

## Affiner nos instruments de paix

### Appliquer les enseignements de la contre-insurrection au développement et à l'aide humanitaire

SOLOMON MAJOR, PHD\*

L'encouragement du développement social, politique et économique, ainsi que l'assistance humanitaire, sont devenus depuis les années 1980 des missions hautement prioritaires pour les responsables politiques nationaux comme pour les organisations internationales et non gouvernementales (OING). Pendant la Guerre Froide, les pays donateurs se faisaient souvent concurrence pour accroître leur influence et leur réputation ou simplement pour satisfaire leur désir de faire le bien dans le monde en voie de développement et cette focalisation sur l'aide au développement et l'aide humanitaire n'a fait que s'intensifier depuis la chute du mur de Berlin<sup>1</sup>.

Le président Bush promulgua en 2005 une directive présidentielle de planification, la NSPD 44 (*National Security Presidential Directive*), qui soulignait l'engagement de l'Amérique à fournir une assistance humanitaire et une aide à la reconstruction aux populations dans le besoin<sup>2</sup>. Plus tard, sous l'administration Obama, Robert Gates, alors secrétaire à la Défense, soutint que « Où cela est possible, la stratégie américaine consiste à employer des approches indirectes, principalement en augmentant la capacité des gouvernements partenaires et de leurs forces de sécurité, d'empêcher des problèmes qui courent de se transformer en crises qui exigent une action militaire directe coûteuse et controversée<sup>3</sup> ». Encore

---

\*Solomon Major est analyste chargé d'études au département d'études stratégiques de l'école de guerre navale des États-Unis. Il obtint son doctorat à Stanford University, avec concentration en relations internationales et une maîtrise d'études de sécurité nationale à Georgetown University. Le docteur Major a publié plusieurs articles sur les organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires, les sanctions économiques internationales et les conflits ethniques. Il poursuit actuellement ses travaux sur les sanctions économiques, ainsi que des programmes et recherches consacrés à la contre-insurrection, l'aide humanitaire et le développement.

L'auteur aimerait remercier tout spécialement le colonel R.J. Lillibridge pour lui avoir fait profiter de ses expériences sur le terrain ; cet article n'aurait pas été possible sans sa contribution et sa collaboration. Le professeur Richard Norton et le capitaine de vaisseau Mike Haumer lurent des versions précédentes de cet article et offrirent des commentaires très utiles, dont il leur est très reconnaissant. L'auteur est bien entendu responsable de toute omission, inexactitude ou erreur qui subsiste.

plus récemment, la secrétaire d'État Hillary Clinton soutint que les États-Unis doivent « promouvoir le développement en tant que pilier central de la puissance américaine », comme élément d'une stratégie de mise en œuvre d'une « puissance intelligente » au niveau international<sup>4</sup>.

Les secours humanitaires et un développement réussi ne sont toutefois pas du seul ressort des organisations internationales et des organismes exécutant la politique étrangère américaine. Les forces armées nationales, celles de l'Amérique en particulier, sont devenues de plus en plus impliquées directement dans le développement, l'« engagement » et l'aide humanitaire<sup>5</sup>. Alors que l'armée américaine, qui assumera probablement la direction des futures opérations humanitaires, s'est montrée la plus proactive quant à l'intégration des missions d'aide humanitaire/secours en cas de catastrophe à ses tâches tactiques, les autres Armes lui ont emboîté le pas<sup>6</sup>. Par exemple, le principal document stratégique interarmées de la Marine, du Corps des Marines et de la Garde côtières des États-Unis, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* (Une stratégie de coopération pour la puissance maritime au 21<sup>e</sup> siècle), a rompu avec la tradition et désigne l'aide humanitaire et le secours en cas de catastrophe comme activité maritime de base<sup>7</sup>.

De même, le secteur non gouvernemental, qui s'est engagé depuis longtemps dans ces domaines, a redoublé ses efforts humanitaires et de développement<sup>8</sup>. Bien qu'elles s'intéressent moins aux liens entre le développement et la défense, il n'est pas surprenant que ces ONG partagent un grand nombre de préoccupations des donateurs d'aide officiels. Par exemple, World Vision, la plus grande ONG humanitaire américaine, déclare qu'elle a « pour vocation d'aider les enfants, les familles et les collectivités à surmonter la pauvreté et l'injustice... de travailler avec les pauvres et les opprimés pour promouvoir la transformation de l'humanité, demander justice et témoigner de la bonne nouvelle du royaume de Dieu<sup>9</sup> ».

