôtre, c'est pour cela que nous vous demandons de rester dans le pays. » Nous en avons été fiers.

Alain Ménargues

Les termes « éthique » et « *Real politik* » sont-ils compatibles dans l'action humanitaire ?

Peter Zangl

L'action humanitaire est une action réelle. Si vous définissez « *Real politik* » comme ce qui fait les actions réelles, alors cela est inclus dans notre action.

Cela m'amène au titre « diplomatie humanitaire » qui ne me convient pas très bien. Si l'on véhicule l'impression que l'humanitaire a une finalité diplomatique, alors il n'a aucune chance d'arriver à respecter ses principes. Il est différent de dire que l'action humanitaire a des effets collatéraux sur la diplomatie. Un exemple : celui du cyclone Nargis au Myanmar en 2008. ECHO était au Myanmar depuis longtemps parce que des groupes réfugiés sur les différentes frontières avaient déjà retenu notre attention. Nous étions de ce fait un partenaire acceptable et reconnu par les autorités Birmanes. Nous avons, de ce fait, été de ceux qui ont été plus facilement autorisés à travailler sur le terrain. Sur cette base s'est déclenché un processus du côté des autorités du Myanmar qui ont dit que finalement nous étions présentables – pas fréquentables – et donc ont ouvert un corridor diplomatique. Si vous considérez la diplomatie humanitaire comme un effet collatéral, cela me convient, mais pas si vous voulez dire que les humanitaires ont des ambitions diplomatiques, car nous n'en avons pas.

Alain Ménargues

Je parlais de « *Real politik* » au sens où il faut inclure tous les éléments, y compris les éléments négatifs que l'on peut trouver sur un terrain pour pouvoir accéder aux populations, y compris l'éthique que l'on peut avoir dans sa propre action.

Peter Zangl

Si vous ne le faites pas, vous ne pouvez pas travailler.

Ingo Radtke

J'ajouterai que dans le pays en crise, qui est toujours un pays souverain, nous sommes invités, nous sommes hôtes. Les peuples ont un gouvernement, un système qui est là. Pour respecter la population, nous devons être en contact avec le gouvernement, avec ceux qui ont le pouvoir dans le pays. Si on ne le fait pas, on ne peut pas travailler. L'Ordre de Malte était au Myanmar depuis 2001. C'était pratiquement la seule organisation chrétienne qui ait pu travailler là-bas, parce que nous avions 200 collaborateurs locaux qui savaient mieux que tout le monde quoi faire. Nous avons eu la confiance d'un gouvernement avec lequel nous avons gardé la juste distance.

Alain Ménargues

Monsieur l'ambassadeur, on constate depuis plusieurs années que les attaques, kidnappings, assassinats de personnels humanitaires deviennent de plus en plus fréquents.

Cela signifie-t-il à vos yeux qu'ils sont devenus plus téméraires, qu'ils vont dans des zones plus difficiles qu'auparavant ou qu'il y a eu une évolution dans le

risque qui les entoure ? L'insécurité est-elle de nature à transformer l'action et la vision des humanitaires ?

Ambassadeur Régis Koetschet

C'est une préoccupation majeure que toute notre communauté nationale partage. Je me rappelle dans les années quatre-vingt que notre ami Alain Boinet traversait avec ses caravanes tout l'Afghanistan à pied. Des humanitaires sont tombés dans ces années-là, mais le contexte de sécurité était cependant meilleur qu'aujourd'hui. Désormais, les questions d'insécurité touchent tout le monde, les humanitaires, les journalistes, les diplomates... Si ces derniers se referment trop souvent sur un espace clos, c'est en raison des questions de sécurité. Les populations aussi sont touchées. Le nombre d'enlèvements qui concerne les afghans est extrêmement élevé. Pendant ma mission, les médecins à Herat se sont mis en grève parce qu'ils ne supportaient plus que leurs familles soient victimes de cette criminalité. La crise génère tout cela. C'est un élément additionnel et prégnant de questionnement pour notre diplomatie. Aujourd'hui, la situation dans le Sahel nous impose de réfléchir ensemble de façon très sérieuse aux conséquences que cela peut avoir en termes de présence, de rayonnement, de développement. Nous sommes là face à une contrainte envahissante devant laquelle nous nous sentons parfois démunis.

Peter Zangl

C'est en tout cas l'un des plus grands dangers qui pèse sur l'action de l'humanitaire. Les humanitaires sont des gens sérieux, pondérés, courageux. Dans le sens positif du terme, oui, ils sont téméraires, mais ce ne sont pas des têtes brûlées. Contrairement aux diplomates qui ont aussi des instructions humanitaires parfois difficiles à vivre pour eux, la préférence des humanitaires est la discrétion et le dialogue. Notre préoccupation est toujours de savoir si nous pourrions faire passer l'aide humanitaire vers les bénéficiaires. Il y a mille manières de le faire. Le dialogue avec les populations locales et un minimum de discrétion sont en général l'outil préféré qui nous donne le plus souvent les assurances requises. Nous rencontrons des problèmes par rapport à ce besoin de discrétion quand les véhicules qui ne sont pas des véhicules proprement humanitaires sont peints en blanc. L'une des situations les plus critiques aujourd'hui concerne le Darfour où la situation de non-sécurité est telle que ce que nous appelons l'espace humanitaire n'existe pratiquement plus. Va se poser la question de savoir dans quelle mesure il est encore possible de fournir de l'aide humanitaire au Darfour...

Alain Ménargues

Vous est-il arrivé de stopper une aide humanitaire pour des raisons de sécurité ?

Peter Zangl

Ce n'est pas dans mon domaine de compétence, pourtant, d'une certaine manière, je le fais. Je ne veux pas esquiver la question. Notre aide humanitaire est mise en œuvre par des partenaires, les ONG, les agences des Nations Unies, la famille de la Croix-Rouge, sous leur propre responsabilité. Au Darfour, dans le dialogue que nous avons avec nos partenaires pour mettre en œuvre l'aide, il est hélas récurrent que nous aboutissions à la conclusion qu'il n'est pas raisonnable de le faire. Le nombre de gens qui opèrent aujourd'hui au Darfour, les ONG occidentales, est en diminution rapide. Ceci nous entrave très fortement dans la capacité de mise en œuvre. Dans ce sens-là, oui c'est arrivé.

Ingo Radtke

Nous avons vécu ces difficultés en Afghanistan. Quand nous avons vu mourir un troisième collègue, nous nous sommes déplacés. Le fait d'être là, le fait d'être d'un pays occidental a transformé la situation. Et ce ne sont pas les expatriés qui ont été agressés, mais surtout les locaux. J'ai lu les lettres qui étaient envoyées à nos collègues locaux, menaçant de tuer leurs femmes, leurs filles... Nous avons décidé de reculer pour ne pas mettre le travail en danger. Car si l'on met celui qui porte l'aide humanitaire en danger, on met tout le système en danger. Chaque organisation humanitaire doit juger la situation pour elle-même.

Alain Ménargues

Cela tombe dans la définition de « *Real politik* » dont je parlais. Je m'adresse au professeur de droit. « *Real politik* » et éthique sont-ils des éléments constitutifs d'une même position ?

Michel Veuthey

Oui, bien sûr, parce que le droit positif est fait par des gouvernements. Donc, ils font de la politique. Mais ces gouvernements n'ont pas seulement le pouvoir de faire de la « *Real politik* », ils doivent avoir une certaine légitimité. Cette légitimité est acquise par une certaine éthique.

Ambassadeur Régis Koetschet

Le mot confiance a souvent été employé au long de cette journée. Je crois effectivement que cette notion est cruciale. J'y ajoute la confiance en soi pour des populations qui, dans une crise, doivent reconstituer des éléments de dialogue et d'estime de soi. La confiance a besoin de proximité. Nous devons avoir confiance en eux et ils doivent avoir confiance en nous. Être confronté à une situation d'insécurité qui génère un éloignement peut ajouter un élément de complexité à la nécessaire confiance. Tout ce qui passe par un regard, un geste, un mot, est constitutif de confiance. Promouvoir l'insécurité vise aussi, à l'inverse, à faire sortir de cette relation de confiance.

Alain Ménargues

Une question pour Michel Veuthey : pensez-vous que la notion de *jus post bellum* peut servir de cadre juridique à l'action coordonnée des différents acteurs de la reconstruction ?

Michel Veuthey

On ne va pas faire un cours de droit entre le droit de faire la guerre, le droit qui s'applique à la guerre ou celui qui s'applique après la guerre ! Ce n'est pas central ici. Ce qui est central se résume en un mot : le respect.

Que fait-on pour respecter les populations pendant qu'on les aide ? Et pendant qu'on les aide à reconstituer des communautés ? Va-t-on les consulter ? Va-t-on leur demander si elles préfèrent un hôpital ou une école ? Ce n'est pas le droit international qui va fixer cela, mais ce sont des consultations, une véritable concertation. Nos amis africains pourraient nous apprendre dans les palabres internationales. C'est cela qu'il faut essayer d'imaginer. Après, on doit réintégrer par exemple des anciens combattants qui ont été démobilisés, on doit sortir de leur traumatisme des populations civiles entières, à commencer par des enfants combattants. Si on ne le fait pas, on les verra dans nos rues comme des criminels ou des terroristes. La « *Real politik* » nous demande d'être des humanitaires. Le droit *post bellum* n'est pas seulement de reconstruire des murs, de reconstruire des réseaux électriques ou des réseaux d'eau, mais c'est reconstruire une communauté qui tienne depuis le bas et non pas par un chef d'État imposé selon des normes qui viennent de l'autre bout du monde.

Alain Ménargues

L'urgence fait que l'on a l'impression qu'il faut tout faire dans l'heure qui suit. Or, il faut laisser au temps le temps de pouvoir intervenir efficacement. « Demain ou après-demain, le temps ne compte pas » dit un proverbe arabe. À côté des périodes d'urgence, il y a la crise qui s'étend et certaines durent depuis plus de 20 ans. Comment vivez-vous cet espace-temps ?

Peter Zangl

Un mot encore sur la dimension sécurité. Au niveau des humanitaires expatriés qui sont en général des nationaux de pays avec lesquels nous travaillons étroitement, nous avons, entre les systèmes de sécurité des Nations Unies, les systèmes de sécurité des ambassades, ceux de l'Union européenne, les ONG et nous-mêmes, ECHO, un mécanisme d'échange permanent sur l'appréciation sécuritaire dans les différentes zones d'intervention. Sur cette base d'analyses largement communes, les acteurs prennent des décisions de retrait ou de non retrait. Quand, par exemple, les personnels ECHO au Sud Darfour se retirent à un

moment donné pour une durée de temps limitée, ils ne le font évidemment pas sans parler aux ONG qui travaillent avec nous sur la même zone. Le mouvement est en général synchrone, mais le débat ne se situe pas sur la place publique. Ce sont des décisions structurées sur la base de flux d'informations correctement analysées et partagées, qui arrivent de manière régulière.

Sur l'espace-temps : que se passe-t-il quand il y a une crise ? Prenons le cas d'Haïti. On apprend la gravité d'un tremblement de terre. Dans les 24 heures, un expert ECHO est arrivé à Port au Prince, et en 72 heures arrive une équipe de protection civile. Que font ces gens-là ? D'abord une analyse de la situation. C'est cela la différence entre la précipitation et aller vite. Ceux qui sont capables de dire dans les délais les plus courts possibles « voilà ce dont nous avons besoin tout de suite » et ceux qui sont capables d'organiser dans la séquence temporelle l'ordre de préférence nous permettent de faire l'adéquation entre les deux dimensions.

Les premiers experts arrivent avec un sac à dos standard qui leur permet d'avoir une table et un ordinateur ; l'équipe qui vient tout de suite après comporte soit des *tasks* soit des gens comme Télécoms sans frontières qui installent un minimum de capacité de communication. Après ces premières étapes se met en place une étroite collaboration avec les Nations Unies. Je sais que le monde est perfectible, que le monde des Nations Unies est complexe, mais néanmoins, si nous n'avions pas le rôle central de coordination des Nations Unies, nous serions particulièrement mal outillés pour faire l'adéquation entre le temps et l'espace.

Alain Ménargues

Une question de M. Attar de la délégation algérienne de l'UNESCO. M. l'ambassadeur, n'est-il pas urgent de croiser les réflexions nationales pour promouvoir une réflexion globale que l'interdépendance engendrée par la mondialisation rend nécessaire ? La réalité mondialisée ne requiert-elle pas la compétence de tous sans exclusivité ?

Ambassadeur Régis Koetschet

L'universalité des connaissances qui se relient les unes aux autres, qu'évoque Edgar Morin, appelle une approche partagée aussi large que possible. Les réalités locales sont des composantes majeures de la vie internationale. Nous devons, beaucoup plus qu'on a pu le faire par le passé, intégrer dans notre réflexion ces éléments d'articulation et d'animation. Je me réjouis que les sociétés du Sud nous interpellent, appellent cette volonté d'entrer dans des dialogues de différentes natures. C'est ce sur quoi nous devons essayer d'organiser aujourd'hui notre engagement. S'agissant du ministère français des Affaires étrangères, la Direction Générale de la mondialisation répond à cette aspiration.

Alain Ménargues

Mais perçoit-on une montée des crises identitaires, voire un fractionnement des territoires ?

Ambassadeur Régis Koetschet

J'ai lu avec intérêt le livre de Régis Debray sur *L'éloge des frontières*. C'est un sujet important par rapport à nos débats. Je voudrais dire un mot sur la dimension culturelle des crises. Une crise est une destruction à la fois physique, matérielle, et largement aussi une destruction psychologique et morale. Il faut donc retisser un lien identitaire.

Une conscience collective a été effacée et doit se reconstituer. Je suis attaché à la notion d'identité culturelle. En Afghanistan, la communauté internationale l'a peut-être négligée. Nous avons voulu aller vite, et c'est bien, vers un rétablissement institutionnel, une reconstruction de l'État. Restait un élément qui était un préalable, celui de la prise en compte d'une souffrance, de la nécessité de permettre une construction à la fois individuelle et sociale. Je crois beaucoup aux notions d'identité culturelle, et de pacte social. Je me réjouis que notre pays ait une diplomatie qui intègre totalement cette conviction. En Afghanistan, nous avons encouragé la réalisation de films, la formation de cinéastes, des activités relevant de la culture, la réhabilitation du centre culturel français qui est le seul lieu de création artistique à Kaboul.

Tout ceci est extrêmement positif, ce sont de vraies contributions à des efforts de reconstruction et de sortie de crise. Quand j'étais à Jérusalem, cinq centres culturels dépendaient de notre consulat général. Ils constituent aussi un apport aux dialogues de paix. Je crois que cela est un préalable. Nous n'en prenons pas nécessairement la juste mesure ; or il est difficile de bâtir un projet institutionnel, politique, démocratique, juridique, si cette dimension qui est très intime, et revient aux populations des pays concernés, n'est pas traitée avec beaucoup d'attention et de sensibilité.

Alain Ménargues

Question du contre-amiral Michaud : on a beaucoup reproché à ECHO son manque de visibilité lié à un recours presque systématique à des ONG sous traitantes. L'Europe en souffre en termes d'image. Est-ce que des mesures ont été prises en ce sens ?

Peter Zangl

C'est un long débat. Je suis content que les partenaires le soulèvent parce que l'une des discussions que nous avons est de voir dans quelle mesure ces partenaires

– ONG, agences des Nations Unies –, au-delà d'assurer leur propre visibilité, assurent la nôtre en même temps. C'est un dialogue permanent.

La visibilité est chose très difficile. Il faut y travailler à chaque instant. On peut toujours mieux faire. Mais il y a des moments où il est préférable d'être discret, où un arbitrage est à faire entre capacité à fournir de l'aide et visibilité. En cas de doute, il faut arbitrer au bénéfice de la capacité à fournir l'aide. Au Pakistan, il y a eu l'été dernier des cas où, après discussion, nous avons décidé de faire profil bas, en terme de visibilité. Cela ne veut pas dire que l'on se cache, mais qu'il faut faire attention. Je rentre de Tindouf ; si vous avez suivi la presse algérienne hier, vous avez vu que j'ai fait des efforts de visibilité. La Commissaire vous dira peut-être demain que je ne fais pas si mal et que je peux faire encore beaucoup mieux.

Sur la globalisation. De manière surprenante, la question de la globalisation a deux dimensions : une dimension locale et une dimension mondiale et universelle :

- Au niveau local, je suis d'accord avec ce qu'a dit M. l'ambassadeur. Il faut que nous allions plus loin dans l'implication des acteurs locaux. Nous travaillons avec des ONG qui ont un siège en Europe, mais dans le contrat-cadre que nous avons avec ces partenaires, il est expressément indiqué qu'ils peuvent travailler avec des acteurs locaux pour la mise en œuvre. C'est ainsi que nous gérons la capacité de faire participer ceux qui sont le plus près possible des personnes vulnérables concernées. Cela est particulièrement important dans la dimension prévention, préparation. Quand vous faites de la préparation aux crises, vous devez travailler avec les acteurs locaux et c'est ce que nous faisons. C'est cela la dimension locale, et nous n'y serons jamais assez attentifs.
- À l'opposé, la dimension universelle. Depuis un certain nombre d'années, divers acteurs humanitaires émergent et deviennent de plus en plus actifs. Ce sont les Chinois, le groupe du G77, ce sont les acteurs du monde arabe et du monde islamique – je fais la différence entre eux –, ainsi que la Russie. Ces acteurs font ce qu'ils appellent de l'aide humanitaire mais, comme cela ne répond pas au minimum de nos principes, nous avons tendance à dire que c'est de l'aide, mais pas de l'aide humanitaire. Nous devons, et c'est urgent, avoir un dialogue avec ces acteurs-là, car la pire des situations au regard de la capacité à fournir une aide indépendante, c'est d'être dans une dizaine d'années dans une situation dans laquelle vous auriez dix acteurs clés du système des Nations Unies ainsi que d'autres qui, soit ne seraient pas coordonnés, soit se feraient de la concurrence, ce qui serait pire que tout. Il y a là un élément de la mondialisation qu'il faut prendre d'arrache-pied. La

Commissaire me rappelle régulièrement à mes devoirs. C'est une chose qui va venir de manière croissante dans les mois qui viennent.

Ingo Radtke

Du point de vue d'un opérateur, une chose est importante pour l'aide humanitaire : l'existence d'un réseau. Si l'on n'a pas un réseau, si possible mondial, le risque est grand d'échouer. Il est toujours préférable d'avoir des organisations sur place et d'arriver pour renforcer les équipes sur place. On a de la chance, parce qu'avec les ambassades et les associations que nous avons, il y a quelqu'un de Malte dans presque tous les pays. L'espace-temps est clair. Les militaires disent « pas d'action sans reconnaissance ». Mais si la reconnaissance est déjà faite, ou en partie faite et que nous venons avec le reste, nous sommes dans une position optimisée pour aider les gens sur place selon leurs besoins.