En dépit de cette volonté renouvelée de promouvoir le développement et la stabilité, que l'aide ait été distribuée par des organisations intergouvernementales multilatérales (telles que l'ONU), des organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires (telles qu'Oxfam) ou des organes du gouvernement américain (telles que l'USAID et les forces armées) ou d'autres gouvernements, les résultats ont été décevants<sup>10</sup>. Alors que des projets individuels ont parfois prospéré et que certains types ou « couleurs » de fonds consacrés à l'aide se soient révélés relativement moins inefficaces que d'autres, le programme général de développement s'est généralement effondré<sup>11</sup>. Compte tenu de l'incapacité de l'aide au développement de tenir ses promesses, quelles qu'en soient les raisons, de nombreuses organisations intergouvernementales et ONG ont récemment et agressivement étoffé leurs portefeuilles pour y inclure des opérations dans le domaine de l'aide humanitaire<sup>12</sup>.

Malheureusement, les opérations humanitaires ont eu des résultats tout aussi décevants. Bien que les organisations humanitaires aient souvent rejeté une grande partie de la responsabilité de ces échecs sur l'incompétence de leurs donateurs (qui sont principalement des états-nations et des organisations intergouvernementales [OIG]), elles doivent en accepter une partie elles-mêmes<sup>13</sup>. Dans la plupart de ces cas d'échec, une certaine incompétence de la part des donneurs d'aide est au centre de ces problèmes. Comme l'ont soutenu Michael Barnett et Thomas Weiss,

Cela fait trop longtemps que les organisations humanitaires parlent de devenir plus professionnelles mais se montrent réticentes à accepter la discipline et les coûts dont s'accompagnent nécessairement de tels changements. Une partie excessive du travail [de stabilisation et de développement] est dictée par des anecdotes et une angoisse existentielle, non par des témoignages ni une stratégie. Même s'il ne fait aucun doute que les organisations humanitaires s'irriteront de la comparaison, *les forces armées de métier, à la différence des intervenants humanitaires professionnels, ont une culture d'acquisition de valeurs et elles investissent des sommes considérables dans l'infrastructure institutionnelle de rassemblement et d'application du retour d'expérience*. Les écoles militaires personnifient ces travaux ; les opérations passées et en cours sont analysées, de nouvelles procédures sont mises à l'épreuve et les élèves officiers se voient enseigner les meilleures méthodes et l'adaptation des tactiques aux particularités sur le terrain<sup>14</sup> (sans soulignement dans l'original).

Le présent article fait suite à une bibliographie encore peu abondante mais croissante qui vise à relever le défi de Barnett et Weiss : commencer à jeter les bases intellectuelles d'une meilleure « infrastructure de capital humain » pour permettre aux organisations civiles, ONG et OIG de mener des efforts dynamiques de développement, de maintien et de consolidation de la paix, ainsi que de stabilisation<sup>15</sup>. Étant donné le rôle croissant en matière de stabilisation et de consolidation de la paix joué par les commandements américains de combat, ces enseignements peuvent tout autant s'appliquer aux forces armées menant les guerres du siècle nouveau.

Au-delà d'une focalisation sur le processus d'« apprentissage » dans son ensemble, la doctrine et la pratique militaires pourraient être exploitées davantage afin de conceptualiser la façon dont les donateurs d'aide peuvent faire face aux clients et partenaires d'un ennemi amorphe et d'un pays hôte handicapé dans des conditions de forte ambiguïté stratégique et tactique. En fait, l'armée américaine a rencontré ces dernières années des problèmes, et des possibilités, comparables dans un environnement de contre-insurrection (COIN) en Irak et en Afghanistan. Ce retour d'expérience a été codifiés dans le manuel *U.S. Army Marine Corps Counterinsurgency Field Manual: U.S. Army Field Manual No. 3-24*<sup>16</sup> (FM 3-24 à parti de maintenant). À ce titre, le présent article adopte donc une nouvelle approche de l'aide, qu'elle soit donnée par des civils ou leurs homologues militaires.

Il examine explicitement les parallèles entre la contre-insurrection et les opérations de stabilisation à direction civile et militaire, ainsi que les enseignements que ces dernières pourraient tirer de la première.