Michel Veuthey

À la fin du siècle dernier, on a beaucoup célébré la Charte des Nations Unies, le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Nous ne sommes plus à l'heure des célébrations, mais pas non plus à celle de la désespérance. Nous devons nous rendre compte que le droit positif que nous avons aujourd'hui n'est pas le plus généreux qui puisse être. Nous, occidentaux, avons fait des compromis entre la « *Real politik* » et l'humanité, mais nous pourrions apprendre des autres civilisations. C'est cela qu'il faut faire : engager un dialogue sur les règles fondamentales de l'humanité. L'essentiel est une règle d'or qui n'est pas seulement chrétienne – on la retrouve jusqu'en Chine et dans beaucoup de lieux –, et qui est : « Ne faites pas aux autres ce que vous ne voudriez pas qu'ils vous fassent ». Au contraire, faisons ce que nous aimerions qu'ils nous fassent.

PROJECTION DU FILM :

*Missions de la Marine française auprès des populations libanaise
et haïtienne,*
réalisé par le SIRPA Marine

www.conferenceordredemalte.org



CONCLUSIONS DE LA JOURNÉE

Amiral Jacques LAUNAY

Inspecteur Général des armées-Marine

Pour clôturer cette riche journée d'échanges et de présentations, j'ai souhaité marquer un temps d'arrêt. Il nous permet de poser la question du sens. Les images que vous avez vues, sans cesser de mobiliser notre réflexion, nous plongent dans le champ de l'émotion. L'émotion est aussi une clé de compréhension et d'innovation pour trouver des réponses concrètes aux crises et à leurs conséquences humanitaires. J'ai donc voulu laisser la place à ces images avant d'évoquer les enjeux que je perçois sur ces questions.

Je le fais naturellement au travers de mon expérience personnelle (travail en liaison avec le programme alimentaire mondial à Nairobi pour le soutien à la Somalie), mais surtout au travers de vos débats très riches d'aujourd'hui. J'ai aussi recueilli des témoignages sur Haïti auprès de l'amiral Raffaelli, actuellement commandant supérieur des forces armées aux Antilles, et auprès du capitaine de vaisseau Damien Lorge, commandant du *Siroco* lors de notre soutien après le tremblement de terre. S'agissant du Liban, j'ai recueilli les témoignages de l'amiral Magne et du capitaine de vaisseau Gilles Humeau, alors commandant en second du BPC Mistral puis devenu commandant du BPC lors du cyclone survenu en Birmanie.

Au travers les évocations des expériences recueillies, vous constatez déjà que la Marine nationale est l'un des acteurs de terrain (quelle expression pour un marin !) de la gestion des crises et de ses conséquences humanitaires.

Après ces images, vous admettez avec moi que nous avons une seule obligation : réussir. L'expérience que nous avons de la gestion des crises et de leurs conséquences humanitaires doit nous aider à éla

rgir l'espace de nos réflexions, sans ingérence dans les rôles de chacun mais sans complaisance également. Je voudrais axer mon propos sur trois critères principaux de la réussite : les coopérations, la cohérence et la continuité.

Dans cette ère des puissances relatives, des organisations relatives, des perceptions relatives, des intérêts particuliers, nous devons ensemble cultiver ces critères pour réussir.

1. Les coopérations

Le premier axe sur lequel notre action doit être fondée est de promouvoir les coopérations. Je les regroupe en quatre niveaux.

- Tout d'abord, les coopérations internes au ministère de la Défense, puisque c'est à ce titre que j'interviens. Ce sont sans doute celles pour lesquelles l'ac-

tion est la plus facile. Elle correspond au mode de fonctionnement de notre ministère et en particulier de nos forces opérationnelles. L'interopérabilité des armées et du service de santé et la notion de commandement interarmées des opérations permet au commandement d'exercer ses responsabilités.

- Ces coopérations existent aussi dans le champ interministériel. La réorganisation de la gestion des crises avec l'action de centralisation et de coordination sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et européennes est un progrès pour notre organisation nationale. Ce rôle interministériel permet là-encore de faire appel aux meilleures compétences disponibles au sein de l'État tout en tentant de minimiser les lourdeurs des processus décisionnels.
- Au-delà de ces efforts internes à l'État, un autre champ de coopération concerne les relations entre les organisations étatiques et les organisations non gouvernementales. Elles sont à la fois souvent plus faciles à mettre en œuvre car les acteurs non gouvernementaux se sont largement professionnalisés et l'ensemble des acteurs, à quelques exceptions près, se sont ouverts à ce type de coopération. Mais ces relations peuvent aussi faire apparaître des écueils fondamentaux évoqués aujourd'hui. Les objectifs d'entreprises privées, d'organisations non gouvernementales ou d'États peuvent diverger et méritent d'être clarifiés rapidement et au bon niveau, car ces différents opérateurs assureront ou non la continuité dans la phase de reconstruction.
- Quatrième niveau enfin, les coopérations doivent aussi s'établir dans l'action internationale entre les États. Dans ce domaine, il s'agit autant de savoir travailler entre forces gouvernementales de pays différents que de développer une stratégie commune entre diplomaties et représentations locales d'un pouvoir toujours affaibli par la crise humanitaire. Le cas du tremblement de terre en Haïti était à ce titre particulier, car le pouvoir y a été très affaibli dans sa capacité de réaction par l'ampleur des destructions immobilières et de la catastrophe humanitaire touchant les agents de l'État et leur famille proche. Quant à l'expérience libanaise de 2006, elle nous montre la nécessité d'être en mesure de conduire une action prenant en compte à la fois une force spécifique et contestée au sein de la population libanaise, je veux parler du Hezbollah, mais aussi les forces navales israéliennes patrouillant au large. Il fallait donc savoir gérer les coopérations internationales mais aussi, les lacunes de ces coopérations.

Ainsi, coopérer est une obligation pour ouvrir la route de l'espoir. Il s'agit bien d'accomplir les premiers pas efficaces d'une gestion de crise pour en renforcer la cohérence.

2. La cohérence d'ensemble

C'est cette cohérence d'ensemble qui constitue le deuxième critère de réussite et que nous devons rechercher en permanence. Il se mesure à la fois par la capacité à répondre au besoin des populations sinistrées et par son impact favorable sur l'opinion publique internationale.

Pour cela, l'expérience des opérations récentes montre que des voies d'amélioration sont toujours possibles et probablement à notre portée dans la plupart des cas. L'action d'un seul ne permet plus aujourd'hui de résoudre la totalité des conséquences d'une crise. Il faut savoir être humble. Dans le même temps, l'urgence, la multiplicité des tâches à accomplir, la nécessité d'expertise et la divergence des objectifs sont autant de facteurs à intégrer pour construire une action cohérente dans un environnement extrêmement mouvant.

Ainsi, l'accès aux ports ou aux aéroports est un préalable à l'acheminement de l'aide matérielle, humaine et médicale, mais cet accès ne peut se faire de manière désordonnée dans une zone non sécurisée comme au Liban ou sans infrastructures opérationnelles comme à Haïti. De même, et vous tous ici le savez bien, le relogement dans les camps de fortune ne peut s'envisager qu'avec une analyse rapide et globale, mais cependant précise, des risques sanitaires liés à une surpopulation sur une surface réduite. La gravité de l'épidémie récente de choléra doit bien entendu nous faire réfléchir aux conséquences et aux limites d'une action décidée dans l'urgence.

Cette recherche résolue et permanente de la cohérence de l'action, fondée sur une vision partagée des acteurs, est encore largement perfectible. Différents processus décisionnels ont été mis en œuvre avec plus ou moins de succès lors des crises des dernières années. Ils ont apporté des réponses avec des formules diverses, soulignant des manques de performance, de cohérence, et sans doute des notions d'intérêt général insuffisamment prises en compte. Nos efforts communs doivent permettre de fédérer les engagements de tous : États, partenaires non gouvernementaux, médias et populations secourues, en vue d'une action construite, efficace, cohérente et pérenne.

C'est un vœu pieu me direz-vous. Oui, l'action à vocation humanitaire et sa réussite, c'est aussi former des vœux pour garder l'espoir.

3. La continuité

La continuité est le troisième critère de la gestion des crises. Il convient de renforcer les continuités sur l'ensemble du spectre prévention, émergence de la crise, urgence, action de reconstruction.

Les forces militaires ont l'immense avantage de pouvoir agir massivement, sous faible préavis et dans des environnements parfois insécurisés. Les organisations mises en place par de nombreuses ONG et par les agences de l'ONU permettent de débloquer très rapidement des compétences spécifiques, des fonds et des réserves en matériel de première nécessité, et des compréhensions régionales des esprits. Cette combinaison de moyens, comme on a pu le constater de manière très claire pour le départ vers le Liban, est un réel atout, mais son efficacité nécessite, pour être performante, une préparation en amont. Ainsi, la continuité doit commencer avant la crise humanitaire. L'exemple d'accord comme celui qui existe dans le Pacifique Sud entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande permet de travailler en amont des crises et d'avoir ainsi une meilleure continuité d'action dans la gestion de celles-ci.

Par ailleurs, le passage de témoin entre les opérateurs de la phase initiale d'urgence, souvent confiée aux forces gouvernementales, et ceux de la phase de reconstruction, plutôt laissée entre les mains des ONG, doit être mieux pensé. C'est cette phase de transition qui mérite aujourd'hui toute notre attention.

Mais le point le plus important de cette continuité concerne bien entendu l'action à long terme et la gestion post-crise. Elle s'étend de quelques semaines dans les cas simples à plusieurs mois ou plusieurs années dans les situations les plus complexes. Le passage du temps de la réaction à celui de la reconstruction est un chemin délicat. Les deux exemples que nous avons évoqués aujourd'hui (Haïti et le Liban) montrent à quel point les échéances lointaines doivent pouvoir être envisagées et avec quelles visions politique, économique ou de gouvernance nous avons le devoir de conduire ces gestions de crises, le devoir d'agir en restant chacun à notre place mais en gardant tous à l'esprit l'objectif de reconstruction à long terme.

L'urgence humanitaire ne saurait être une politique en soi ou servir de caution à l'inaction future, mais elle doit entraîner, provoquer et fédérer les processus de reconstruction. Si l'on peut parfois s'interroger sur les lourdeurs ou les lenteurs des processus décisionnels des organisations internationales, il faut cependant leur reconnaître la capacité, sans doute unique, d'agir dans la continuité sur de longues périodes. L'enjeu est de savoir combiner cet atout de gouvernance des organisations internationales à la puissance immédiate des États et à la capacité mobilisatrice de ressources humaines adaptées des organisations non gouvernementales et des acteurs économiques privés.

Ainsi, en associant ces trois critères dans nos lignes de conduite pour promouvoir les coopérations sans exclusivité, rechercher la cohérence des actions, renforcer

les continuités, nous pourrions relever le défi d'améliorer la gestion des crises internationales et de leurs conséquences humanitaires. Nul ne comprendrait en effet que la masse des flux financiers, des réseaux de compétences et d'intelligence humaine, des moyens disponibles publics et privés ne puissent être efficaces pour venir en aide aux populations victimes de catastrophes, ou de la folie des hommes.

Vous avez eu avec ce film des moments d'émotion, vous avez eu cette journée de réflexion et de débats de haut niveau.

En conclusion, j'ai trois choses qui me tiennent à cœur :

- D'abord redire que l'émotion fait partie de la vie. Elle est consubstantielle à notre réaction dans telle ou telle situation. Elle doit être prise en compte dans nos réflexions, voire nos planifications sur les crises. On ne vit pas sans émotion. Notre rationalité ne doit pas exclure l'émotion et les sentiments.
- Ensuite, revenir sur la question des relativités évoquées aujourd'hui qui conduit à nous interroger sur les légitimités des actions. Nous sommes aujourd'hui, comme le dit Amin Maalouf, dans le « dérèglement du monde », dans le temps des « légitimités instables », voire des « légitimités égarées ». Il nous faut sans cesse rechercher les voies des légitimités admises. Or, elles ne sont jamais acquises et les moments de basculement doivent faire l'objet de notre vigilance.
- Enfin, plusieurs intervenants ont parlé de dignité à juste titre. Nous devons effectivement bien faire attention à ne jamais atteindre ce « seuil d'incompétence morale » dont parle Amin Maalouf dans son livre, en augmentant notre insensibilité à la douleur individuelle et collective.

Et sans nous bercer d'illusions sur les ressorts humains et collectifs, il nous faut retrouver les chemins de « l'acte gratuit ». C'est en retrouvant cette notion essentielle de l'acte gratuit que nous nous mobiliserons ensemble pour défendre l'Homme et l'Humanité.

Je vous remercie.

Vendredi 28 janvier 2011

POUR UNE NOUVELLE FORME DE GESTION DES CRISES INTERNATIONALES

TABLE RONDE 5

Vers quelles formes de coordination, de partenariat ou d'intégration, faut-il aller ? Comment mieux utiliser les outils de médiation ?

Alain Ménargues

Nous avons parlé hier du positionnement des crises, de ce que sont les crises, des acteurs, de ce qui marche et ne marche pas, des principes d'action et d'éthique. Ce matin, nous ferons un peu de prospective. Les nouveaux défis exigent de nouveaux modes de concertation et d'action. D'autres acteurs entrent en lice. Il y a des mouvements massifs de populations, une radicalisation de certains conflits, des catastrophes plus importantes en intensité, de nouveaux modes de médiation qui apparaissent dans des émergences de sociétés civiles, un dialogue interreligieux qui balbutie mais qui commence à s'imposer. Quels sont les coordinations, les partenariats, les coordinations possibles ? Faut-il redéfinir les missions des grands acteurs humanitaires ? Vers quelles formes idéales pourrions-nous aller pour mieux répondre aux populations ? Quelles seraient les initiatives à promouvoir ? Avec nous pour débattre :

- **Le général Patrick de Rousiers**, inspecteur général des armées auprès du ministre de la Défense, a été auparavant le chef de la représentation militaire française auprès de l'Union européenne et le chef de la représentation militaire auprès de l'OTAN. Pilote de chasse, il a été responsable de la police du ciel sur le territoire national et a participé au centre de commandement des opérations aériennes de l'OTAN pendant la guerre du Kosovo.

- **l'ambassadeur Omar Hilale**, représentant permanent du Maroc auprès des offices des Nations Unies et autres organisations internationales à Genève, a été tour à tour secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et de la coopération au Maroc, ambassadeur du Maroc en Indonésie pour un grand secteur asiatique qui comprenait Singapour, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il a passé quasiment la moitié de sa carrière à Genève et suit avec attention toutes les initiatives touchant la justice, la santé, la prévention et la sécurité.

- **Laurent Thomas** est le directeur de la division Opérations d'urgence et réhabilitation à la FAO. Dans une crise, les premières victimes sont les paysans, les pêcheurs, les éleveurs. Reprendre leur travail est un gage de survie pour eux-mêmes, leurs familles et leur environnement immédiat. Il a commencé sa carrière avec la FAO en Angola, développant des programmes de recherche agricole dans un contexte de guerre. Il est intervenu sur tous les théâtres de crise et de catastrophes naturelles des 20 dernières années, du Rwanda à l'Afghanistan, du programme « pétrole contre nourriture » en Iraq aux récentes inondations au Pakistan.

- **Benoît Miribel**, directeur général de la Fondation Mérieux depuis janvier 2007, est spécialisé dans la lutte contre les maladies infectieuses. Il est ici au titre de président d'Action contre la faim. Il résume ainsi sa mission : « Chacun sait que

l'action humanitaire n'est pas une science exacte et qu'elle requiert une adaptation permanente aux réalités du terrain et des enjeux. Les populations vulnérables, en priorité celles qui meurent de malnutrition, sont la raison d'être de notre engagement humanitaire. »

- Nous attendons un témoignage enregistré de M. Mike Bittrick, directeur adjoint du bureau des affaires régionales et de sécurité pour l'Afrique du *State Department*. Il devait venir à Paris, mais la tempête de neige outre Atlantique l'a empêché de nous rejoindre. Ancien colonel des *Marines*, sa mission consiste en la mise en œuvre d'activités pour les Américains, comme la professionnalisation des programmes militaires pour le maintien de la paix et le renforcement des capacités de la formation militaire. Il a participé à la recherche de solutions dans des conflits comme le Soudan, le Darfour, le Libéria, la Sierra Leone, le Burundi, la République démocratique du Congo, la Somalie et d'autres. Son bureau planifie et supervise plus de 200 millions de dollars de budget annuel d'assistance et de sécurité pour l'Afrique subsaharienne.

Commençons par un tour de table. Il semble qu'il y ait un malentendu sur la notion d'urgence. Elle semble plus prévisible qu'on ne le pense, et surtout elle dure plus longtemps...

Laurent Thomas, *directeur des opérations d'urgence de la FAO, Rome*

Il faut savoir en effet qu'aujourd'hui, dans les crises, la vaste majorité des victimes sont des agriculteurs, des pêcheurs, des éleveurs. Pour eux, travailler la terre veut dire survivre. Quand les organisations ne sont plus là pour intervenir, ils ne survivront que s'ils peuvent produire leur propre alimentation. Mais c'est aussi pour eux une question de dignité. Il n'y a rien de plus humiliant pour un producteur que de dépendre de l'aide alimentaire. Il faut, dans le cadre des interventions d'urgence, pouvoir leur donner le plus vite possible la capacité de reprendre leur activité.

Les crises sont-elles prévisibles ou non prévisibles ? Y a-t-il urgence ou non urgence ? Mon point de départ est que la diversité de crises nous demande une analyse plus fine. Quelles sont les menaces ? On a parlé de catastrophes naturelles plus nombreuses, plus violentes, on a parlé de conflits qui continuent, on a parlé de crises alimentaires - ce qui s'est passé en 2008 pourrait revenir. On a redécouvert que les crises alimentaires, non seulement sont des conséquences des crises humanitaires, mais peuvent aussi provoquer ces crises humanitaires. On a aussi parlé de nouvelles maladies, de nouveaux risques, comme il y a deux ans avec la grippe porcine.

On présente souvent, y compris dans les médias, les crises comme des événements qui sont l'interruption d'un processus de développement : processus de développement, - crise, - intervention des « pompiers » et on reprend le développement. La réalité est très différente.

Prévisibles ? Oui, absolument. Même les catastrophes naturelles sont prévisibles. En Asie du sud-est, les moussons reviennent tous les ans. Dans les Caraïbes, les cyclones reviennent tous les ans. Les zones de vulnérabilité, les États fragiles, les crises qui perdurent sont connus. Nous demandons qu'il y ait d'autres types de réponses que la réponse urgentiste d'aujourd'hui.

Benoît Miribel, *président d'Action contre la faim (ACF), directeur de la Fondation Mérieux*

Je compléteraï par une nuance. Pour moi, une crise humanitaire, cela n'existe pas. Il y a les crises politiques qui ont des conséquences humanitaires. Une crise humanitaire, qu'est-ce que c'est ? Au départ, il y a une crise politique ou une catastrophe naturelle qui a des conséquences humanitaires. Il faut bien parler des causes chaque fois.

Qu'est-ce que l'urgence ? L'urgence dépend de la perception de chacun des acteurs. Pour nous, Action contre la faim, l'urgence, en accord avec les chiffres des Nations Unies et de l'OMS, c'est aussi aujourd'hui les huit millions d'enfants qui vont mourir en Inde. C'est dans ce pays que meurent le plus d'enfants en bas âge. Parfois, nous pouvons avoir une crise au sens de conflit, mais qui fait moins de dégâts en termes de vies humaines dans la population civile que dans d'autres contextes.

Alain Ménargues

Monsieur l'ambassadeur, vous êtes un observateur privilégié des institutions internationales. Quelle est votre perception de l'urgence au travers des travaux de ces institutions ?

Ambassadeur Omar Hilale, *représentant permanent du Royaume du Maroc auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève*

En ce qui concerne les institutions internationales, je dois reconnaître qu'il y a une prise de conscience que l'on peut maintenant prévoir les crises, notamment alimentaires, humanitaires. Ce n'était pas possible auparavant parce que les organisations n'étaient pas outillées pour cela. Depuis quelques années, depuis les grandes catastrophes, tsunamis, tremblements de terre, c'est devenu possible. Comme mes collègues, je pense que les crises sont prévisibles, surtout les conflits politiques.

On peut anticiper les conflits politiques, on peut intervenir en amont, on peut faire beaucoup de choses pour éviter les situations entraînant des crises humanitaires. Mais cela dépend d'abord de la volonté politique. Les organisations internationales ne peuvent rien faire sans volonté politique de la part des États. Parce que le premier intervenant qui doit évaluer, qui doit prévoir, c'est nos gouvernements. De même que les militaires font des prévisions pour préparer les guerres de l'avenir, les politiques ont une obligation de faire le nécessaire pour prévoir et ne pas avoir à gérer une urgence. Car lorsque l'on gère une urgence, on est déjà dans la crise, tout devient plus difficile et plus compliqué.

Alain Ménargues

Des médiations en amont des crises. Partagez-vous cette possibilité d'anticipation, Mon Général ?

Général Patrick de Rousiers, *inspecteur général des armées*

Je vais prendre un contrepoint pour mes propos. Il est très difficile de prévoir. On peut prévoir les typologies, envisager les lieux d'action. Mais ce qui est toujours très compliqué, c'est d'essayer d'imaginer les réactions des États et dans quelle mesure les États ou les organisations auront la volonté de s'investir.

C'est ce qui rend particulièrement difficile toute planification et rend indispensable l'analyse, notamment l'étude des processus d'interaction entre les différents acteurs, afin d'imaginer par anticipation la façon dont ils pourraient réagir aux événements. Il est en effet extrêmement complexe dans les organisations multinationales – que ce soit l'Union européenne, l'OTAN, ou des partenariats entre États –, de prévoir les réactions des uns et des autres face aux événements. Dans un domaine peut-être, toutefois, l'urgence peut se prévoir : c'est l'engagement militaire. Quand on s'engage militairement, on crée ponctuellement de l'urgence. C'est une évidence et c'est pourquoi une évolution majeure récente est que la typologie des engagements a sérieusement évolué, ainsi que l'interaction entre les humanitaires et les forces armées.

Alain Ménargues

En quoi ces relations ont-elles changé ?

Général Patrick de Rousiers

Je crois d'abord que ces relations ont changé chez nous, c'est-à-dire au sein des États, et donc dans la façon d'envisager l'application de la force. Ce qui a changé d'abord est le fait que précédemment, on déclinait séquentiellement les engagements : un déploiement, une acquisition de la supériorité aérienne, des actions

de coercition et une période de stabilisation. Schéma intellectuellement attirant, mais totalement incohérent. L'histoire nous a montré que cela n'a jamais été le cas, encore moins maintenant. Il y a une interconnexion en permanence de toutes ces phases. Les interactions avec les acteurs humanitaires ont donc changé, parce qu'après l'illusion d'un enchaînement de séquences où les humanitaires auraient été présents avant, puis absents pendant le conflit, et présents après, nous avons collectivement pris conscience qu'ils étaient naturellement présents tout le temps, qu'ils devaient l'être et donc que nous devons agir avec eux parce qu'il est nécessaire de coordonner, et parfois d'intégrer, tous ces acteurs.

Un autre changement considérable est le fait que les conflits armés sont violents, beaucoup plus rapides et surtout beaucoup plus intenses. Rappelons-nous le Kosovo, la première guerre d'Irak, l'Afghanistan, l'invasion de l'Irak : une période militaire intense, suivie par une période de stabilisation/reconstruction très longue, car la période très courte de conflit n'a pas permis aux raisons du conflit de disparaître. C'est donc pendant la période de stabilisation que les raisons initiales, les problématiques, pourront s'apaiser progressivement. Et donc l'interaction entre humanitaires et militaires va être beaucoup plus longue qu'elle ne l'était précédemment. C'est ce que l'on vit au Kosovo et en Afghanistan. Le seul domaine où cela est très différent concerne l'aide humanitaire face aux catastrophes naturelles. Là, l'engagement militaire est beaucoup plus ponctuel pendant une période restreinte.

Alain Ménargues

Pour vous, l'intervention d'ACF n'a pas de caractère d'urgence. Qu'est-ce qui la caractérise et en quoi pourrait-on la faire progresser ?

Benoît Miribel

Pour arriver à votre question, je voudrais rappeler qu'il y a eu un changement de paradigme avec la fin de la guerre froide. S'il y a aujourd'hui une pluralité, une diversité (c'est presque une jungle que ce monde des ONG internationales à l'échelle de la planète), c'est bien parce qu'il y a eu la fin de la guerre froide.

Il y a vingt ans, j'étais au Libéria. Pour la première fois, il y avait une force d'interposition des Nations Unies, sous régionale, la force de l'ECOMOG. Elle était vue comme une façon de confier à l'Afrique la gestion de sa propre sécurité, mais pouvait aussi être vue comme un désengagement des grandes puissances : à vous maintenant de gérer le problème ! La guerre civile du Libéria qui survint le 24 décembre 1989 est la première guerre civile de l'après-guerre froide. Elle est lourde de symboles. Le Libéria n'a jamais été colonisé mais les Américains y avaient une mainmise. Je me souviens du 17 janvier 1991, la

première guerre du Golfe. Du jour au lendemain à Monrovia, tous les navires américains sont partis. Il restait sept Marines à l'ambassade américaine. Cela symbolise pour moi la fin de la guerre froide, un changement de paradigme. Alors que chaque mètre carré sur la surface de la terre avait été sous l'emprise d'un des deux blocs, qu'a-t-on vu dans les années quatre-vingt-dix ? Une pluralité de terrains en quelque sorte « gelés » et qui ont éclaté, se sont retrouvés livrés à eux-mêmes, sans parler des Balkans et autres endroits. Des ONG portées par des citoyens qui voulaient se projeter, dans des contextes où les États ne veulent ou ne peuvent pas intervenir, ont décidé de faire quelque chose. De fait, depuis les années quatre-vingt-dix, on a une pluralité d'ONG. J'ai bien conscience que cette pluralité est compliquée à percevoir. Derrière le mot ONG que personne ne contrôle, on a tout et n'importe quoi (cf. *l'Arche de Zoé*).

ACF est une ONG humanitaire qui rentre donc dans les terrains de conflits. De plus en plus, on raisonne sur la vulnérabilité. C'est pour cela que j'évoquais l'Inde tout à l'heure à propos de l'urgence. Il meurt encore aujourd'hui 10 000 enfants de moins de cinq ans par jour, on les trouve en Inde, au Nigéria et dans d'autres pays, pas nécessairement là où il y a un conflit armé.

La question d'urgence n'est pas la même selon que vous êtes un gouvernement face à un embrasement politique qu'il faut contenir ou selon que vous êtes un humanitaire. À Sarajevo, des gens mourraient du fait du conflit, mais ils ne mourraient pas de faim. Il y avait des moments où il n'y avait pas d'accès à l'eau mais ce n'était pas comparable à d'autres pays. On a toujours à se questionner sur le contexte politique par rapport au mandat et à la mission. Pour nous, il n'y a pas de crise humanitaire – à l'exception de crise des acteurs humanitaires entre eux, ce qui peut arriver quand on est mal coordonné – il y a une crise politique ou une catastrophe naturelle qui a des conséquences sur la population.

Alain Ménargues

Vous qui travaillez avec des organisations humanitaires, M. Thomas, constatez-vous qu'elles appliquent un même schéma d'intervention depuis une dizaine d'années ? La culture de ces organismes ne se serait-elle pas un peu sclérosée ?

Laurent Thomas

Non. Je reviens sur l'idée des crises prévisibles ou non. La majorité des crises que nous vivons sont là depuis vingt ou trente ans : l'Afghanistan, la Somalie, le Soudan. On parle de prévision, mais ces crises sont déjà là. Les a-t-on oubliées ?

Les interventions des ONG sont fondamentales. Sans ces interventions, aujourd'hui l'action des organisations comme la FAO ne pourraient pas avoir lieu.

Mais, en effet, il faut se poser la question de savoir si dans les situations d'urgence la réponse « urgentiste » est toujours la bonne réponse. Aujourd'hui, dans le sud de la Somalie, nous intervenons avec des programmes pour la multiplication de semences, pour la réhabilitation de l'irrigation, pour la vaccination du bétail. Cette année, le sud de la Somalie n'a pas eu besoin d'aide alimentaire.

Donc attention ! Les interventions doivent être adaptées au contexte, et il existe des risques, on l'a vu dans le monde de l'urgence, que des interventions aggravent les situations : des situations où l'on a distribué du matériel de pêche qui a provoqué une surpêche dans des régions, des distributions de semences qui n'étaient pas adaptées, etc.

Alain Ménargues

Comment piloter les ONG pour quelles s'adaptent aux besoins d'un pays ?

Laurent Thomas

C'est la question de la coordination, de l'assistance technique. On l'a dit hier : tout le monde veut coordonner, personne ne veut l'être ! Plus on parle de coordination, moins il y en a !

Dans la réalité, beaucoup de progrès ont été faits dans le cadre des coordinations humanitaires avec les ONG et d'autres acteurs pour développer un meilleur partenariat pour l'action. Aujourd'hui en Haïti, nous travaillons dans notre domaine, l'agriculture, celui de la FAO, avec plus de soixante-dix ONG, en Afghanistan cinquante, au Pakistan une centaine. Il s'agit, ensemble, de mieux connaître la réalité, de définir les besoins, définir les priorités, voir quelles sont les zones où il faut intervenir et éviter que tout le monde n'intervienne au même endroit. Il faut être à même d'analyser quel type de réponse il faut fournir.

Ces partenariats sont en place. C'est ce qu'on appelle, dans le cadre de la réforme de l'organisation de l'architecture humanitaire, le système des « clusters ». Les « clusters » ont leurs limites mais les « clusters » fonctionnent.

Alain Ménargues

Mon Général, avez-vous eu affaire aux humanitaires au niveau de la réflexion stratégique ?

Général Patrick de Rousiers

Conscients que l'on sera longtemps présent sur le même théâtre avec les humanitaires, nous avons profondément changé notre processus d'enseignement académique à l'École de guerre. Nous avons maintenant des interactions fréquentes

et variées avec des humanitaires de manière à apprendre le mode de fonctionnement, les attentes et les obligations des uns et des autres. C'est aussi le cas lors des exercices de terrain que nous effectuons, que ce soit dans l'Armée de Terre, la Marine nationale, l'Armée de l'Air ou au niveau interarmées. Au début de ma carrière, en pleine guerre froide, les problématiques étaient tout autres. Maintenant, il est systématique lors des exercices d'avoir un volet relatif à la prise en compte de l'action de l'ensemble des acteurs non militaires dont, bien sûr, les humanitaires. Ceci contribue à une meilleure perception des enjeux par les uns et les autres.

Dans le cadre de conflits, j'ai deux expériences vécues, l'une durant la guerre du Kosovo, l'autre en Afghanistan. Au Kosovo, à Vicenza, d'où étaient planifiées et commandées les interventions aériennes en plein conflit, on a appris tout d'un coup que les convois humanitaires quittaient la Grèce et montaient au Nord. On était donc en réactif. Ce fut une coordination déclenchée et non pas de la coordination pensée.

Contre exemple : une prise de conscience par tous les acteurs de la nécessité d'échanger fut perceptible lors du conflit en Afghanistan. Je suis parti aux États-Unis après le 11 septembre dans un petit groupe de français dirigé par un officier général pour la mise en place d'une interaction. Nos interlocuteurs américains étaient l'État-Major américain et, progressivement, de plus en plus d'internationaux. Au bout d'un mois, il y avait de plus en plus de bâtiments alloués à des acteurs autres qu'américains. C'étaient des zones à partir desquelles chacun interagissait, représentait sa propre nation, et contribuait à bâtir cette coalition. En octobre je crois, peut-être en novembre, en tout cas en plein conflit en Afghanistan, le Nord n'était toujours pas libéré, la partie sud était le lieu de tous les combats. Arrivent alors des humanitaires. Je vois apparaître un village d'humanitaires qui interagissent avec le reste de la coalition. Cela a été pour moi la prise de conscience d'une interaction complètement différente, qui ne visait pas à s'intégrer, qui ne visait pas à ce que les uns soient sous les ordres des autres, en quelque sens que ce soit, mais qui partait du principe qu'il est opportun d'échanger, surtout des militaires et de l'État vers les humanitaires, pour évoquer ce qui est en train de se passer, parler notamment de l'évolution, des conditions climatiques ou des zones d'actions militaires, pour que les humanitaires - s'ils le souhaitent - évoquent les lieux où il y a des besoins et que l'on envisage ce qui peut être fait - parachutages de vivres dans certaines zones, acheminement d'humanitaires dans d'autres. Cette interaction se bâtit progressivement par la conscience que nous sommes sur le même terrain pour une même cause, qui est, pour nous, définie par les États qui nous engagent et qui est celle de ramener la paix. Et donc, forcément, il est opportun d'agir ensemble.

Alain Ménargues

Ce partage de la réflexion stratégique au niveau des États-Majors avec les humanitaires est-il possible en Europe ?

Général Patrick de Rousiers

Il est possible partout. Des exemples le montrent chez nous et c'est ainsi que des humanitaires viennent à l'École de guerre mais aussi sur le terrain lors des exercices : depuis plusieurs années, une prise de conscience s'est faite et c'est heureux. À Tampa, en Floride, le commandement stratégique « *US CENTOM* » a appliqué cela pendant la période dense de l'engagement militaire. Je ne sais ce qu'il en est maintenant, je ne suis pas persuadé que c'est toujours le cas, car les besoins ne sont plus les mêmes. Mais dans la période intense du conflit armé, cela me paraît souhaitable pour tous. Un autre volet est celui du terrain. L'interaction existe au niveau des États-Majors mais aussi, si ce n'est plus important, elle existe sur le terrain. C'est ce que j'ai vécu dans un autre cadre, l'opération EUFOR Tchad/RCA. On voyait là une interaction, sur le terrain, entre les humanitaires et les forces militaires chargées de protéger les déplacés et les réfugiés. Très clairement, l'UNHCR et les organisations non gouvernementales humanitaires étaient en coordination sur le terrain, avec les militaires, et notamment des Polonais que nous étions allés voir avec le Comité militaire de l'Union européenne.

Alain Ménargues

Monsieur Miribel, participez-vous à des échanges d'informations stratégiques sur un problème donné ?

Benoît Miribel

Cela se pratique d'une façon générale. J'évoquais la multiplication des interventions d'ONG après la fin de la guerre froide. Il en est de même pour les interventions des Nations Unies. Il y a eu durant la guerre froide très peu d'interventions internationales, et qui dit interventions des Nations Unies dit troupes armées. Il y a aussi diversité des acteurs militaires. En Haïti, on trouve des Népalais. Dans les Balkans, on préférerait toujours avoir une escorte britannique ou française, plutôt que bangladaïsi, etc. Il existe une diversité des troupes sous l'égide des Nations Unies qui ne sont pas toujours du même niveau, de même formation et peuvent poser problème dans la relation avec des populations locales et les acteurs humanitaires.

Acteurs militaires et humanitaires ont fortement accru leurs discussions et leurs échanges d'informations pour mieux se connaître et affirmer la spécificité des uns et des autres. Le mot coordination est compliqué. Avec Michel Veuthey, nous évoquions hier soir le terme de « concertation », une sorte de concert d'harmonie.

On a besoin de se concerter, c'est dans la nature des populations. Pour autant, il n'est pas du ressort d'une ONG comme ACF d'appeler à une intervention militaire. En tant que citoyen français, je peux avoir un avis sur la question et dire qu'il faut intervenir. En tant que représentant d'une organisation humanitaire, je ne peux pas prendre position sur ce contexte-là.

Lorsque j'étais directeur de l'Institut Bioforce, créé par Charles Mérieux avec Charles Béraudier et Charles Hernu, Hubert Védrine avait tenu en mars 1998 une réunion au quai d'Orsay avec les principaux dirigeants des ONG françaises. Il leur avait dit qu'ils pouvaient certes faire ce que qu'ils voulaient mais qu'ils avaient de plus en plus de prises d'otages et devaient donc se former. Nous avons proposé, à *Bioforce*, une formation pour humanitaires et journalistes, puisqu'il y avait eu à cette époque sept journalistes de RFI tués en Afghanistan. Pour moi, cette formation ne pouvait pas être conçue sans militaires, puisqu'il fallait se mettre sur un terrain spécial avec un encadrement spécifique. Cette formation, qui s'appelait « comportements en situation d'insécurité », a aussi été utilisée par le HCR et l'Institut diplomatique français, avec trois ans de formation, pas du tout un stage commando. Il y avait un grand intérêt à mobiliser les militaires qui savaient jouer des jeux de rôles et apporter des réflexions sur les comportements en cette situation de conflit et d'urgence.

C'est un point de départ pour des gens qui peuvent se regarder en se disant qu'ils n'ont rien à faire ensemble, mais qui finalement ont des valeurs communes. Pour autant, ce dialogue doit nous permettre d'affirmer notre spécificité. Il n'est pas de la vocation d'une ONG humanitaire d'être armée, de faire sa défense. La sécurité est l'affaire de militaires, de professionnels. Nous préférons, en tant qu'ONG, voir des militaires en uniformes connus et respectés, plutôt que ce que l'on voit dans certains pays avec les SSP, sociétés de sécurité privée, des personnes en civil, en jean, qui ont un « look » d'ONG et sont, en fait, des sous-traitants militaires pour des gouvernements. La loi ne le permet pas en France, heureusement, mais ce n'est pas le cas au niveau international, et cela ajoute une confusion énorme vis-à-vis de la population. Ce dialogue a été nécessaire, il se poursuit dans l'intérêt commun des populations.