On doit être conscient du fait que demander à des organisations humanitaires d'apprendre de leurs homologues militaires sera controversé. Ce point sera abordé plus loin. Il est donc important de noter d'emblée que cet article ne préconise pas la militarisation de l'aide ni des donateurs d'aide, ce qui a constitué une préoccupation *stratégique* constante pour beaucoup au sein de la communauté des donateurs d'aide<sup>17</sup>. Il cherche plutôt à encourager les donateurs d'aide à s'inspirer des enseignements militaires ; quand et dans la mesure où ils aideront les organisations humanitaires et les spécialistes du développement à abandonner de la façon la plus efficace et la plus rationnelle les aspects *tactiques* et *opérationnels* de leur important travail.

Le présent article procède comme suit : il examine d'abord les raisons pour lesquelles les efforts d'aide humanitaire et de stabilisation jouent aujourd'hui un rôle suffisamment essentiel dans les politiques étrangères de l'Amérique et du monde développé pour mériter que nous envisagions une « guerre » à l'instabilité. Les difficultés que posent le développement à l'étranger et l'aide humanitaire, ainsi que les succès médiocres qu'ils ont connus jusqu'ici, sont examinés ensuite. Nous passons alors à l'élaboration d'une stratégie inspirée de la contre-insurrection pour l'assistance au développement et les opérations de stabilisation, qui, ce faisant, fait encore explicitement appel au FM 3-24. L'article se conclut par un examen du retour d'expérience et envisage les possibilités ouvertes à la recherche et à la pratique dans l'avenir.

### Un nouveau type de guerre : pourquoi le développement, pourquoi maintenant ?

Nous avons fait la guerre aux stupéfiants, à la pauvreté, au cancer et au terrorisme. Dans ces conflits, où la force armée a été subordonnée aux instruments sociaux, financiers, informationnels et diplomatiques, le terme de « guerre » sert à exprimer la gravité du défi ainsi que la totalité de la puissance et des ressources mises en œuvre à la poursuite de la victoire<sup>18</sup>. La métaphore guerrière éclaire toutefois involontairement un autre aspect de ces luttes : elles peuvent aussi être perdues. Effectivement, l'histoire de la guerre nous apprend que même les efforts des grandes puissances risquent de vaciller lorsqu'ils sont faits en l'absence d'une stratégie complète de victoire. La métaphore guerrière nous rappelle que ce sont non seulement la quantité et la qualité des forces engagées mais aussi la compétence avec laquelle elles sont employées qui font gagner (et perdre) les guerres.

Bien que l'attention des responsables militaires et civils américains se soit principalement fixée sur la conduite des deux guerres cinétiques en Irak et en Afghanistan, alors qu'elles tirent à leur fin, les responsables tournés vers l'avenir ont commencé à envisager une nouvelle « guerre » métaphorique qui implique la constitution de l'environnement mondialisé de telle manière qu'à l'avenir, les hostilités seront évitées avant même qu'elles n'éclatent<sup>19</sup>. Cette stratégie est basée sur l'idée selon laquelle prévenir et éviter des crises *potentielles* coûtent moins cher que les résoudre par la force des armes ou par voie de diplomatie une fois qu'elles sont devenues manifestes.

Dans ses axes principaux de conflit, cette nouvelle « guerre » contre l'instabilité est menée sur les fronts du développement économique et social, de la démocratisation et du développement de la société civile. La stratégie de développement a porté la marque de l'opinion selon laquelle la pauvreté et la désintégration des réseaux sociaux, culturels et familiaux traditionnels représentent l'ennemi contre lequel nous devons nous battre. Toutefois, alors que celles-ci sont des adversaires réels et intimidants, un consensus naissant parmi ceux qui étudient l'aide au développement soutient que les plus grandes entraves à l'aide humanitaire, à la stabilité et à la paix à long terme résident souvent dans le gouvernement des pays bénéficiaires eux-mêmes<sup>20</sup>.

Bien que les carences des gouvernements partenaires concernent souvent une incapacité de remplir leurs obligations envers leurs administrés, une telle faiblesse permet à d'autres de saper la paix ou la légitimité de ce gouvernement, même en l'absence d'actes violents ou subversifs. Un manque de capacité administrative, la corruption ou la simple incompétence prouvent plutôt que, comme un cancer, un « ennemi » n'a pas à être malveillant pour être malin. Contre un tel adversaire, nous avons besoin de nouveaux outils originaux avec lesquels mener une guerre non conventionnelle, dans laquelle des partenariats locaux efficaces, une diplomatie dynamique et, ce qui est le plus important, le renforcement des capacités remplacent des budgets d'aide toujours plus importants, des forces de maintien de la paix plus nombreuses ou un plus grand nombre de conseillers militaires.

### L'aide au développement et l'aide humanitaire : des promesses non tenues

Les États-Unis, les autres pays riches, les OIG et les acteurs privés tels que les ONG et des personnes disposant d'une fortune colossale, comme Bill et Melinda Gates, cherchent depuis longtemps à éliminer l'extrême pauvreté et d'autres ravages censés contribuer à l'instabilité dans le monde en voie de développement<sup>21</sup>. Malheureusement, en dépit de cet attachement au développement et à l'aide, le bilan de

l'assistance économique est décevant. Un certain nombre d'études empiriques ont montré que des montants bruts d'aide plus élevés n'ont pas réussi à rendre les pays qui en ont bénéficié plus performants<sup>22</sup>. Comme le fait observer David Rieff, « l'incompétence bureaucratique, une mauvaise planification, le paternalisme, une mauvaise gestion financière, l'absence de tout mécanisme de responsabilisation, ainsi qu'une culture présomptueuse, égoïste et autoentretenu [sont] devenus les marques de l'entreprise de développement dans le monde pauvre<sup>23</sup> ».

Cependant, alors que l'assistance quantitative peut ne pas être une panacée, une aide qualitative donnée à des pays bien gouvernés ou à des organisations de développement autochtones compétentes et solides peut améliorer les perspectives de développement économique et de secours humanitaire<sup>24</sup>. Par exemple, un donneur d'aide humanitaire a également suggéré un « contrat ouvertement social ou politique consacré à la prévention de la famine [qui] constitue une tentative visant à insuffler les droits sociaux et économiques aux libertés individuelles », une approche de l'aide qui insiste sur les liens entre un gouvernement compétent et démocratique et ceux qu'il s'efforce de représenter<sup>25</sup>.

Sur la base de ces idées, l'importance de la qualité des gouvernements bénéficiaires (et donataires), par opposition aux budgets d'aide toujours plus importants ou aux missions humanitaires ambitieuses, a reçu une attention croissante<sup>26</sup>. Les gouvernements et ONG de développement international ont exprimé une volonté accrue de formuler leurs politiques d'aide pour faire en sorte qu'elle reflètent mieux une pratique rationnelle et sûre ainsi que les besoins réels des pays bénéficiaires (même si, malheureusement, la pratique des donateurs a souvent été en retard sur leurs engagements publics)<sup>27</sup>. De plus, comme l'indique la charte de la *U.S. Millennium Challenge Corporation*, par exemple, les donateurs montrent également de plus en plus un intérêt parallèle pour un partenariat avec des pays bénéficiaires bien gérés et bien gouvernés<sup>28</sup>. Cette nouvelle perspective politique correspond à celle de (certains) membres de la communauté des ONG qui ont, en fait, soutenu qu'« il n'y pas de solution humanitaire [ou de développement] aux problèmes humanitaires<sup>29</sup> ».

## Deux communautés, des enseignements communs

La communauté du développement n'a pas été la seule à apprendre la très coûteuse leçon de l'importance de partenariats locaux efficaces pour la stabilisation et le développement. Depuis 2006, les forces armées américaines ont également connu une transformation radicale de leur doctrine opérationnelle et tactique : la base de la doctrine de contre-insurrection de l'armée de Terre, mise en application avec succès en Irak depuis le début de 2007 et le renforcement des effectifs en

Afghanistan, montre dans les deux cas à quel point il est important d'établir et de collaborer avec des partenaires locaux efficaces.

Effectivement, alors que l'importance de la vie politique et des partenaires locaux n'a pas encore réussi à trouver une prise complète sur la communauté du développement, l'« adhésion » des forces armées aux nouvelles stratégies de contre-insurrection a été significative, en particulier si on considère à quel point il est difficile de réorienter de vastes bureaucraties telles que le département de la Défense et les forces armées aux États-Unis<sup>30</sup>. Cela est peut-être dû à l'astuce dont font notoirement preuve les forces armées américaines modernes pour institutionnaliser les processus d'intégration des retours d'expérience.