Les contextes sont des éléments très importants. Bien entendu, dans les contextes de catastrophes naturelles, on a à travailler ensemble. Il y a un enjeu de logistique mais pas d'enjeu politique. Dans le cas du tsunami, il fallait des hélicoptères pour les populations, il fallait se concerter. Dans les contextes de conflit armés, c'est très différent. Cela n'empêche pas de se parler dans les coulisses, mais surtout pas sur le terrain, et on ne peut pas faire d'opérations ensemble. Si dans l'exemple du tsunami et dans tous les contextes de catastrophes naturelles on

peut travailler main dans la main, une coordination globale dans les contextes de conflits armés n'est pas possible. En Côte d'Ivoire en 2004, grâce à une intervention des militaires français, nos équipes ont échappé à des agressions et des viols, mais ce n'est pas pour autant que nous devons travailler ensemble dans un tel contexte.

À certains moments, des militaires étaient autorisés à aider dans des camps de réfugiés, ils faisaient de l'action humanitaire avec l'accord de leur hiérarchie. La semaine d'après, ils reprenaient leur FAMAS et devaient combattre. Quand on est un acteur français à côté d'eux, il y a un amalgame, il y a une confusion.

Le concept de mission intégrée nous gêne. Une mission intégrée, c'est quand les Nations Unies, en situation de conflit, sont à la fois pourvoyeur d'action humanitaire à travers les agences onusiennes et en même temps chargées d'imposer la force. Les populations le voient. Le mandat crée une confusion préjudiciable à l'accès que nous pouvons avoir à des populations. C'est ce qui fait que nous avons ensuite l'impression d'une insécurité globale. Nous, ONG, préférons voir les Nations Unies assurer complètement un rôle politique et de sécurité dans ces contextes de conflit et laisser l'humanitaire aux ONG professionnelles car, sinon, on est en pleine confusion préjudiciable à l'accès aux populations.

Alain Ménargues

Vous avez, M. l'Ambassadeur, développé l'idée de réfléchir à une obligation de médiation en amont de la crise. Pensez-vous que cela soit possible ?

Ambassadeur Omar Hilale

Avant de répondre, je voudrais apporter une précision au sujet des opérations intégrées. Je pense qu'elles font un travail colossal. Je donnerais l'exemple du Maroc. Il est intervenu avec l'Eufor aux Balkans, où une unité a fait un travail formidable. Une unité musulmane. Il faut reconnaître que la dimension confessionnelle a joué un rôle. Beaucoup de Kosovars venaient et cela a donné à nos troupes, à nos médecins, une dimension qui valorisait l'action des Nations Unies. De même en Côte d'Ivoire, cela a été énormément apprécié. Bien sûr, il faut relativiser dans quelles conditions ces opérations sont menées mais elles ont un apport considérable et souhaité par les populations locales. Cela n'amoindrit en rien le rôle des organisations humanitaires qui agissent dans le domaine médical.

Quasiment toutes les tables rondes ont parlé de prévention. On réfléchit de plus en plus à cette obligation d'intermédiation afin d'éviter les crises et les guerres, d'éviter certaines situations humanitaires et de pouvoir se prémunir et réagir.

Quand des tensions se déclarent, les pays se doivent de réagir pour trouver des solutions. La France a réagi rapidement en ce qui concerne le conflit de la Géorgie. Mais n'aurait-on pu le faire auparavant ? Au Liban, il y a deux ans, la France a pu rapprocher un peu les deux pays voisins. La diplomatie préventive a joué un rôle. En Afrique, il y a des « *success stories* ». La Guinée a failli sombrer dans une guerre civile après le coup d'État et l'interruption du processus électoral. Heureusement, une intervention diplomatique de plusieurs acteurs européens, les États-Unis, le Maroc, la France, a pu préserver et sauver le processus de transition. Il y a eu une élection et le pays a évité une guerre. Cela n'a pas été le cas pour des pays voisins. Pourquoi ne pourrait-on pas le faire ?

Je donnerais l'exemple d'une frontière fermée depuis vingt ans au Maghreb. Le Maghreb est l'espace culturel, commercial, la profondeur stratégique de l'Europe, particulièrement de la France. Le Maghreb est la frontière de l'Europe, et pourtant les Européens regardent sans faire de pressions appropriées pour convaincre le Maroc et l'Algérie d'ouvrir leur frontière. L'ouverture des frontières fait partie des bonnes relations internationales. Elle ne préjuge en rien des différends sur d'autres points, mais aidera à une meilleure coopération notamment contre le terrorisme international, elle contribuera à une meilleure coordination contre l'émigration illégale. Cette ouverture permettra aux investisseurs et aux opérateurs européens de mieux s'investir dans la région. C'est la seule frontière au monde encore fermée au XXI^e siècle, un anachronisme diplomatique à la porte de l'Europe. L'Europe n'a pas le droit de laisser courir une situation qui peut être réglée. L'Europe, qui intervient dans d'autres régions rapidement, a là une urgence de médiation.

Alain Ménargues

Vous êtes pour un droit d'ingérence diplomatique ?

Ambassadeur Omar Hilale

Pas un droit d'ingérence, un droit de médiation. L'ingérence suppose que l'on peut aller jusqu'à une action coercitive. Je pense plutôt à une intervention diplomatique de la part de l'Union européenne de plusieurs pays. Il existe des groupes de contacts pour régler plusieurs conflits dans le monde. Pourquoi ne pas chercher les moyens de convaincre ces deux pays qu'ils ont intérêt à ouvrir leur frontière, qu'ils privent leur population de la liberté de circulation des biens et des personnes. En termes de PIB, c'est 4 % que le Maghreb perd chaque année à cause de la fermeture des frontières. Imaginez l'impact sur le progrès, la prospérité de ces populations. Ce sont des éléments qui s'accumulent et qui peuvent créer une situation de tension pouvant impacter la sécurité dans la région et également la sécurité de la Méditerranée.

Alain Ménargues

M. Thomas, pensez-vous que la médiation diplomatique puisse, en amont, commencer à trouver des solutions sur des crises ?

Laurent Thomas

Certainement. Nous ne sommes pas les *leaders* dans ce domaine, mais nous pouvons contribuer à cet effort de médiation en amont. De quoi parle-t-on ? On parle d'arriver à des convergences et, surtout, de s'attaquer aux racines des problèmes. Pour nous, appuyer une médiation veut dire, par exemple dans le cas de conflit, trouver des moyens économiques viables pour des ex-combattants, pour s'assurer qu'ils n'ont pas recours à leur kalachnikov comme à une carte de crédit. Ce n'est pas facile mais c'est la clé de la solution de prévention. À l'origine de beaucoup de conflits sont des questions foncières. On le voit au Darfour, on le voit dans l'est du Congo. Cela veut dire compétition pour les ressources, l'eau, les pâturages, compétition entre les éleveurs et les agriculteurs. Tel serait l'angle que nous prendrions pour attaquer les questions de médiations.

Une question n'a pas été abordée, qui est liée à la coordination, celle de la médiation entre tous les intervenants dans ce grand cirque de la réponse humanitaire. Plus j'écoute ce qui a été dit depuis hier, plus je me rends compte qu'il faut que nous travaillions pour mieux comprendre nos différences de cultures organisationnelles, de pratiques d'intervention, de missions, qui font que souvent, puisqu'on les sous-estime, nous avons des dialogues de sourds. J'ai le souvenir d'avoir participé à une formation sur la démobilisation, le désarmement et la réintégration des ex-combattants, avec des collègues militaires. Après quelques jours d'exercices de simulation conjoints, nous avons réalisé combien nos différences de culture et de principes d'intervention étaient un obstacle majeur à notre dialogue. Nous ne devons pas sous-estimer cet aspect.

Général Patrick de Rousiers

C'est ce qui a conduit, au dernier sommet de Lisbonne, l'Alliance Atlantique à identifier cette problématique, et les 28 États ont décidé que, progressivement, les structures de l'Alliance Atlantique, de niveau stratégique comme de niveau opérationnel, donc les structures de direction, devaient avoir en leur sein des acteurs qui permettent de faire l'interface entre force militaire et acteurs civils. C'était inenvisageable il y a dix ans mais de nos jours, forts des différents engagements effectués depuis la fin de la guerre froide, il devient incompréhensible aujourd'hui que l'on n'ait pas fait cela plus tôt. C'est un changement politique profond, mais aussi pour ce qui a trait au dialogue entre les acteurs.

Alain Ménargues

Dans les différents postes que vous avez occupés à Bruxelles, avez-vous vu que la médiation en amont était possible et effective ?

Général Patrick de Rousiers

Les structures ne sont pas encore en place. À l'OTAN, elles ne le sont pas du tout. Ce sont majoritairement les États qui peuvent faire cette médiation initiale. C'est beaucoup plus le cas à l'Union européenne. Mais c'est en cours de constitution.

À mon sens, un catalyseur, une opportunité, va permettre de bouleverser sensiblement la façon d'aborder les crises, c'est la clause de solidarité du traité de Lisbonne. Cette clause de solidarité vise à dire que sur le territoire de l'Union européenne, face à une crise humanitaire ou à une attaque terroriste, les États sont solidaires et engageront tous les moyens possibles, y compris les moyens militaires, pour répondre à cette crise. Cela peut être un Tchernobyl en Europe, l'explosion de Toulouse avec du chimique, qui conduirait à des dégâts importants ayant un impact sur les populations et qui feraient qu'un État seul ne pourrait résoudre la crise et qu'il faudrait que les États interagissent.

Nous sommes à l'aube d'un changement profond. Il n'y a pas encore de centre unique de planification et de conduite, de centre unique de renseignement. Les structures politiques d'arbitrage et de décisions existent, mais les structures qui permettraient à l'Union européenne de réagir dans ce cadre vont se mettre en place. Elles seront de nature à bouleverser profondément notre approche des crises. Cela conduit les différents États à s'interroger sur l'engagement des armées au profit de structures civiles sur le territoire national. Cela est fréquent ou, en tout cas, pas incohérent chez nous, mais d'autres pays européens n'ont pas du tout cette approche. On va donc être obligé de faire évoluer les législations, les habitudes, sans parler du volet coordination et direction.

Alain Ménargues

Le rôle de la presse a été évoqué à plusieurs reprises.

Comment estimez-vous, M. Miribel, le rôle de la presse et des médias pour l'action des ONG ?

Benoît Miribel

L'appréciation est difficile, mais une tendance s'amplifie depuis vingt ans : de moins en moins de journalistes ont les moyens de se rendre sur le terrain librement. La presse en crise dispose de moins de budget. Quelques-uns restent, qui connaissent bien les ONG et les conflits.

Lors de catastrophes naturelles, on voit malheureusement apparaître des freelances envoyés par des boîtes de production, qui ne connaissent rien au contexte. On est de plus en plus dans l'image, dans l'immédiat, on est directement sur l'émotionnel. Les gens ne lisent plus, ils regardent de l'image. Cela nous inquiète. Quant aux nouvelles technologies, elles ont des aspects positifs avec la rapidité de communication, mais les aspects négatifs sont que l'on explique moins le contexte, que l'on reste dans l'émotion, et que l'on a de moins en moins de professionnels de ces contextes qui connaissent les acteurs.

Laurent Thomas

Si l'on n'est pas dans les médias, on n'existe pas. Une urgence qui n'est pas aujourd'hui dans les médias n'existe pas. La Centrafrique n'est pas dans les médias ? Il n'y a pas de crise humanitaire en Centrafrique ! Leur responsabilité est écrasante car on a besoin, en effet, du message des médias pour mieux expliquer aux opinions publiques, mobiliser des émotions, mobiliser des financements. On a besoin que CNN, Al-Jazira, la BBC et France 24 parlent des interventions. On a besoin de médias éduqués, qui ne regardent pas que l'écume, le sensationnalisme, mais la vague, la substance et les problèmes de fond. Ce n'est pas évident. Il y a un vrai besoin d'éduquer les médias.

Alain Ménargues

Les nouveaux moyens de communication sur internet permettent à une photo de faire le tour de la terre en sept secondes sans pouvoir être contredite. Les informations approximatives ou fausses se multiplient. Que vous suggère cette situation, Mon Général ?

Général Patrick de Rousiers

La diffusion de l'information a changé, les acteurs ont changé. Un nouvel acteur s'exprime, nous tous. Tout le monde doit prendre en compte le fait que l'information peut très rapidement faire une boule de neige qu'il sera très difficile d'ignorer. Mais ce n'est pas forcément de la désinformation, il y a très souvent des informations qui sont justes. Cela nous oblige, les uns comme les autres, à être à l'écoute d'autre chose. Il y a vingt ans, on était attentif à la presse écrite et audiovisuelle. Maintenant, cela a toujours son importance, mais ce qui est presque le plus important, c'est ce qui se passe sur les blogs, sur les pages Facebook et sur Twitter. Ce sont d'ailleurs des informations qui vont être récupérées par tous. Il y a une autre gestion de cette information instantanée.

Dans tous les cas, cela renforce la nécessité d'avoir des professionnels qui étudient, analysent et enrichissent rapidement les données recueillies, pour que le bruit se transforme en information, évitant ainsi que l'on soit dans l'instantané.

Ambassadeur Omar Hilale

Le rôle de la presse est central dans la prise de conscience universelle. C'est grâce à la presse que le monde découvre des drames humanitaires. Si, chaque année, tant de journalistes sont tués ou assassinés dans des conflits, c'est parce qu'ils dérangent, qu'ils transmettent la vérité. Si de plus en plus d'otages sont journalistes, c'est pour les bâillonner, pour compromettre leur mission. Ils jouent un rôle louable, honorable, ils payent de leur vie ce qu'ils font, ce qui est un sacerdoce de l'humanitaire. Il faut leur rendre hommage.

Alain Ménargues

Nous avons reçu l'entretien avec Mike Bittrick. Le colonel Xavier Collignon des troupes de Marine, qui est affecté au centre d'études stratégiques de l'Afrique à Washington, a accepté de nous présenter ce film. Je l'en remercie.

Colonel Xavier Collignon

Il y a quelques minutes encore, il n'était pas prévu que j'intervienne. Les conditions climatiques à Washington ont empêché Mike Bittrick de nous rejoindre. Il est actuellement en charge de la sécurité au bureau Afrique au Département d'État, où il travaille depuis une quinzaine d'années. C'est un spécialiste tout à fait averti. Il témoigne pour nous par un enregistrement sonore dont nous allons vous diffuser deux extraits. L'introduction témoigne des bonnes relations que nous pouvons avoir avec les États-Unis. Le deuxième extrait focalise sur les axes d'effort des États-Unis après l'arrivée de M. Barak Obama au pouvoir. Ces axes d'effort s'appuient sur l'Union Africaine, les organisations régionales ou sous régionales.

Mike Bittrick⁷, *directeur adjoint du bureau des affaires régionales et de sécurité pour l'Afrique du State Department*

Chers collègues, c'est un plaisir pour moi que de pouvoir m'adresser à vous. Je suis resté coincé dans une tempête de neige et suis désolé de ne pouvoir être parmi vous. Je remercie l'Ordre de Malte et la Marine française de l'occasion qui m'est offerte de partager quelques idées avec vous du point de vue des autorités américaines sur la gestion des crises au XXI^e siècle. Permettez-moi d'exprimer nos condoléances aux Français et tout particulièrement aux familles qui ont été victimes du terrorisme au Niger, ainsi qu'aux familles de tous les otages en Afrique ou ailleurs. C'est une inquiétude que nous partageons avec vous.

Colonel Xavier Collignon

Après cette introduction, M. Bittrick a développé son sujet en quatre parties. La première est un état des lieux de l'Afrique, nous n'y reviendrons pas. Le deuxième

7 - Intervention traduite de l'anglais

est l'évolution de la politique américaine en Afrique. Il insiste en particulier sur la coopération et le travail avec les organisations internationales et les autres pays. Il insiste également sur la mise en place de nouveaux outils.

Le centre d'études stratégiques, auquel j'appartiens, existe depuis onze ans, ce n'est pas la nouvelle administration qui l'a mis en place. Il témoigne de cette prise en compte de la problématique africaine. Le commandement des États-Unis pour l'Afrique a été créé il y a trois ans. Vous avez peut-être suivi les débats qui ont agrémenté sa montée en puissance, en particulier sur sa localisation – il est actuellement à Stuttgart. Cet État-Major est unique pour les Américains puisqu'il regroupe en son sein des bureaux qui sont des bureaux miroirs du gouvernement américain. En procédant ainsi, ils souhaitent éviter un travail compartimenté comme c'est très souvent le cas dans des administrations, en particulier américaines, dont la principale conséquence est que la main droite ne sait pas ce que fait la main gauche. Ils ont trouvé cet artifice pour tester un nouveau système : le commandement des États-Unis pour l'Afrique à Stuttgart. Leur politique a également évolué. Le concept de *smart power* développé par Mme Clinton est une inflexion non négligeable pour le gouvernement américain, il se décline pour des actions sur le terrain, soit en reproduisant ce qu'avait entamé M. Georges Bush, soit en l'améliorant.

Nous avons aujourd'hui, me semble-t-il, une réelle convergence de politique entre les États-Unis et la France. Prenons à témoin le discours de M. Obama à Accra en juillet 2009, il parle de démocratie, de bonne gouvernance, d'appropriation africaine, qui sont des termes couramment employés par la France.

Mike Bittrick

Nous travaillons donc avec les autres partenaires internationaux pour renforcer la structure de gestion des crises de par le monde. Je voulais évoquer plus particulièrement le travail que nous faisons avec l'Union Africaine pour renforcer sa structure de gestion de la crise et de la paix.

L'Afrique est en fait la zone dans laquelle on trouve les conflits les plus difficiles à gérer. L'Union Africaine a été fondée il y a dix ans et depuis sa création, elle a déjà réussi à faire beaucoup de choses. L'Union Africaine a clairement défini sa vision de la gestion des conflits au niveau régional. Des objectifs politiques, économiques et de sécurité ont été définis de façon à renforcer les normes applicables en Afrique.

Au bureau Afrique, l'un des domaines sur lequel nous travaillons étroitement avec l'Union Africaine et d'autres partenaires est le renforcement de l'architecture de paix et sécurité sur le continent et plus particulièrement l'aide au fonctionnement

des forces africaines pré-positionnées, non seulement pour réagir aux crises mais également pour gérer des crises. Il est essentiel, me semble-t-il, de travailler avec nos partenaires en Afrique tout simplement parce qu'il n'y a pas que les Nations Unies qui peuvent mettre en place et soutenir une dynamique de stabilisation. L'Union Africaine a un rôle de plus en plus grand à jouer. Elle le joue d'ailleurs pour stabiliser la situation dans son environnement immédiat.