### Enseignements des partenariats intérieurs basés sur le retour d'expérience de contre-insurrection de l'armée de Terre

Il est vrai que les opérations historiques de contre-insurrection menées dans un passé lointain ont pu s'appuyer sur un recours à une force écrasante et des représailles contre les populations civiles, comme l'illustre peut-être le mieux la longue et difficile mais finalement victorieuse campagne de l'armée britannique en Afrique du Sud pendant la guerre des Boers. Toutefois, dans le cycle d'information en continu, l'un des enseignements que l'on doit tirer des opérations plus récentes de contre-insurrection est que, alors que les puissances extérieures ne peuvent en fin de compte se montrer *victorieuses* dans les opérations de contre-insurrection (sans ravages parmi les civils comme dans le cas des Boers), elles peuvent établir et soutenir des partenaires et représentants locaux qui le pourront. Comme l'observe Nori Katagiri dans un article pénétrant, l'« étalon or » des opérations de contre-insurrection à ce jour, la victoire remportée par les Britanniques sur l'insurrection communiste lors de l'état d'urgence en Malaisie occidentale (1948 - 1960) eut un coût caché. Les Britanniques « gagnèrent » la guerre mais ils ne le firent qu'après avoir établi un gouvernement malais crédible, un partenaire qui était suffisamment solide nationalement pour réussir, après l'expiration de l'état d'urgence, à arracher le contrôle du pays à leurs anciens maîtres coloniaux<sup>31</sup>.

Bien que les États-Unis n'aient pas eu d'aspirations coloniales comparables à l'égard de l'Irak, il vaut de noter que, en dépit d'un grand avantage matériel, la stratégie américaine de contre-insurrection et le renforcement des effectifs ne portèrent leurs fruits qu'une fois qu'un groupe de partenaires locaux raisonnablement compétents fut établi et que ceux-ci se furent suffisamment engagés à priver l'insurrection de refuges et finalement à assurer sa défaite. Sans le Réveil sunnite et l'action directe de cette population contre Al-Qaïda, ainsi que l'arrivée à maturité

de la gouvernance irakienne depuis le niveau de la *nabiya* (ville) jusqu'à celui de la province et du pays, le renforcement des effectifs aurait pu échouer. Il est très significatif, bien que ce fait soit souvent ignoré, que l'armée du Mahdi et les milices chiites furent expulsées de Bassora et de leurs autres bastions dans le sud du pays par la seule armée irakienne agissant aux ordres du premier ministre Maliki, au lieu de l'être par les forces américaines plus puissamment armées.

### **Retour d'expérience : manuel FM 3-24/MCWP 3-33.5, Contre-insurrection**

Un grand nombre de ces enseignements en matière de contre-insurrection ainsi que de partenariats civils-militaires et forces armées des pays hôtes ont été codifiés dans le manuel FM 3-24. Il est probable que beaucoup des enseignements accumulés en Irak par le général Petraeus et les autres auteurs du FM 3-24 devraient trouver un écho considérable dans les communautés de l'aide humanitaire et du développement. On espère que, en s'inspirant de ce document et des enseignements collectifs des unités de l'armée de Terre et des Marines, des ONG, des OIG et des organisations nationales (civiles et militaires) seront mieux en mesure d'atteindre leurs louables objectifs et de développer, modeler et stabiliser des régions en voie de développement jusqu'ici difficiles à contrôler. Le présent article examine et développe un certain nombre d'« enseignements » de ce type.

### **Par la force des choses, les actions de stabilisation doivent insister sur l'« unité d'effort » et les opérations inter-institutions.**

Nombreux sont les intervenants dans le développement et la distribution de l'aide. Par contre, les ONG humanitaires en particulier, qui sont hostiles à une collaboration avec les organisations gouvernementales en général et les forces armées en particulier, et cela pour plusieurs raisons<sup>32</sup>. D'une part, les organisations humanitaires affirment que le fait de collaborer avec les forces armées lors d'opérations en cours affaiblit ce qui est considéré comme leur neutralité dans ces conflits. Cela augmente les chances des organisations humanitaires d'être prises pour cibles par les combattants, ce qui limite leur capacité d'atteindre ceux qui ont besoin de leur assistance. Par exemple, une des organisations humanitaires les plus farouchement indépendantes, *Médecins sans Frontières* (MSF) a soutenu que « la stratégie de combinaison des opérations de secours et militaires du gouvernement américain augmentait la vulnérabilité des travailleurs humanitaires, dont la tâche était considérée comme un élément de l'effort militaire », alors que le directeur de *Cooperative for Assistance and Relief Everywhere* (CARE) « déplore la tendance croissante... à

utiliser et coopter l'assistance humanitaire comme partie intégrante de la conduite de la guerre<sup>33</sup> ».

D'autre part, les forces armées sont moins gênées par la « Connexion » entre l'aventurisme militaire et les efforts humanitaires. Le FM 3-24 insiste sur le fait que :

Les ONG jouent souvent un rôle important au niveau local. Un grand nombre de ces organismes s'opposent à une collaboration déclarée avec les forces armées ; des efforts visant à établir une forme quelconque de liaison sont toutefois nécessaires. Les connexions les plus importantes sont celles avec les organisations mixtes, inter-institutions, multinationales et du pays hôte. Ces connexions ont pour objet de faire en sorte que, autant que possible, les objectifs soient partagés. Et les actions et messages synchronisés. Il est essentiel d'arriver à cette synergie...

Presque tout dans la contre-insurrection a un caractère inter-institutions. Tout ce qui va du maintien de l'ordre au ramassage des ordures, en passant par le renseignement et l'action civil-militaire, implique une collaboration avec des partenaires inter-institutions et du pays hôte. Ces organismes ne sont pas sous contrôle militaire mais leur succès est essentiel pour l'accomplissement de la mission<sup>34</sup>.

La perspective du gouvernement américain se retrouve dans une étude récente de l'intersection des opérations humanitaires et militaires, qui conclut que la « neutralité est un idéal, pas une réalité. Lorsque des travailleurs humanitaires opèrent en étroite collaboration avec des forces armées occidentales, tous les camps considéreront inévitablement les travailleurs humanitaires comme des acteurs politiques<sup>35</sup> ». De même, une étude récente de la Banque mondiale nous recommande vivement d'« employer un contexte de conflit » car « tous les choix en termes de gouvernance affectent les rapports de force<sup>36</sup> ». Dans chaque cas, une reconnaissance de la nécessité d'approches pan gouvernementales et pan *nationales*, telle que la reflète la Directive 44 de politique de sécurité nationale et des documents plus récents publiés par le gouvernement américain, est mise en évidence.

Cela contraste vivement avec les perspectives des donateurs d'aide, des ONG en particulier, qui ont vite fait de réaffirmer leur indépendance et leur impartialité, conformément aux principes de l'aide humanitaire<sup>37</sup>. Pourtant, tant que certaines populations concernées continuent d'éveiller l'intérêt de certains organes du gouvernement américain ainsi que d'ONG humanitaires et de développement, un tel empiètement sera inévitable. Par conséquent, alors que plaider en faveur d'un « espace humanitaire » parfaitement neutre et de la pureté de leurs intentions peut répondre au désir des ONG et des agences de développement d'insister sur la « valeur intrinsèque » et la « dignité » de ceux qu'elles servent, cela n'est pas réaliste. En fait, les lignes de démarcation restent des endroits dangereux pour les travailleurs humanitaires d'où qu'ils viennent, quelle que soit leur neutralité<sup>38</sup>. Alors que

l'idéalisme pousse à ne pas se laisser entraîner dans des opérations militaires, les événements sur le terrain militent en faveur d'une coopération et d'une intégration accrues entre les deux<sup>39</sup>. Comme le soutient Sarah Lischer, le développement ne peut remplacer la sécurité mais c'est plutôt la sécurité, que les forces armées aussi bien que les états-nations ont intérêt à voir assurée, qui est essentielle pour le succès du développement<sup>40</sup>. C'est cet élément de sécurité, dont un aperçu est donné dans le manuel FM 3-24 et tel qu'il a été mis en application en Irak et en Afghanistan, qui est apparu comme le premier élément nécessaire à la réussite de la conduite de la contre-insurrection et à la matérialisation des chances de développement durable qui en résultent.

Tant que les organisations de développement et d'aide humanitaire seront prêtes à remplir leur mission d'assistance et de développement au profit de ceux qui en ont besoin, elles auront tout intérêt à collaborer avec les gouvernements, à se professionnaliser et à admettre l'inévitabilité d'une interaction avec les forces armées car c'est effectivement, que cela leur plaise ou non, un processus qui s'est poursuivi pendant la dernière décennie dans le domaine de l'aide humanitaire<sup>41</sup>. Par contre, les organisations militaires et gouvernementales doivent être plus conscientes des tensions et dangers supplémentaires que la « sécurisation » de l'aide humanitaire et au développement impose à ceux qui se livrent depuis longtemps à cette activité. Le manuel FM 3-24 reconnaît ces réalités, déclarant que :

L'assistance humanitaire impartiale n'existe pas... Chaque fois que quelqu'un est secouru, quelqu'un d'autre en pâtit, surtout les insurgés. Le personnel civil d'aide humanitaire est ainsi souvent pris pour cible. Sa protection est une question non seulement de défense rapprochée mais aussi de création d'un environnement sécurisé par cooptation des bénéficiaires locaux de l'aide et de leurs dirigeants<sup>42</sup>.