Les forces pré-positionnées ont besoin d'une vraie aide internationale. Les États-Unis, les Nations Unies, l'Union européenne, apportent cette aide à l'Union Africaine ou aux organisations internationales comme la CEDEAO et parfois plus directement aux États Africains. Cet exercice a été un exercice réussi. L'Union Africaine s'est déployée de façon réussie au Burundi, au Darfour et en Somalie dans une certaine mesure. Ces déploiements ont limité autant que possible la détérioration de la situation. On peut dire beaucoup de choses à propos de ce que nous faisons tous ensemble dans la communauté internationale pour relever ces défis, et j'aurais voulu pouvoir écouter ce que vous avez dit depuis hier.

N'ayant pu le faire, je voudrais partager avec vous quelques bonnes pratiques ou leçons que nous avons tirées de ce que nous faisons et que nous cherchons à mettre en œuvre ici, aux États-Unis.

Il nous faut tout d'abord œuvrer à renforcer la capacité des diplomates et des agents de coopération pour travailler plus efficacement sur le terrain. Il faut également mettre en place des moyens de promotion de ces agents pour leur permettre d'avoir une carrière, c'est-à-dire que tous ceux qui participeront à des opérations de stabilisation, les militaires en particulier, doivent remplir une mission, certes, mais doivent acquérir un certain nombre de qualités professionnelles, ce qui veut dire, par exemple, participer à des programmes de formation pour mieux comprendre la fragilité des États, leur reconstruction et les modalités pratiques au XXI^e siècle. C'est quelque chose que nous faisons déjà aux États-Unis. J'imagine qu'un certain nombre d'entre vous travaillent à le faire dans le cadre de la gestion des ressources humaines. Dans certaines circonstances, il faudra forcer le système tel qu'il existe à faire quelque chose auquel il n'est pas prêt. Il y a quelques années encore, il était impossible aux différentes armées américaines de travailler ensemble et même de parler les unes avec les autres. Un certain nombre de lois sont intervenues et les armées ont dû apprendre à travailler ensemble. Nous devrions peut-être imposer un mécanisme similaire au Département d'État.

Un autre moyen de gérer directement la question de la stabilisation consiste, au niveau interministériel, à mettre l'accent sur la défense, la diplomatie

et le développement, ce qu'on appelle les trois « D ». Une des choses qui existe déjà au Royaume-Uni, le *conflict pooling*, consiste à mettre en commun des ressources financières pour financer des exercices de stabilisation ou de réaction aux crises. Dans ce *pool*, on voit au Royaume-Uni des représentants de la coopération des affaires étrangères travailler ensemble et les représentants de ces différents ministères doivent, avant d'engager des dépenses, adopter une position commune. Il me semble, vu des États-Unis, que c'est une approche extrêmement intéressante.

Nous voyons souvent que l'application pertinente de la force ou de la diplomatie à un moment donné peut être un moyen de relancer la machine comme il le faudrait. Nous soutenons l'Union Africaine et la CEDEAO qui a renforcé ses activités au Togo et ailleurs, pour essayer justement d'éviter les crises avant qu'elles ne se déclenchent. Nous pensons qu'il nous faut utiliser au mieux cette coopération et que cette approche en trois « D » peut être extrêmement utile. Je crois que nos collègues en Afrique profitent du fait que nous travaillons plus efficacement chez nous.

Il faut également mettre l'accent sur la définition des politiques coordonnées à l'intérieur même de l'Union Africaine ou d'autres organisations internationales et en faire une priorité pour nous. Il y a déjà évidemment le G8, les Nations Unies, qui nous donnent l'occasion de travailler tous ensemble. L'Union Africaine met aussi l'accent sur l'organisation de conférences qui nous donnent l'occasion de travailler ensemble pour améliorer la gestion de crises. Mais de temps à autre, la communauté internationale ne se réunit pas alors même que ce serait utile.

Merci de votre attention. J'aurais préféré vous dire cela au froid à Paris plutôt qu'au froid à Washington.

Colonel Xavier Collignon

Donc, aujourd'hui, la politique étrangère des États-Unis s'appuie sur trois mots, un triangle stratégique : Diplomatie, Défense et Développement. Ces trois mots conduisent toute l'action que les Américains réalisent au profit de l'Afrique et de la construction de la stabilité sur ce continent.

Alain Ménargues

Rappelons que l'intérêt américain pour l'Afrique s'est notoirement développé dès lors que les Chinois ont mis en place une structure économique et diplomatique sur ce continent. Monsieur l'ambassadeur, vous qui faites partie de ce continent, quelle est votre réaction ?

Ambassadeur Omar Hilale

En tant qu'Africain, je dirais que nous nous félicitons de l'action des États-Unis avec ce triptyque des trois « D ».

L'Europe est séparée de l'Afrique sur 14 kilomètres au détroit de Gibraltar. Une question que je me pose est : Où est l'Europe ? Pourquoi fallait-il attendre que les États-Unis viennent, en réaction à la pénétration chinoise, sur le continent ? Nous aurions aimé voir une action proactive, plus solidaire, plus entreprenante, de la part des pays européens et surtout de ceux du pourtour nord de la Méditerranée.

Le développement, qui fait partie du triptyque, est une obligation de la communauté internationale. Sans le développement, on ne peut pas résoudre un certain nombre de crises. Sans le développement et l'aide – et non pas l'assistance – un certain nombre de pays risquent de devenir des sanctuaires pour le terrorisme international. Il y a dix ans, Al Qaïda était absent du continent africain. La Région du Sahel est devenue le ventre mou de l'Afrique. Pourquoi ? La nébuleuse des réseaux terroristes a trouvé un terrain fertile pour s'installer parce qu'il y a la pauvreté, la misère, la frustration et le désespoir. Tant qu'on ne donne pas une perspective à ces populations, qu'on ne les aide pas à s'installer chez eux, à ne pas émigrer, qu'on ne leur rend pas leur dignité, Al Qaïda trouvera des personnes disposées à l'aider. Il y a un devoir de l'Europe d'être plus agissant sur le continent africain, parce que le danger est en train de remonter vers le Nord. Le Maroc a tiré le signal d'alarme il y a une dizaine d'années. Nous n'avons pas été entendus. Des années après, les événements nous ont donné raison. Il y a cinq ans, un professeur à la Sorbonne, M. Chopard, avait prévenu que les réseaux terroristes nouaient des liens avec les acteurs de la région, avec les Touaregs, avec un certain nombre de groupuscules. Cela n'a pas été entendu. Est-ce un problème d'interprétation, un conflit d'intérêt, un problème de défense commune de l'Europe ? Mais la sécurité de l'Afrique du Nord, c'est la sécurité de toute l'Europe ! Si l'Afrique du Nord s'écroule, l'Europe est touchée. C'est pourquoi je parlais de devoir de médiation, de la nécessité d'agir avant que les drames n'éclatent. Le devoir de l'Europe est là. Il faut qu'elle relève ce défi.

Alain Ménargues

Mon Général, quelles réactions vous inspirent les propos de M. Bittrick ?

Général Patrick de Rousiers

D'abord une convergence de vue. Nous avons la même analyse sur la façon dont les États et les organisations internationales doivent s'investir en Afrique subsaharienne, centrale - car c'était là le cœur de l'action de l'*US African Command* :

s'investir en soutien des organisations régionales africaines et tout faire pour favoriser l'émergence de la prise en compte par les Africains de leur destinée. On voit une convergence de fait.

Un mot de la thématique abordée par M. l'Ambassadeur Hilale. Je ne me permettrai pas d'intervenir sur l'Afrique du Nord, mais en ce qui concerne l'engagement de l'Europe plus au sud, les signes sont positifs. Ils ne sont pas suffisants, mais ils ont connu une évolution sensible ces dernières années. Je prendrais le cas du Congo et celui du Tchad. Qui aurait pensé il y a 20 ans que des Suédois s'investiraient de façon importante au Congo ? Qui aurait imaginé que des Polonais prendraient une responsabilité politique, pleine et entière, dans la réussite de la mission à l'est du Tchad ? Qui aurait pensé que les Néerlandais le feraient aussi ? Des engagements d'États se font en Afrique. Je ne pense pas que cela soit lié à la politique américaine en Afrique, ni que cela soit lié à la perception que cela devienne un lieu de tensions entre deux très grandes puissances. Je pense que c'est une prise de conscience collective de la nécessité de s'investir dans cette partie du monde. Cela se fait avec les moyens européens, et en respect des sensibilités de chacun.

Un autre exemple est l'investissement européen dans le programme Euro RECAMP. Euro RECAMP était un programme national français pour lequel nous avons fait savoir que nous ne pouvions continuer seul, mais qu'il était un modèle qui attirait les Africains et nous semblait pertinent. Il visait à la fois à faire de l'entraînement, des exercices et de créer des réservoirs de matériel permettant d'être employés, favorisant ainsi la capacité africaine à réagir de façon autonome aux troubles survenant dans leur continent. L'Union européenne va être partie prenante et engager ces exercices dirigés par les Africains. Cela n'est pas en Afrique du Nord, mais il existe des signes manifestes de l'engagement européen sur le continent. Par ailleurs, il y a un débat très important au sein de l'Union européenne sur le Sahel et les pays de la région pour savoir quels investissements doivent être effectués et, bien évidemment, pas dans le domaine militaire.

Alain Ménargues

Des partenaires déterminant dans la gestion de crise humanitaire sont les agents de développement multilatéral. M. Guillaume Cruse regrette qu'il n'y en ait pas eu sur le plateau. L'Ordre de Malte avait sollicité la participation de la DFID, l'agence britannique, mais cela n'a pas été possible. Ces organismes dits intermédiaires ont-ils un rôle à jouer dans la gestion de l'humanitaire ?

Laurent Thomas

Tout d'abord, je voudrais saluer l'intervention américaine en appui à nos opérations humanitaires. Le peuple américain à côté de l'Union européenne

représente l'effort financier le plus important pour nos opérations. Beaucoup de nos opérations ne pourraient avoir lieu sans cet appui. Les grands acteurs, en termes d'appui, sont en premier lieu l'Union européenne, puis les Américains, et individuellement, divers pays européens: les Scandinaves qui ont une tradition ancienne d'aide humanitaire, les Britanniques qui sont très structurés dans leurs réponses; nous avons un dialogue avec eux au-delà des questions de financement, de mise en œuvre de projets qu'ils pourraient financer, dans le cadre des stratégies, des politiques. Ce pilier donateur est fondamental. On pourrait également mentionner les institutions financières internationales, la banque mondiale, le FIDA, les banques régionales, qui ont un rôle fondamental à jouer pour la reconstruction.

Je reviens sur un point de l'intervention de notre collègue américain: la faillite du développement. Beaucoup des crises aujourd'hui sont le résultat d'une faillite des modèles de développement. Les trois piliers Diplomatie, Défense et Développement sont à manipuler avec précaution. C'est important, mais cela présente des risques auxquels il faut être attentif.

Ce que j'ai retenu de très important dans l'intervention de M. Bittrick, c'est la nécessité du renforcement des institutions régionales. C'est fondamental. Renforcement des institutions régionales, nationales, renforcement des institutions au niveau des communautés. Dans l'intervention humanitaire, on ne fait pas assez dans ce domaine. Les humanitaires privilégient la rapidité d'intervention et le remplacement. Il nous faut absolument travailler mieux sur le renforcement des capacités à ses différents niveaux, communauté nationale, organisations régionales. Et il nous faut travailler beaucoup plus sur des questions de pérennité.

Alain Ménargues

Benoît Miribel, vous avez été un des auteurs avec M. Alain Boinet du rapport au ministre des Affaires étrangères. Pouvez-vous nous résumer les conclusions de ce rapport ?

Benoît Miribel

Ce rapport fera l'objet d'une conférence des États généraux de l'humanitaire, nous l'espérons, en 2011. Il visait à faire en sorte qu'un gouvernement se pose la question de sa façon d'agir en matière humanitaire.

Les moyens du gouvernement français ne sont pas importants, le Fonds d'Urgence Humanitaire (FUH) que gère le centre de crise est de l'ordre de 10 millions d'euros. Nous avons plaidé pour des fonds plus importants. Ce que nous proposons, et qui serait discuté par les parlementaires, c'est une sorte de doctrine d'orientation de ce que souhaite défendre la France du point de vue humanitaire, à

l'image de ce qu'ont fait des pays européens. Cela n'existe pas. Nous sommes dans une logique de cas par cas en fonction d'une crise, ce qui est déjà bien. Le centre de crise fait maintenant le lien entre le consulaire et l'humanitaire, avec le souci d'y voir clair sur ce qui peut se défendre et les principes du droit international humanitaire, dont les principes d'impartialité et de neutralité. Est-ce qu'on les défend ? Nous voyons parfois chez nos amis américains un risque d'intégration complète du dispositif qui pourrait, dans un contexte de conflit, nuire à la nécessité de distinguer entre ce qui est de l'ordre du politique, c'est-à-dire du règlement ou de l'administration de la crise y compris en termes de sécurité, et ce qui est d'ordre humanitaire. Il est impératif, si l'on veut permettre aux acteurs d'avoir accès aux populations, de distinguer les deux.

Il a été beaucoup question de la prévention des crises. On sait qu'une crise a des contextes sous-jacents, économiques et sociaux. Nous avons mis des années à faire comprendre par exemple à l'USAID que l'envoi d'aide alimentaire massive, notamment lorsque les Américains sont en surplus de production alimentaire, déstructure pour longtemps l'économie agricole de certains pays d'Afrique. C'était le cas en Côte d'Ivoire dans les années 2000. Il s'agit de prendre en compte les effets pervers de l'aide alimentaire d'urgence des États, voire d'ONG. Dans le cas d'Haïti, on a condamné certaines ONG américaines qui ont perfusé des pêcheurs ou des agriculteurs au point qu'ils n'avaient plus à travailler. La finalité de l'action humanitaire doit toujours être rendue dans l'intérêt des bénéficiaires. Je suis bien conscient que la prévention passe aussi par des actions économiques et sociales.

Donc, au global, nous insistons dans les contextes de conflit sur la distinction entre les acteurs politiques, nécessaires pour administrer la crise, la résoudre, ou la prévenir, les acteurs de la sécurité qui sont les militaires, et les acteurs, professionnels, de l'action humanitaire. Ils doivent se concerter mais non s'intégrer dans les contextes de conflit parce que les questions sont d'ordre différent, interactives. On peut échanger dans les coulisses, mais pas sur le devant de la scène. En ce sens, nous sommes pour le dialogue. La confusion peut être accrue avec la présence de sociétés de sécurité, des gens qui sont en civil et font de la sécurité. Plus il y a de confusion, plus les problématiques différentes seront globalisées. Je rappelle qu'il n'y a pas de crises humanitaires mais des crises politiques ou des catastrophes naturelles. Les crises politiques doivent faire appel à des experts de la gestion civile politique des crises. Aujourd'hui, l'Union européenne est un acteur très important sur la scène internationale du point de vue humanitaire. Nous craignons que l'Office Européen Humanitaire, ECHO, soit amalgamé dans les questions de politique étrangère humanitaire européenne. Pour faire une comparaison avec nos villes, ce n'est pas le maire de Paris, ce n'est

pas le politique, qui va décider que le SAMU doit intervenir prioritairement dans tel endroit. Ce sont des professionnels qui ont des moyens donnés par le politique qui l'administrent et disent où ils vont intervenir. Nous n'avons pas cela au niveau international. Nous avons une convergence systématique d'intérêts politiques, de moyens financiers. Des moyens importants ont été donnés en Irak à un moment donné, et il n'y avait pas de priorités humanitaires.

Au nord du Yémen, un conflit fait 300 000 réfugiés, on n'en parle pas. Nous avons la responsabilité de suivre des priorités humanitaires qui convergent parfois avec des crises internationales au sens politique du terme qui font que des mandats politiques sont donnés à des militaires. À un moment donné, on leur dit « stop, vous rentrez à la base, c'est terminé ». Nous ne sommes pas sur la même durée de temps. En Afghanistan aujourd'hui, les États-Unis commencent le retrait. Cela va durer pendant deux ou trois ans. Qu'est-ce qui va se passer derrière ? Comment cela va se gérer ? Qui va intervenir auprès de ces populations ? Nous n'avons pas les mêmes durées, ni les mêmes mandats. Nous n'avons pas les mêmes métiers. Nous avons la nécessité de nous concerter. Il faut justement affirmer les spécificités de chacun pour être de plus en plus professionnels dans l'intérêt des populations locales. Les acteurs humanitaires se sont professionnalisés en vingt ans quels que soient les métiers, dans tous les domaines. On a de plus en plus de problématiques de sécurité qui font que l'on est visés, de même pour les journalistes, et parfois on est amalgamé à ce qui est du domaine du règlement politique et de sécurité.

Alain Ménargues

Monsieur l'Ambassadeur, quel point de notre débat vous a le plus interpellé et pourquoi ?

Ambassadeur Omar Hilale

Ce qui m'a intéressé, c'est surtout l'action des humanitaires. Je pense qu'ils sont un vecteur de rapprochement entre les peuples. L'humanitaire ne devrait pas être là uniquement pour gérer des crises, apporter de l'assistance.

Il peut jouer un rôle de compréhension, de rapprochement d'une rive à l'autre. Nous devrions réfléchir à un espace de rencontre. L'Union pour la Méditerranée, notamment, peut intégrer l'action humanitaire en tant qu'action solidaire entre l'Europe et les pays de l'Afrique du Nord. Cela pourrait être également une réunion ou un *brain storming* entre l'Europe et l'Afrique, sur comment coordonner l'action humanitaire sur le continent, car le continent en a besoin. Nous avons également besoin de démystifier l'action humanitaire pour montrer son côté noble et humain et éviter que la militarisation de certaines opérations n'altère

l'action de ces hommes et femmes qui, parfois au risque de leur vie, vont partout dans le monde. J'ai été impressionné par les témoignages d'humanitaires à qui l'on demandait de rester sur place à Aceh pour apporter de l'aide à des musulmans. Ils étaient le symbole de valeurs partagées. J'ai été impressionné par l'action de l'Ordre de Malte, l'un des premiers à débarquer lors du tremblement de terre en Iran. Sans agenda politique, ni agenda caché, les humanitaires peuvent réaliser des objectifs humanitaires et mêmes politiques immenses pour le rapprochement entre les peuples, pour le règlement des conflits et surtout pour la compréhension réciproque. L'humanitaire est un espace qui devrait être exploité pour énormément de bonnes causes.