### **Aller plus loin que la distribution de produits (sécurité ou aide humanitaire) : renforcer les capacités**

Il est crucial pour les fournisseurs d'aide au développement de ne pas trop se soucier des aspects techniques limités de l'aide, bien qu'il soit clair que la compétence technique est elle aussi importante<sup>43</sup>. Le manuel FM 3-24 soutient qu'un « effort [de stabilisation] ne peut connaître un succès durable si le gouvernement du pays hôte n'acquiert pas la légitimité ». Par conséquent, « le principal objectif de toute... opération [de stabilisation/développement] est d'encourager le développement d'une gouvernance efficace par un gouvernement légitime. . . [Les protecteurs internationaux doivent] atteindre cet objectif par l'emploi réfléchi de moyens à la fois militaires et non militaires<sup>44</sup> ».

Effectivement, ce sont en fin de compte les *capacités du gouvernement hôte*, plutôt que la disponibilité d'une aide matérielle abondante, qui sont cruciales pour la stabilité et le développement à long terme. Par conséquent, même si des budgets d'aide substantiels sont certainement importants pour gagner les guerres contre le sous-développement, exactement comme des renforts de forces suffisants permettent de l'emporter sur des contre-insurrections, ni les uns ni les autres ne sont aussi importants que les moyens par lesquels ils sont employés. Inonder les pays bénéficiaires d'aide sans prendre correctement en considération les objectifs qu'elle est supposée atteindre est l'équivalent, en termes de développement, de l'ancienne focalisation malsaine des forces armées sur les « décomptes des pertes » et la destruction de la force ennemie lors des opérations de contre-insurrection<sup>45</sup>.

À cette fin, essayer de *trop* faire gêne le renforcement des capacités des pays hôtes. Cela peut se produire d'un certain nombre de façons. Les documents consacrés à l'aide ont, par exemple, soutenu que, dans leur hâte à recruter du personnel autochtone de haute qualité, les organisations d'aide ont souvent « raflé » le meilleur du talent local pour leurs propres antennes sur place à des salaires avec lesquels les institutions locales ne peuvent rivaliser. Ce faisant, ces organisations d'aide ne laissent au gouvernement du pays hôte qu'une petite réserve de talents pour entreprendre la très difficile tâche de développement de ses propres opérations, souvent en partant de zéro.

Au-delà des questions de personnel, un autre problème évoqué dans le manuel FM 3-24 concerne la conduite des opérations qui pourraient être importantes pour les donateurs d'aide. Ce manuel soutient que, pour que les efforts de développement et de stabilisation non seulement réussissent mais aussi aient des effets à long terme,

... le pays hôte doit pouvoir gagner seul... Les forces et agences américaines peuvent apporter leur aide mais les éléments concernés du pays hôte doivent accepter le fait que c'est à eux qu'il incombe de remporter la vraie victoire. Même s'il pourrait être plus facile pour les unités militaires américaines de mener les opérations elles-mêmes, il est préférable de travailler à renforcer les forces et les institutions locales puis de les aider... T.E. Lawrence [observa], alors qu'il menait la révolte arabe contre l'Empire Ottoman en 1917 : « N'essayez pas de trop en faire avec vos propres mains. Il vaut mieux que les Arabes fassent un travail acceptable que vous un travail parfait<sup>46</sup> ».

Le manuel FM 3-24 note toutefois que *renforcer* les capacités n'est pas la même chose qu'avoir des capacités *renforcées*. Tant que le pays hôte ne démontre pas qu'il possède de véritables capacités, une délégation prématurée de responsabilité au nom de la volonté de forger les capacités du pays hôte peut se révéler très contre-productive. Le manuel FM 3-24 continue donc en soutenant que,

... un mot clé du conseil donné par Lawrence est « acceptable ». Si le pays hôte ne peut faire un travail acceptable, il se peut que les forces de contre-insurrection qui le soutiennent doi-

vent agir. L'expérience, la connaissance de la zone d'opérations et la sensibilité culturelle sont essentielles quand il s'agit de décider quand une telle action est nécessaire<sup>47</sup>.