Général Patrick de Rousiers

Ce qui m'a frappé aujourd'hui, c'est la convergence de l'analyse de tous.

Convergence sur le fait que le professionnalisme est nécessaire. Sur le terrain, nous devons être dissociés dans nos actions, mais dans la réflexion et la conduite stratégique, nous devons être en coordination, en coopération, en échange. Si dans la réflexion stratégique nous y sommes, dans la conduite stratégique nous n'y sommes pas encore. Là est probablement la voie de progrès avec, probablement, une facilité plus grande à la mettre en œuvre dans un cadre multilatéral plutôt que dans un cadre purement national. Cela permettrait progressivement de converger sachant que dans tous les cas, nous sommes dans un système, en tout cas pour le militaire, de plus en plus interdépendant les uns avec les autres, c'est-à-dire solidaire. Pour prendre un exemple dans le domaine aéronautique, la création du commandement des transports aériens qui gère la flotte militaire de cinq pays, qui aura bientôt une unité multinationale d'A400M, fait que face aux crises humanitaires, nous serons encore plus solidaires entre nous. Et donc, il va falloir que tous les acteurs dont nous avons parlé interagissent dans un cadre multilatéral plutôt que dans un cadre national.

Laurent Thomas

La convergence d'analyse est certaine. La question est alors : comment transformer cette convergence d'analyse en convergence pour un partenariat vers l'action ? C'est plus compliqué ! Cela démarre avec un dialogue, comme ce qui s'est passé pendant ces deux jours, pour mieux comprendre d'où nous venons, quels sont nos principes d'action, quelles sont nos perspectives, nos missions, nos cultures.

Je suis aussi frappé par une remarque récurrente au cours de ces deux jours : l'importance d'investir plus dans la gestion des risques et pas seulement dans la gestion de la réponse : toutes les questions de prévention, la nécessité de travailler à mieux reconstruire.

Enfin, est ressortie ce matin la question de contribuer à renforcer les capacités des communautés nationales et des organisations régionales. Je suis persuadé que l'on ne fait pas assez dans ce domaine. On fait beaucoup trop d'interventions de remplacement. Si l'on continue ainsi, dans vingt ans, on parlera encore des crises humanitaires de la Corne de l'Afrique, de l'Afghanistan et d'ailleurs. Il faut changer notre modèle. Il faut réfléchir à des modèles qui donnent plus de capacité aux acteurs nationaux de prendre en main leur destin. Sans oublier que l'on doit intervenir non seulement pour sauver des vies, mais également pour sauver les moyens de subsistance des populations affectées. C'est une question de pérennité et c'est une question de dignité.

Benoît Miribel

Nous partageons l'analyse de la nécessité de renforcer les capacités localement. On connaît aujourd'hui les vingt ou trente pays les plus fragiles parce qu'ils sont exposés à des catastrophes naturelles ou des conflits potentiels. Il doit y avoir un travail d'experts internationaux, des Nations Unies, pour travailler avec ces pays, les renforcer – ce ne sont pas les ONG qui doivent faire cela. C'est très clair. J'insiste une fois de plus sur la complémentarité des acteurs et, en même temps, une claire distinction des rôles. On n'a pas à faire la même chose, tout en étant chacun professionnel dans son domaine.

Encore une fois, il n'y a pas de crise humanitaire, mais des crises politiques. La Côte d'Ivoire peut déraiper et devenir demain une priorité humanitaire parce que la crise politique actuelle aura dégénéré. Un contexte de crise politique ou de catastrophe naturelle peut, à un moment donné, avoir ou non des conséquences humanitaires. De même en Haïti, si le gouvernement haïtien va dans le bon sens, il y a de bonnes chances que, dans un an, les progrès soient considérables du fait de la bonne gouvernance. Si, inversement, la situation se dégrade d'un point de vue de la gouvernance, cela peut engendrer un embrasement, parce que tous ceux qui sont sortis des bidonvilles au moment du séisme et qui attendent perdront patience. Chaque fois, ce sont des contextes où il faut des professionnels. Encore une fois, ce n'est pas la vocation des ONG humanitaires, qui sont là pour les populations civiles, de faire cela. C'est le rôle des professionnels de la gestion et de l'administration civile des crises, du politique, et de la sécurité quand cela est nécessaire. La sécurité est un comportement sur le terrain qui passe ou qui va embraser - c'est encore un autre registre.

Nous sommes dans la concertation nécessaire pour défendre des principes et notamment les principes humanitaires d'indépendance et d'impartialité, parce qu'autrement ce serait une confusion et un recul qui feraient que rien ne pourrait alors garantir qu'à terme nous puissions porter librement secours dans le

monde futur. Je rappelle aussi qu'il n'y a pas forcément adéquation des interventions internationales onusiennes et des priorités humanitaires. On peut prendre l'exemple de différents pays où il y a des populations très vulnérables mais où il n'y a pas d'intervention onusienne ou militaire. Donc nécessité du dialogue, nécessité de respecter le professionnalisme de chacun, c'est comme cela que l'on pourra éviter les confusions et les amalgames qui ont été préjudiciables ces dernières années.

SYNTHÈSE DES TRAVAUX

Ambassadeur Pierre MOREL

Représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale et pour la crise en Géorgie

Mes premiers mots seront de remerciements et de félicitations à tous. Ce travail remarquable que nous avons vécu ensemble fut particulièrement bien organisé et vient au bon moment. Ma synthèse ne sera qu'une interprétation de la densité des échanges.

Deux remarques liminaires avant de traiter trois points :

1. **Une impression d'attente et d'écoute remarquable** me frappe. Nous avons fait attention les uns aux autres à un degré rare par rapport à la moyenne de ce type de rencontre.
2. **Nous avons partagé le sentiment d'entrer dans une nouvelle phase.** C'était le moment de prendre du recul, de faire le point entre tous les acteurs nationaux, internationaux, multilatéraux qui ont tous le sentiment de bien se connaître. On se connaît sur le terrain, on se parle, on travaille dans l'urgence, mais on réfléchit moins ensemble en prenant son temps. C'est ce que nous avons fait hier et aujourd'hui.

Le titre a été discuté par certains. « Diplomatie humanitaire », est-ce le bon terme ? Les diplomates, militaires, humanitaires ont besoin de réfléchir ensemble à la gestion des crises internationales. Là encore, qu'est-ce qu'une crise ? Je crois que cette convergence des réflexions, qui arrive à maturité aujourd'hui, va demander des développements hors de la nécessité, hors des circonstances particulières.

Je voudrais rendre hommage à tous ceux qui sont sur le terrain, nos équipes, nos relais, ceux qui donnent, ceux qui reçoivent. Par tous les témoignages, ils sont là, indispensables. Se confirme à quel point, dans la gestion des crises humanitaires, les chefs doivent être au diapason des opérateurs sur place et de ceux qui sont en besoin. Nous sommes dans une hiérarchie inversée. Nous en revenons à ce qui est une évidence pour l'Ordre de Malte depuis neuf siècles : les pauvres sont nos maîtres. Nous le mesurons pleinement dans la réalité de la gestion des crises internationales.

Trois temps de réflexion pour tenter une synthèse :

1. Une réflexion sur le système international. On ne peut l'éviter car il est en interaction permanente avec les méthodes et la façon de travailler.
2. L'idée qu'un cadre commun de travail commence à se dégager.
3. La question que j'appelle, faute de mieux, de l'immatériel.

1. Où en est le système international ?

La première séance a montré que nous sommes face à une complexité croissante, inexorable, en expansion. Un correctif cependant : les États. On dit beaucoup qu'ils perdent le contrôle. Pas tant que cela. Les États sont toujours là. Il faut bien prendre la mesure du rôle des États tels qu'ils sont aujourd'hui : ils sont les garants de la cohérence des sociétés humaines, là où elles sont. Nous avons parlé un peu vite, presque en passant, des religions qui jouent un rôle incontestable et, d'une certaine façon, croissant. Les religions, où qu'elles soient, établissent du lien. Ces fonctions fondamentales de la vie sociale à l'échelle planétaire sont et resteront là.

Il a beaucoup été dit que nous étions dans une transition. À chacun son interprétation – nous pourrions avoir de longs débats. Je crois qu'une certaine transition est en train de s'achever. Nous sommes passés d'une phase occidentale de la mondialisation à une phase multipolaire, à déterminer. Une étape a été franchie, le mouvement continue, difficile à détailler mais qui nous intéresse au premier chef, ne serait-ce que pour savoir dans quel contexte doit se développer la gestion des crises. Je citerai deux acteurs majeurs de l'histoire diplomatique contemporaine, deux américains, Henry Kissinger et Zbigniew Brezinski, qui, chacun, ont récemment développé une ligne de réflexion.

- Kissinger, se référant à cette notion fondamentale de l'État Westphalien qui était la norme des relations internationales, dit que dans le système d'aujourd'hui, la difficulté vient de ce que l'on a des États post-westphaliens, des États westphaliens en croissance – et les nouvelles puissances émergentes le sont, ô combien – et, enfin, des États pré-westphaliens qui n'ont pas encore atteint la structuration classique que l'on attend d'un État. Cette diversité des formes étatiques, qui sont plus hétérogènes que ce à quoi nous étions habitués, explique le sentiment de confusion et d'un certain dérapage. Cela ne veut pas dire que les États disparaissent, cela veut dire qu'il faut travailler avec les uns et les autres et avec des formes d'engagement différentes. Au sujet des États dits pré-westphaliens, on parle souvent d'États en échec, *Failed States*. Je crois qu'il faut être plus précis et parler d'États incomplets, d'États en transition, d'États inachevés et qui le resteront longtemps, mais qui seront quand même des États. Cet élargissement de la gamme des formes étatiques est profondément dérangeant et pèse sur les modes d'action.
- M. Brezinski a eu une formule qui à l'air d'une boutade : « Une société internationale avec deux cents acteurs politiquement actifs est ingérable. » Il a raison. Le monde est ainsi fait et ne va pas cesser de l'être.

Ce sont deux façons, de la part de praticiens, de réfléchir à partir de leur expérience et de nous dire que nous sommes dans un désordre. Qui plus est, un désordre à plusieurs étages. Cela ne veut pas dire qu'il faut baisser les bras sous prétexte que c'est ingérable. Je reprendrai une forte expression de Mireille Delmas-Marty qui a beaucoup réfléchi aux systèmes de droit du monde d'aujourd'hui et qui propose comme axe de réflexion « le pluralisme ordonné ». Cela dit bien comment on peut tenter d'aborder ce désordre à plusieurs étages de la société contemporaine.

Par conséquent se pose la question de l'autorité mondiale. On ne l'a pas citée, mais la dernière encyclique *Caritas in veritate* reprend un thème qui était déjà dans *Pacem in terris* en 1963, thème que l'Église a toujours avancé. En même temps, on se dit qu'on n'aura moins que jamais une autorité mondiale. C'est à voir. Il y a désagrégation et en même temps agrégation d'éléments de l'autorité mondiale ou internationale. Le moment dans lequel nous sommes est, me semble-t-il, celui d'une mutualisation des efforts par des tours de table en fonction de la nécessité, en particulier à propos des crises. Les crises internationales créent des mouvements de mutualisation, de mises en commun. Chacun sait qu'il n'a pas le moyen de faire face seul. Dans ce mouvement de mutualisation, les Nations Unies sont le pôle naturel qui continue de se présenter. Ceci a été amplement souligné dans nos réflexions.

On pourrait donc penser que, malgré les grandes difficultés, il y a un axe possible. Pourtant, ne nions pas les obstacles auxquels nous sommes confrontés.

L'obstacle des déviances

Un premier obstacle concerne ce je l'appellerai les déviances, les délires ethniques, le repliement sur soi, les passions qui l'emportent sur les formes élémentaires de la vie sociale, la criminalité. Le crime international représente, aujourd'hui, environ le dixième du PNB mondial. Certains experts considèrent qu'il est même au-delà. Le principal bénéficiaire de la mondialisation est la criminalité internationale : plus de frontières, la vie est plus facile pour agir contre les normes élémentaires de la vie en commun. Ceci donne lieu à tous les trafics imaginables : trafic de drogue, d'armes, d'êtres humains. Cette composante pèse parce que les crises créent des espaces de non droit, et que le premier à s'engouffrer dans un espace de non droit, c'est la structure criminelle d'échelle globalisée qui a su avant tout le monde utiliser internet. Ce sont là de vrais défis auxquels nous devons constamment penser.

L'obstacle de la contestation

Deuxième difficulté : la contestation sous toutes ses formes, dont la forme la plus violente et la plus insupportable est le terrorisme. Mais il y a aussi une logique

de déni des valeurs universelles reconnues, qui entend les disqualifier ou qui considère qu'elles doivent être renégociées, redéfinies. Nous voyons ce discours contestataire quand le Président Ahmadinejad prononce aux Nations Unies un discours contestataire radical, le seul tenu à l'échelle étatique aujourd'hui, ou encore avec *Wikileaks* qui est une façon de promouvoir une société de la transparence absolue, à rebours de ce que nous percevons comme valeur universelle. C'est un fait, une constante interrogation à laquelle nous devons faire face. On peut se dire que ce sont des cas singuliers, mais l'on voit bien qu'il y a un soutien, une compréhension des petits contre les grands d'autrefois ou d'aujourd'hui. Voilà un élément avec lequel il faut compter, même si l'on considère que l'on peut avancer dans la maîtrise de la complexité.

L'obstacle du scepticisme

Troisième obstacle: le scepticisme. Les organisations, comme les États, le rencontrent. Il faut le reconnaître, les organisations internationales, régionales, les ONG, se heurtent à un scepticisme profond des opinions. On connaît la question: « Que fait l'ONU? Que fait l'Europe? » et ainsi de suite... Nous avons le sentiment que l'on ne pourra jamais répondre parce que l'on est dans l'immédiateté de l'émotion, qu'il faudra toujours du temps même si l'on accélère le travail à la mesure de l'accélération des crises. Le décalage est quasiment insurmontable, il faut vivre avec et tenter de le surmonter.

La réalité de la fonction humanitaire internationale

Voilà ce que je voulais dire de la situation actuelle de la société internationale telle qu'on la perçoit dans les débats d'aujourd'hui. En même temps, la fonction humanitaire permanente qui se développe à l'international fait déjà partie de la remise en ordre très douloureuse et laborieuse du système international.

La fonction humanitaire est là, elle a mûri, elle est identifiée, que la crise soit courte, moyenne ou longue, il faut l'assurer. Et ceci d'autant plus que dans ce système de désordre à plusieurs étages en voie, espérons-le, d'un pluralisme ordonné, chaque crise creuse l'écart entre les plus avancés et les moins avancés. Chaque crise étire la structure complexe dans laquelle nous sommes. La remise en ordre ne se fera pas d'elle-même. Il y a donc dans cette fonction humanitaire à l'échelle internationale, une dimension systémique fondamentale indispensable.

J'en déduis que l'aide publique au développement sera indispensable dans l'avenir. L'aide privée peut prendre le relais, apporter des éléments nouveaux ou offrir la rapidité de réaction, mais dès lors qu'apparaît un problème structurel, il est indispensable de veiller à l'aide publique au développement. Ceci a été largement souligné dans les débats.

2. Vers un cadre commun

Dans chacune de nos sessions, nous avons vu peu à peu s'esquisser un chemin. Il est fondé sur des valeurs. Certes, elles sont contestées, réfutées, écartées. Nous serons toujours confrontés à la contestation et au scepticisme, au désarroi ou à l'ironie. C'est notre toile de fond. La réponse est simple : ces valeurs résistent. Comment résistent-elles ? Par l'expérience. Si ces valeurs résistent, c'est bien par tous les acteurs de l'aide internationale, notamment de l'action humanitaire et de l'action des crises.

Paul Ricoeur disait à propos de la vérité : « Qu'est-ce que la vérité ? L'homme vrai est le critère de la vérité. » Dès lors que nous savons que la confiance, le respect la gratuité et la responsabilité sont le fondement de l'action humanitaire dans la gestion des crises internationales, alors l'homme responsable est le critère de la responsabilité, l'homme qui a le sens de la gratuité est le critère de la gratuité, l'homme respectueux est le critère du respect. Les valeurs en action sont le vrai fondement de l'action humanitaire internationale.

Souvenons-nous aussi de Paul VI. Très tôt, devant le scepticisme contemporain, il a dit : « Le monde n'écoute plus que les témoins. » Il y a une fonction de témoignage des valeurs qui parlent par l'action humanitaire dans les crises. Il y a une certaine façon d'agir dans le monde contemporain qui passe par l'action humanitaire et qui, petit à petit, est plus ou moins reconnue et sert de base à la recherche d'un cadre commun.

Les quatre étapes

Quel est ce cadre ? La séquence reconnue par tous les spécialistes de la gestion des crises, est celle des quatre étapes : l'alerte précoce (*Early warning*), la prévention, la gestion de crise et la reconstruction. Tout le monde reconnaît là quelque chose qui est imposé par les circonstances et dans lequel la culture s'est peu à peu approfondie. Soyons cependant prudents. Le schéma est parlant mais chacun peut le lire et en débattre à sa façon.

- **L'alerte précoce.** D'un côté, il y a la veille politico sécuritaire, diplomatique et militaire et, de l'autre, les risques majeurs, les catastrophes naturelles. Ce n'est pas la même chose. Mais attention ! Oui et non. La séparation existe, elle ne peut être totale. Prenons l'exemple d'Aceh. Dans sa vingtaine d'actions internationales, l'Union européenne a envoyé une mission à Aceh pour prévenir le risque de reprise de la rébellion contre le pouvoir central à l'occasion du tsunami. Les événements climatiques, les catastrophes naturelles peuvent rebondir sur le contexte politique. En tout cas, l'alerte précoce est le point de départ fondamental de l'action dans la gestion des crises.

- **La prévention.** La diplomatie préventive est déjà un sujet d'approfondissement important. Je retiens la formule d'un intervenant qui a avancé l'idée du « devoir de médiation ». C'est une idée à creuser. Je voudrais souligner le travail de l'OSCE dont on a peu parlé. C'est un fait que le Centre de prévention des conflits de l'OSCE à Vienne essaye de creuser cette logique de la diplomatie préventive, on l'a vu dans les Balkans et ailleurs. Une culture s'est bien développée dans ce domaine.

L'aide publique au développement est un outil de prévention des crises. Ne l'oublions pas. Précisément par sa dimension durable, sa programmation, sa continuité, elle est un investissement dans la prévention des crises.

- **La gestion des crises** est trop riche pour que je la développe ici. Nous l'avons abordée dans toutes les discussions. La question du partage et de la combinaison civil/militaire est présente dans nos esprits. Je note seulement tout au long de nos séances la difficulté particulière que présentent les sociétés de sécurité privées. Cet élément déconcerte un peu tout le monde. Quoi que l'on en pense, le fait est qu'il émerge comme une question politique délicate. On a vu récemment avec le Président Karzaï comment le jeu politique a commencé à se faire autour des sociétés privées. Elles deviennent un problème politique en soi. Cela pose aussi des questions de droits de l'homme, de respect du droit humanitaire dans et autour des conflits. Il y a là une question sur laquelle il faudra avancer.

- **La reconstruction.** C'est un élément majeur qui prend de nombreuses formes et sur lequel un retour critique est indispensable. Un exemple. Nous étions, avec Mme Georgieva, ensemble au Kirghizistan quinze jours après les dramatiques affrontements ethniques (plus de 500 morts et plus de 400 000 personnes sur les routes entre le 10 et le 14 juin). Début juillet, Mme Georgieva est allée sur le lieu principal de l'affrontement au moment où l'on lançait des clusters pour la reconstruction des logements parce qu'il fallait que tout soit en place pour des milliers de personnes avant l'hiver. À Och, j'ai vu apparaître le problème des « fenêtres chinoises ». Les clusters sont la bonne méthode pour accélérer et faire de bons programmes d'abris en attendant la reconstruction des habitations. Pour reconstruire vite et bien, on passe des commandes grand format, puis on redistribue et on répartit. Pour les fenêtres de ces maisons, on s'est adressé au voisin, la Chine, qui produit d'excellentes fenêtres avec des cadres impeccables en plastique. C'est disponible et rapide. Or, la plupart des maisons avaient été détruites du côté Ouzbek. Il y a maintenant une frustration, un regain d'hostilité et même un désir de vengeance des Kirghizes qui pensent que ceux qui ont tué des membres de leur communauté ont désormais de plus belles fenêtres alors qu'eux-mêmes vivent comme avant. La reconstruction se pilote donc avec une infinie précaution. Sinon, elle ne fait que relancer la cause originale du conflit.

Nous avons bien d'autres exemples. Dans chaque situation, nous devons repérer l'axe de conduite à respecter, tout en rencontrant de vraies difficultés.

Le devoir de coordination

À partir de ces quatre étapes se pose la question majeure de la coordination. On l'a dit : tout le monde veut se coordonner mais personne ne veut être coordonné. Cela dit clairement que les parties prenantes ont toutes un sentiment de forte identité. On a mûri, on a appris à travailler, on est plus soi-même maintenant qu'il y a dix ans. Chacun a sa propre richesse et a appris à se faire reconnaître comme partenaire majeur – je laisse de côté la nuée des faux acteurs. Dès lors que l'on est plus soi-même et qu'il est évident qu'il faut de plus en plus se coordonner, l'ajustement est difficile. On dit coordination, intégration, concertation... Ce qui serait épouvantable, c'est qu'il y ait une guerre des drapeaux au service de la paix. Les modalités pratiques et la mise en œuvre de cette concertation ne sont pas évidentes. La prise de conscience a été reconnue. Il est clair qu'il y a un devoir de concertation et un devoir de pertinence dans la façon de travailler. On ne peut se payer le luxe de ne pas le faire autant que possible, dans sa logique propre, en étant soi-même certes, de façon légitime.

On en revient à Hippocrate : « *Primo non nocere* ». Premièrement ne pas faire de mal. Si le système de concertation fait du mal, c'est grave. Nous pouvons au moins partir de là.

D'où l'idée que je retiendrais pour nos travaux dans l'avenir. Dans cette question complexe qui couvre de très nombreux aspects, c'est en prenant chacune des étapes de la séquence type que nous pourrions mieux progresser dans la coordination. Nous pourrions travailler sur la coordination dans l'alerte précoce, par une conférence ici où là, puis sur la prévention, la gestion, la reconstruction, et tenter de réduire chaque fois les difficultés en nous concentrant sur tel ou tel aspect. C'est par cette suggestion que je termine cette partie sur le cadre commun.

3. La question de l'immatériel : la confiance

Tout le monde l'a souligné, à la fin des fins, il faut la confiance. La confiance est le bien le plus précieux sans lequel tout le reste est secondaire. Il faut l'aborder de front et pleinement. C'est revenu tout au long de nos discussions. Il a été question d'émotion, de culture, de symboles, de droits, d'État de droit... On a parlé de la dimension éthique, voire morale, tout en reconnaissant que la tentation, sous la pression des événements, est d'insister sur l'organisation, sur le matériel, sur la mise à disposition, sur l'efficacité de l'action. Mais si l'on ne fait que de la technique, on ne fera pas face à la violence du monde contemporain ! Il n'y a pas

de réponse purement matérielle ou technique à la violence. La dimension immatérielle est inévitable.

Construire la « compétence morale »

J'y ajouterai un élément avec la formule de l'amiral Launay qui a parlé d'un *seuil d'incompétence morale*. C'est là un signal d'alarme, d'identification du danger. Il faut construire la compétence morale. Ce n'est pas avec la simple conviction que l'on est dans le bien que l'on construit de la compétence morale. Il y a beaucoup de choses à intégrer. On parle d'approche globale, d'approche intégrée; on parle de *smart power*, de puissance intelligente qui serait mieux que la puissance dure ou la puissance souple ou molle. Essayons de faire de la puissance intelligente. Mais cela suppose, et c'est très exigeant, de la compétence morale.

Dans ce domaine, j'évoquerai quatre points qui correspondent à des convictions et qui reprennent, à des degrés divers, ce qui a été dit.

- **Agir sur les mots.** Les discours, les *narratives*, le commentaire, le propos, les déclarations qui portent sur, autour et vers les crises constituent un enjeu majeur. Nous sommes souvent dans une situation où tout commence par « des mots qui tuent ». Nous savons que les dégâts peuvent être effroyables. Une fois qu'une idée est installée, le sentiment est là, la réaction de base est là, elle devient extrêmement difficile à corriger. Il faut travailler sur ce registre avec une infinie précaution en ce qui concerne la communication, le suivi de ce qui est dit dans toutes les langues. Si les discours officiels sont décents, a-t-on écouté ce que disent les radios en langues vernaculaires ? Ce travail sur les représentations est fondamental. L'image de l'ennemi, une fois créée, va bien au-delà de la crise que l'on croit avoir réglée. C'est un point que je crois important et dont nous avons peu discuté aujourd'hui.

- **Établir les faits.** Tout ce qui relève de missions d'établissement des faits doit faire partie du règlement des crises. Les *Facts finding missions* ne sont pas toujours faciles. Nous avons connu en Europe le suivi de la crise balkanique – je n'y reviens pas, on va jusqu'à l'étape judiciaire. Donc, au moins pour commencer, l'établissement des faits. Précisément pour dépasser ces mots terribles – génocide et autres – qui peuvent avoir, quand ils s'installent, un côté irréversible dans la transmission de la haine de génération en génération.

Permettez-moi de citer deux actes récents importants :

- L'un concerne la guerre en Géorgie. Le rapport de la commission Tagliavini de l'Union européenne qui s'est engagée dans le règlement de ce conflit est un texte de référence de 900 pages, dont le cœur en 40 pages dit où ont été les responsabilités partagées. Ce travail a pris huit mois. Tout le monde s'y réfère

même si chacun le cite à sa façon. Déjà, c'est un moyen de dépasser la folie des discours de haine contradictoires.

- L'autre exemple, sur le conflit au Kirghizistan, viendra dans un mois. Une commission internationale a été mise en place laborieusement. Après quatre mois de négociation, la commission Kill-Nielsen, commission ad hoc, sortira son rapport fin février. Il doit permettre de surmonter les discours de haine et le sentiment que l'autre est responsable.

- **Créer l'État de droit.** L'État de droit a été longuement cité. Il peut paraître comme un luxe par rapport aux situations de crise. On aurait tort de considérer que c'est un luxe. Le rôle fondamental, élémentaire, du droit est de sauvegarder le pacte social quand il est en jeu. Les affrontements ethniques, claniques, idéologiques, tout ce que l'on peut citer dans le démarrage des crises, part d'une chose : la chute de l'autorité locale, le sentiment que l'on n'est pas respecté, donc que l'on est menacé, qu'il faut se défendre et que, pour se défendre, il faut attaquer. Ces contractions d'auto-défense qui se tournent en agression passent par le fléchissement, la disparition du droit, l'apparition des zones de non droit. L'Europe, avec la crise des Balkans, a retenu la leçon. L'établissement de l'État de droit est un élément indispensable pour la compétence morale.

- **Œuvrer à la réconciliation.** Enfin, pour terminer, la réconciliation. C'est une cinquième étape à rechercher et développer au-delà de la reconstruction. On peut même dire qu'elle fait partie de la reconstruction. C'est un cheminement qui demande tant de pré-conditions que cela vaut la peine d'y réfléchir en tant que tel. Là encore, je voudrais citer le travail fait par Paul Ricœur dans un livre ardu et admirable, *Mémoire, histoire et oubli*. Au bout de 450 pages, il résume tout en une phrase. La logique du pardon, la logique de la réconciliation, qui n'est pas l'oubli, consiste à passer par ce constat fondamental qui vaut pour les uns comme pour les autres, comme pour soi-même : « *Tu vaux mieux que tes actes* ».

Tout est dit par là. C'est le sens de toutes les réconciliations, de tous les apaisements possibles en sortie de crise dans ses dimensions morales.

Mesdames et Messieurs, j'ai essayé de faire une synthèse de ces deux journées extrêmement riches. Mon résumé est forcément caricatural et je vous prie de le pardonner. Nous avons mesuré par cet échange approfondi, ce vrai partage, que la fragilité de nos actions dans le monde contemporain est inéluctable mais que nous sommes capables, d'une façon ou d'une autre, ensemble, de faire face à la violence.

CONCLUSIONS

Madame Kristalina GEORGIEVA⁸,
Commissaire européenne chargée de la coopération
internationale et de l'aide humanitaire

⁸ - Intervention traduite de l'anglais

C'est pour moi un très grand honneur de pouvoir prendre la parole en séance de clôture de cette conférence « diplomatie humanitaire et gestion des crises internationales » organisée par l'Ordre Souverain de Malte en partenariat avec la Marine nationale française.

L'Ordre de Malte est engagé depuis des siècles dans l'action humanitaire. La Commission est fière de compter l'Ordre de Malte parmi les partenaires de longue date d'ECHO, le service humanitaire européen. L'Ordre a aussi toujours joué un rôle actif dans les débats de société du moment, faisant souvent office d'observatoire permettant d'anticiper les tendances futures et de faciliter les échanges d'idées. La Marine nationale française, quant à elle, a une longue tradition de sauvetage en mer et de solidarité, ne se contentant pas seulement de plonger en eau profonde, mais s'immergeant aussi dans les grands débats d'idées.

Aussi suis-je particulièrement heureuse de voir que leur partenariat a permis de créer une plateforme de débat et de discussion à haut niveau entre professionnels au sujet de la mutation du paysage politique et des défis et opportunités qui en découlent pour l'aide humanitaire.

* * *

Mon travail, qui vise à aider ceux qui sont le plus en risque, est l'une des tâches les plus difficiles de la Commission européenne parce qu'il concerne d'innombrables vies menacées par les conflits et les guerres.

J'ai démarré le 9 février 2010. Ce fut un baptême du feu car notre planète avait été frappée par une série de tremblements de terre, de sécheresses, d'inondations, d'éruptions volcaniques, de tsunamis, d'incendies et de conflits.

Ce matin, des nouvelles nous venaient de Davos. Le message était très simple : le monde a changé. À Davos, on met l'accent sur l'économie et les nouveaux acteurs de la croissance, les pays très émergents qui vont dépasser le G8 pour la production industrielle et commerciale et le PIB. Cela entraîne des changements tectoniques dans l'équilibre des pouvoirs. Le Président Sarkozy préside cette année le G8 ainsi que le G20, qui est le symbole de ce changement. Il s'agit, comme l'a dit Farid Zakaria, de passer d'une domination des Occidentaux à une situation où de nouvelles puissances arrivent aux premiers rangs.

À Davos, il a été question des acteurs non étatiques, mais également des citoyens qui, par Twitter ou Facebook, s'organisent. Récemment, lors d'un attentat à l'aéroport de Moscou, les premières informations sont passées par Twitter, la télévision a suivi trente minutes plus tard, les autres médias deux ou trois

heures après. Nous avons également les ONG, le secteur privé, et les médias mondiaux qui jouent un rôle très important dans ce monde nouveau. Tout ceci bouleverse la façon dont nous nous organisons. Chacun peut analyser ces changements et les interpréter. Dans les dix dernières années, je note cinq moments clés :

1. Le 11 septembre 2001 ; le monde n'apparaît plus de la même façon.
2. En 2005, pour la première fois, le PIB des pays en développement atteint la parité avec celui des pays développés.
3. Cette même année, la population urbaine du monde a dépassé la population rurale. Ce sont là deux indicateurs forts.
4. Dans cette même décennie, la classe moyenne a triplé, passant de 200 millions à 600 millions de personnes. Mais avec cette transition, le « *bottom billion* », le « milliard du bas » très bien décrit par Paul Collier, n'a pas été modifié à cause de pressions démographiques. Ce qui représente toujours un défi pour les pays pauvres.
5. Enfin, en 2010, dernier marqueur, deux catastrophes majeures se sont produites en une seule année.

Il y a des changements tectoniques. Nous avons l'habitude de mettre l'accent sur les changements économiques et politiques, il faudrait également regarder les nouvelles forces des pouvoirs émergents.

Je voudrais attirer votre attention sur un autre aspect du changement qui concerne l'augmentation des vulnérabilités et des fragilités.

À une première carte qui montre les pays les plus touchés par les catastrophes naturelles, on peut superposer celle des régions qui souffrent de crise alimentaire, où les gens connaissent la faim ; puis celle des zones où il y a des pénuries d'eau, et celle de la pression démographique. Ajoutons les zones côtières qui sont les plus à risques et, enfin, les zones de conflits.

Ces éléments superposés donnent une carte inquiétante. Les zones rouges représentent les pays où le taux de croissance dépasse 5 % par an. Vous remarquez que les zones à risques sont les mêmes que celles où il y a ces moteurs de croissance.

Cela me conduit à ma remarque la plus importante.

Nous devons faire face à ces faiblesses et à ces vulnérabilités croissantes. Ce sont des défis extrêmement complexes qui peuvent avoir un impact sur nos propres perspectives. Nous devons tout d'abord reconnaître que les besoins et les exigences augmentent. Les Nations Unies ont lancé un appel pour avoir une aide humanitaire de 7,4 milliards de dollars, le montant le plus élevé. Savez-vous à quel pays est consacrée la part la plus importante de cette somme ? C'est le Soudan avec 1,7 milliard. Peut-être aurons-nous de bonnes surprises. Le référendum s'est bien passé, mais des problèmes extrêmement graves vont surgir dans les mois à venir avec des déplacements importants de populations du nord au sud et du Soudan à l'extérieur. Même si là les choses s'améliorent, nous savons que les tendances concernant la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles et la complexité des conflits se renforcent. Tous les ans, entre trente ou quarante pays sortent ou rentrent dans des conflits. Ceci exerce des pressions sur les ressources. C'est pourquoi tous ceux qui travaillent dans l'humanitaire doivent se rendre compte qu'il est indispensable de montrer que l'on peut se fixer sur les résultats. Les sommes que nous utilisons viennent de nos concitoyens ; elles doivent être bien utilisées et nous devons le montrer très clairement. Comme Commissaire de l'aide humanitaire, je ne démarre jamais une réunion sans rappeler ce point. Je dis très régulièrement qu'il nous faut parler étroitement avec les associations et tous nos partenaires sur le terrain pour savoir comment cet argent est utilisé.

Mais nous aurons besoin également de ressources supplémentaires. Là, le rôle des bailleurs de fonds émergents devient très important. Ces pays dont le taux de croissance est supérieur à 5 % contribuent à un faible pourcentage de l'aide humanitaire - 10 % selon les données officielles. Cela ne correspond pas aux capacités économiques ni à l'intérêt que ces pays ont à renforcer la stabilité. La Chine, par exemple, qui investit fortement en Afrique, a un intérêt stratégique à rendre aux pays africains sous forme d'aide.

L'ambassadeur Morel a utilisé dans son résumé les termes très importants de « coopération » et de « coordination ». Tous ceux qui travaillent dans l'humanitaire partagent déjà des valeurs et des principes. Nous travaillons bien ensemble. Nous pouvons faire mieux, mais nous avons déjà une bonne approche et une bonne coopération. Nous devons néanmoins mieux travailler en particulier avec trois autres communautés.

- Tout d'abord, tous ceux qui élaborent la politique étrangère. Nous devons protéger la neutralité et l'indépendance des travailleurs humanitaires et il est important pour nous d'apprendre des évaluations et des analyses qui sont faites par les diplomates dans les zones à risque. Nous pouvons aussi contribuer utilement à cela.

- Ensuite, la communauté militaire. Nous avons la chance aujourd'hui d'être dans ce colloque organisé avec le concours de la Marine française. C'est une question très sensible et extrêmement importante pour les travailleurs humanitaires. Depuis que j'ai commencé mon mandat, en voyageant partout dans le monde, je peux résumer ce que j'ai appris de la façon suivante : les interventions militaires dans des zones d'urgence devraient intervenir en dernier ressort, mais cela ne veut pas dire que nous allons parler aux forces armées après avoir traité toutes les autres voies. Au contraire, les voies de communication doivent être ouvertes en parallèle dès le début, ce qui nous permettrait de prendre les bonnes décisions. J'ai vu quatre cas de bonne coopération entre les militaires et les humanitaires. À Haïti, les forces armées ont donné de l'aide et de l'assistance. Sans leur présence, il y aurait eu un nombre beaucoup plus important de victimes. Deuxièmement, les forces armées garantissent une certaine sécurité. Au Darfour par exemple, les forces des Nations Unies sont indispensables pour permettre aux humanitaires de faire leur travail. Troisièmement, les forces armées assurent également la maîtrise de l'ordre. Enfin, quatrième cas, comme ce qui s'est passé au Sahel lors de la sécheresse, où les travailleurs ont fait un travail remarquable, empêchant l'augmentation du nombre de victimes : là il n'y avait pas de présence militaire.

Pour conclure, je pense qu'il faut que nous arrivions à communiquer entre nous. En Europe nous avons la chance d'avoir des plateformes pour cela.

- Troisième point, il est important de protéger la neutralité des humanitaires sans faillir. Il nous faut expliquer tous les jours pourquoi cette indépendance et cette neutralité sont indispensables. En Europe, nous avons fait le choix de placer notre service en dehors du service d'action externe, parce qu'il est indispensable que les humanitaires soient indépendants. L'an dernier, beaucoup plus d'humanitaires sont morts que de membres des forces des Nations Unies. Il est important de savoir que les rebelles, mais aussi les gens ordinaires, comprennent que l'aide humanitaire est neutre, comme la justice, aveugle, sans considérations ethniques, sans considérations politiques. Un besoin est un besoin, il est humain. Il y a quelques semaines, j'ai vu de mes yeux combien la neutralité est cruciale pour nous permettre de travailler. Nous étions les premiers visiteurs d'un certain niveau à être admis à Saada dans le Nord Yémen. Nous avions des représentants de la presse internationale à nos côtés et nous avons pu rencontrer des représentants des rebelles sur leur territoire, justement parce que nous étions neutres et que nous étions là pour être au service de ceux qui souffraient à la suite du conflit. Ce fut une visite passionnante. Dans la salle, était

disposés des canapés avec d'un côté le commandant du Houthi en Saada et de l'autre le commissaire Antonio Guterez, du HCR, et moi-même, avec des kalachnikovs un peu partout. Mais nous avons pu avancer : les Houthis ont accepté de fournir un accès pour les humanitaires, garantir leur sécurité et ne pas leur dicter le choix de ceux qu'ils doivent aider. J'espère que cela sera respecté et maintenu. Cette rencontre n'aurait pas été possible sans cette neutralité. Les principes ont donc leur importance et, comme le disait l'ambassadeur Morel, il faut expliquer tous les jours pourquoi cela est important.

- Dernier point, déterminant. Il nous faut également réaliser des passerelles avec nos collègues qui travaillent dans la communauté du développement. S'il manque un groupe ici, ce serait les professionnels du développement. Ce n'est que lorsque l'on aura supprimé les causes des conflits, la misère, la faim, que nous pourrons renforcer la résilience des communautés. Ce n'est qu'à ce moment-là que les besoins humanitaires pourront être réduits.

C'est pourquoi, avec nos collègues du développement, nous avons fixé deux priorités. L'aide doit être liée au développement. Il s'agit de trouver des moyens permettant de venir en aide aux communautés locales, et surtout mettre l'accent sur la réduction des conséquences des catastrophes, tout faire pour être davantage résistant aux risques que montre la carte. Nous avons fait un pas important dans ce sens. Il s'agit d'une nouvelle politique européenne en matière d'assistance alimentaire. Nous avons décidé de ne pas envoyer aux pays concernés d'assistance en nature si nous avons un autre choix. Nous enverrons des bons ou de l'argent et demanderons à nos partenaires d'acheter des aliments localement, puisque cela permet de donner à manger aux nécessiteux mais également d'être au service de la communauté locale et des agriculteurs locaux. Je suis convaincue que nous pourrons trouver des pistes pour créer ces liens. En travaillant la main dans la main avec les hommes du développement, avec les militaires, avec les affaires étrangères, etc., nous pourrons rendre notre travail plus performant. Pas plus l'Ordre de Malte que la Marine française, ni aucune organisation, isolément, ne peut venir à bout des défis auxquels nous sommes confrontés. Mais, ensemble, nous pouvons faire bouger les choses.

CONCLUSIONS

Amiral Édouard GUILLAUD,
Chef d'État-Major des armées

Madame la Directrice Générale,
Excellences,
Messeigneurs,
Messieurs,
les ambassadeurs,
Messieurs les officiers généraux,
Mesdames, messieurs,

Vous connaissez évidemment ce bon mot de Clémenceau : « la guerre est une chose trop sérieuse pour être confiée aux seuls militaires ». Derrière ce que l'on percevra comme une boutade, voire une raillerie, apparaît en filigrane l'essence même de la question que vous avez abordée au cours de ces deux jours de conférence : Comment gérer les crises internationales aujourd'hui ? Quel est le sens de l'action militaire et quel est le sens de l'action humanitaire dans un contexte de guerres irrégulières, de conflits asymétriques ou de crises sécuritaires au sein desquels les populations sont à la fois victimes et otages, enjeux politiques et protagonistes de rivalités complexes ?

Afghanistan, Sri-Lanka, Irak, Soudan, Somalie,... sont autant de ces théâtres d'affrontements où les violences s'exercent contre les populations civiles, où le droit humanitaire international est bafoué, où l'acteur sécuritaire et l'acteur humanitaire, tous deux nécessaires, tous deux dépendants sont animés par deux logiques ou deux cultures difficiles à concilier. Les réponses à ces questions sont essentielles : elles déterminent la crédibilité et donc l'avenir de la diplomatie comme l'efficacité de l'action militaire pour la résolution des crises présentes et futures.

Nous vivons dans un monde « crisogène » où la gestion des crises est d'une grande complexité. Vous l'avez tous souligné. Le monde est aujourd'hui secoué par plus d'une quarantaine de conflits d'ampleur diverse et souvent avec des risques de diffusion régionale. L'environnement de nos opérations est celui de l'État fragile ou de « l'État failli ». Ces conflits ont changé de nature ; la guerre a changé de visage : de Westphalienne, elle est devenue asymétrique. Elle s'inscrit dans la durée, elle redevient un « mode de vie », comme au Moyen-âge en Europe, avec le droit, les us et coutumes en moins.

Elle ne se traite plus, elle se gère. La notion de victoire a disparu. Elle n'oppose pas entre elles des armées régulières, elle nous impose comme adversaires des guérillas de mieux en mieux outillées. Elle confronte des armées respectueuses du droit de la guerre à des forces dont la règle est trop souvent l'absence de règle.

L'État n'est plus le seul acteur de la guerre avec le bras armé que représente la force militaire nationale. La guerre se fait en coalition, l'intervention militaire est multinationale. Mais la guerre a aussi tendance à se privatiser ! Au-delà des combattants, les acteurs se multiplient : organisations internationales, ONG, SMP, acteurs locaux, acteurs économiques, financiers, religieux ou mafieux et acteurs médiatiques gravitent dans le champ des crises avec des intentions, des ambitions et des intérêts souvent divergents.

Dans ces conflits ou ces crises, il n'y a pas de solution militaire pas plus qu'il n'y a de solution purement humanitaire.

Mais il n'y a pas non plus de solution sans militaire et sans humanitaire. Cela ne veut pas dire qu'il faille rechercher une « militarisation de l'humanitaire » ou tout autre confusion des genres dont chacun connaît les limites. Ne nous y trompons pas, ce type de crises est appelé à perdurer voire à se développer : même si l'on ne peut exclure la résurgence de conflits interétatiques classiques, les opérations que nous mènerons demain seront sans doute majoritairement de la même veine, c'est-à-dire au sein des populations, dans des configurations où l'asymétrie pourrait encore rester le mode opératoire privilégié.

Vous le savez, les années à venir sont lourdes de défis : pour nous Européens, ce sont les haines et les ressentiments à l'égard d'un Occident perçu comme conquérant, arrogant et décadent. Pour d'autres, c'est le risque de fondamentalisme idéologique sachant exploiter les contradictions et la misère du monde. Ce sont aussi les accès aux ressources énergétiques, hydriques, alimentaires, mais aussi technologiques et systémiques par le biais de la guerre informatique. Voici autant de facteurs d'insécurité qui, combinés aux risques naturels et sanitaires, sont le terreau de catastrophes de grande ampleur.

Face à la complexité des crises et à la diversité des acteurs qu'elles impliquent, nous avons assisté ces dernières années à une véritable prise de conscience. C'est la prise de conscience qu'il nous faut de nouvelles méthodes et de nouveaux outils de gestion de crise. C'est la prise de conscience que seule une approche pluridisciplinaire permettra de trouver des portes de sorties à la fois crédibles et efficaces. Enfin, c'est la prise de conscience que seule une régulation des acteurs et des actions dans un cadre éthique et juridique clair permettrait de sortir des logiques segmentées ou des concepts idéologiques. Dans cet esprit, différentes approches ont été mises en œuvre pour rechercher ces synergies et apporter des solutions durables, afin qu'humanitaires, militaires mais aussi diplomates et civils puissent travailler ensemble.

Les Nations Unies, qui sont le cadre de la légitimité internationale, ont mis en œuvre une « approche intégrée ». Elles ont acquis une certaine expertise en la matière mais avec des résultats très inégaux.

L'Union européenne défend son « approche globale » en mettant en avant la pertinence des outils civils qu'elle seule possède.

L'OTAN, notamment en Afghanistan, a développé la *comprehensive approach*. Mais il faut remarquer qu'en tant qu'alliance militaire, elle ne dispose pas de structures et de capacités civiles propres à être déployées pour la gestion des crises. En fait, il n'existe pas de concept universel, codifié ou normé d'approche globale : les visions, les positionnements, les organisations, les méthodes ou processus sont différents, même si l'effet final recherché reste la résolution de la crise ! Mais derrière ces concepts, les réalités révèlent une réelle difficulté de mise en œuvre. En effet, quoi de plus difficile que mettre en cohérence les différents intervenants : les cultures, les organisations, les objectifs et les méthodes de travail sont si éloignés ! Ces difficultés, vous les connaissez, elles sont autant structurelles que culturelles.

Les organisations internationales s'archoutent sur leurs schémas, doctrines et prérogatives propres. Ce n'est ni plus ni moins qu'une lutte d'influence dans le jeu politique international.

Les ONG défendent leur indépendance, leur impartialité et leur neutralité. Elles se défient de toute instrumentalisation ou récupération politique, au risque de perdre en efficacité. Enfin, les civils se méfient des militaires, et vice et versa, dans des jeux de pouvoirs et d'influence. Naturellement, s'ajoutent à ces difficultés les questions plus techniques, mais bien réelles, de procédures, d'interopérabilité, de compatibilité et de financement qui rendent plus complexes l'application pratique d'un projet global sur un « État failli » ou une zone de crise.

Loin de vouloir vous livrer la solution qui verrait naître enfin une harmonie des acteurs pour une meilleure synergie des actions dans la résolution des crises, je crois à quelques principes qui permettent d'avancer. Nous essayons d'ailleurs de les mettre en œuvre dans la conduite de nos opérations :

- Le premier principe : c'est la compréhension et la reconnaissance mutuelle de deux postulats : Premier postulat : l'humanitaire s'engage au nom de valeurs. Deuxième postulat : le militaire est au service d'une politique d'un État (ce qui n'exclut pas bien entendu que la dite politique soit elle aussi mue par ces mêmes valeurs).
- Le deuxième principe est celui de l'ouverture. Il s'agit très simplement de se connaître pour se comprendre et apprendre.

- Le troisième principe est celui de la pluralité des approches. À l'approche conceptuelle « *top down* » je préfère une approche locale et pluridisciplinaire. Chaque crise est unique. Le terrain, la géographie, la culture, les circonstances commandent. Nous devons faire cet effort d'adaptation permanent. Il nous faut sortir des schémas idéologiques et bureaucratiques pour nous adapter à la réalité et prendre en compte les contraintes de chaque théâtre, pour respecter l'environnement culturel, religieux et sociétal de chacun des pays où nous sommes engagés. C'est un tel effort que je réclame aux armées françaises. C'est un effort qui demande une formation, y compris une formation éthique, afin que l'emploi de la force ne soit pas la légitimation d'une violence débridée. Notre honneur est dans la maîtrise de notre violence légitime.
- Le quatrième et dernier principe est celui de la coopération des acteurs pour une coordination des actions au profit d'un même état final recherché. Il ne s'agit pas seulement de se côtoyer et de cohabiter, il s'agit plutôt de se concerter pour coopérer. Cela nécessite cette relation de confiance entre acteurs civils et militaires, avec la reconnaissance du rôle de chacun à l'endroit et au moment qui est le sien. En effet, la répartition des rôles doit être bien comprise selon les différentes phases d'une opération : tant que les armes ne se sont pas tues, il appartient davantage aux militaires de coordonner l'action de ses partenaires civils ou humanitaires. En revanche, partout où le niveau de violence est contenu par l'action principale des forces de police ou de sécurité intérieure, il appartient aux experts civils (y compris humanitaires) de coordonner les actions de gouvernance et de développement.

Dans ce contexte, les acteurs militaires viennent apporter, si nécessaire, leur connaissance du terrain, une aide matérielle, une action spécifique sur un environnement particulier. Cette coopération ne signifie pas intégration. La coopération préserve l'indépendance, elle est ponctuelle, elle est localisée et adaptée aux situations. Cette coopération doit s'inscrire dans une dynamique de complémentarité avec une approche dépassionnée et pragmatique. Autour de ces principes, nous ne tomberons pas dans la confusion des genres et nous pourrons nous retrouver pour une guerre contre l'inhumanité, chacun dans nos registres, l'un politique et sécuritaire, l'autre humanitaire.

Pour conclure, nous ne sommes pas condamnés à travailler ensemble, nous sommes appelés à innover ensemble pour respecter nos vocations propres et accomplir notre devoir d'Homme.

Je vous remercie.

CONCLUSIONS

SAEme Frà Matthew FESTING⁹,
Grand Maître de l'Ordre Souverain de Malte

⁹ - Intervention traduite de l'anglais

Madame la Directrice Générale de l'UNESCO,
Madame la Commissaire Européenne,
Monseigneur le Nonce Apostolique,
Messieurs les Officiers Généraux,
Excellences,
Mesdames Messieurs,

Je suis vraiment désolé de ne pas être avec vous pour ces deux jours importants, en raison d'une maladie imprévue qui m'empêche de prendre l'avion.

Toutefois, je tiens à vous remercier tous de votre participation à cette conférence, qui a rassemblé les représentants internationaux des plus importantes institutions militaires et civiles engagées dans l'action humanitaire. Grâce à leur expérience et leurs connaissances approfondies, des recommandations et commentaires très constructifs ont été formulés concernant les principes d'action qui devraient être mis en œuvre par les différents acteurs sur le terrain.

L'Ordre Souverain de Malte est l'une des rares institutions internationales ayant la capacité de réunir des experts de haut niveau venant d'horizons différents – militaires, diplomatiques, humanitaires et religieux – pour échanger des expériences et pour discuter des actions qui doivent être mises en œuvre.

L'activité diplomatique que conduit l'Ordre Souverain de Malte est distincte de celle des États-nations. Elle a une autre dimension et d'autres buts. Nous n'avons pas de territoire à défendre, d'intérêts économiques et politiques à promouvoir, ou de citoyens à protéger. Nous ne nous positionnons pas dans les conflits internationaux. Nous agissons pour promouvoir les valeurs éthiques et spirituelles qui nous ont guidées pendant près d'un millier d'années au service de ceux qui souffrent et qui sont abandonnés, tout particulièrement dans les domaines de la médecine et de la santé, ainsi que de l'assistance humanitaire dans les situations d'urgence. En faisant cela à travers le monde, de manière neutre et impartiale, nous cherchons à contribuer à un sentiment de solidarité entre les nations, à une meilleure compréhension mutuelle, et donc à la paix dans le monde.

Nous apprécions beaucoup les efforts de l'Union européenne pour définir les politiques et les moyens nécessaires, et nous souhaitons continuer à renforcer notre collaboration dans la mise en œuvre des programmes de prévention des catastrophes et d'aide humanitaire.

Je tiens à vous remercier très chaleureusement, Madame la Commissaire Kristalina Georgieva, pour votre engagement personnel, ainsi que celui de l'Union

européenne, dans le domaine de l'aide humanitaire internationale et la gestion des crises. J'espère sincèrement que ce que vous avez annoncé sera le début d'une nouvelle et fructueuse collaboration entre nos institutions et organisations dans ce domaine.

En travaillant ensemble, dans nos rôles respectifs, avec pour objectif commun d'alléger les souffrances humaines, nous pouvons améliorer la vie de nombreuses personnes et encourager l'espoir pour l'avenir de l'humanité. Vous pouvez compter sur l'Ordre de Malte.

Nous sommes tous ici des artisans de paix. Il est important de garder à l'esprit que les constructeurs de paix ne sont pas seulement ceux qui cherchent à éviter les conflits, mais aussi ceux qui se dévouent au service de la paix et qui sont activement engagés à la construire - parfois au point de renoncer à leur propre vie.

Encore une fois, je tiens à vous dire combien je suis triste de ne pas être avec vous. Je souhaite à tous les participants de cette conférence le meilleur pour l'avenir et j'espère que Dieu continuera à vous guider.

Je vous remercie beaucoup de votre présence et de votre attention.

ÉDITIONS DU PALÉMON
Z.A. de Troyalac'h - 10, rue André Michelin
29170 SAINT-ÉVARZEC
Dépôt légal 1^{er} trimestre 2012

ISBN 9-782916-248271

Imprimé en France

« [...] la gestion des crises modernes suppose de mobiliser plusieurs disciplines, qui vont bien au-delà des ressources militaires ou juridiques. Les crises ne sont des crises que parce qu'elles touchent des vies humaines, des enfants, des hommes et des femmes. Et c'est bien à ce niveau que la réponse doit être formulée. »

Irina Bokova, directrice générale de l'UNESCO

« Cette conférence sur la « Diplomatie humanitaire » se situe à un moment charnière de l'évolution des crises internationales et humanitaires [...] La multiplication et la prolongation des crises de toutes sortes – dont on ne voit souvent pas la fin – demandent une réflexion nouvelle et multidisciplinaire, qui ne soit plus seulement celle des humanitaires, mais aussi celle des militaires, des politiques, des responsables économiques, des formateurs d'opinion, des historiens, des géographes, des religieux, des éducateurs, de la société civile en général. »

Bailli Jean-Pierre Mazery, grand chancelier de l'Ordre Souverain de Malte

« Il y a des changements tectoniques. Nous avons l'habitude de mettre l'accent sur les changements économiques et politiques, il faudrait également regarder les nouvelles forces des pouvoirs émergents. [...] je pense qu'il faut que nous arrivions à communiquer entre nous. »

Kristalina Georgieva, commissaire européenne
chargée de la coopération internationale et de l'aide humanitaire.

« [...] nous pourrions nous retrouver pour une guerre contre l'inhumanité, chacun dans nos registres, l'un politique et sécuritaire, l'autre humanitaire. [...] nous sommes appelés à innover ensemble pour respecter nos vocations propres et accomplir notre devoir d'Homme. »

Amiral Edouard Guillaud, chef d'État-Major des armées françaises

Grâce à ces rencontres internationales sur la « Diplomatie humanitaire », l'Ordre de Malte et la Marine nationale ouvrent un nouveau champ de réflexion, à partir d'expériences concrètes, sur la gestion des crises au sein des coordinations militaires, diplomatiques et civiles. Organisée au sein de l'UNESCO, cette conférence représente pour les responsables de la Diplomatie humanitaire un grand moment où la « responsabilité de protéger » est reconnue et affirmée comme principe fondamental de la gestion des crises du XXI^e siècle.

Contacts :

Dominique JAN

*Directrice de la Fondation Française
de l'Ordre de Malte*

Xavier GUILHOU

*Conseiller de la Fondation Française
de l'Ordre de Malte*

42, rue des Volontaires
75015 PARIS
fondation@ordredemaltefrance.org

www.orderofmalta.int
www.conferenceordredemalte.org