Comme indiqué plus haut, il est par conséquent crucial pour les protecteurs comme pour les organisations gouvernementales, militaires, OIG et ONG de ne pas oublier qu'il ne suffit pas simplement de faire en sorte que les institutions locales disposent de la réserve de talents compétents nécessaire pour « gagner toutes seules » mais aussi de leur donner la possibilité de le faire, bien que seulement, encore une fois, *après que* leur succès a été facilité par un renforcement réussi préalable de ces institutions par leurs partenaires étrangers.

### Une focalisation sur les institutions.

Dans le même ordre d'idées, le manuel FM 3-24 se prononce en faveur de l'établissement d'*institutions* sur lesquelles une stabilité et un développement durables pourraient s'appuyer et du renforcement de leurs capacités : « Les forces américaines engagées dans des effort[s] de [développement et de stabilisation] sont là pour apporter une assistance au gouvernement d'un pays hôte. L'objectif à long terme est de partir en laissant un gouvernement capable de voler de ses propres ailes ». À cette fin, « Les soldats aident à établir dans le pays hôte des institutions sur lesquelles s'appuiera [un] régime juridique, y compris des forces de police, des systèmes juridictionnels et des établissements pénitentiaires<sup>48</sup> ». Dans un article sur les opérations de contre-insurrection, le général Petraeus insiste particulièrement sur ce point, écrivant que les protecteurs doivent en fin de compte « . . . aider à bâtir des institutions, pas seulement des unités<sup>49</sup> ».

De même, le meilleur moyen de réaliser les objectifs de développement sera d'y consacrer des efforts comparables de renforcement des institutions. Il arrive trop souvent que les organisations humanitaires et de développement considèrent l'attribution d'une aide ou le projet individuel sur lesquels elles travaillent comme le but vers lequel tendent leurs efforts et, ce faisant, ne se rendent pas compte des aspects fondamentalement sociaux et politiques des stratégies d'aide et de développement couronnées de succès<sup>50</sup>.

Pire, un désir de recours à des expédients, en agissant de concert avec les partenaires *les plus faciles* à trouver plutôt qu'avec *les meilleurs*, peut avoir des effets contre-productifs s'il finit par saper les plus importantes institutions du pays hôte. Même s'il est vrai que des partenaires *ad hoc* et non officiels peuvent parfois être efficaces, comme ce fut le cas pour les Fils de l'Irak et les milices sunnites dans ce pays, une prudence particulière reste nécessaire lors d'une alliance avec de tels acteurs. Par conséquent, alors que certains soutiennent qu'« aider à renforcer les capacités des institutions de gouvernance officieuses/non étatiques pour accom-

pagner les fonctions officielles de l'état » peut constituer un raccourci efficace lorsque les institutions de l'état sont paralysées, corrompues ou inexistantes<sup>51</sup>. Cependant, il faut faire attention de ne pas saper les institutions nationales naissantes et de n'agir qu'avec une parfaite compréhension du contexte local.

Heureusement, le renforcement des capacités, au moins dans ses dimensions militaires et de sécurité, a suscité un intérêt croissant<sup>52</sup>. On peut espérer que les programmes affectant la société civile suivront ce bon exemple. Les programmes de démocratisation, dans l'ensemble couronnés de succès, lancés en Europe orientale après la fin de la Guerre Froide pourraient peut-être eux aussi servir de modèle utile pour les programmes de ce type. La meilleure solution pour les organisations aussi bien militaires que civiles sera probablement en fin de compte de faire d'une capacité d'organisation locale autonome un aspect essentiel de leurs opérations d'aide dans l'avenir. Le succès d'une stratégie de « sortie » dans les opérations aussi bien d'aide que de contre-insurrection sera en fin de compte déterminé par la capacité de réussir à bâtir ces institutions locales jusqu'au point auquel elles peuvent voler de leurs propres ailes.

### **Obtenir la collaboration du pays hôte et, ce qui est le plus important, de son peuple.**

Le manuel FM 3-24 soutient que « tuer des insurgés, bien que nécessaire, en particulier pour ce qui concerne les extrémistes, ne peut suffire à assurer la défaite d'une insurrection<sup>53</sup> ». De même, comme l'ont observé Gibson et autres, la distribution de l'aide, bien que nécessaire, ne peut à elle seule donner l'impulsion au développement<sup>54</sup>. Il est dans les deux cas extrêmement important que la paix, la stabilité et le développement reposent sur la base solide que constitue la population autochtone, pas sur les actions du personnel militaire ou d'aide de l'étranger qui finira par quitter le pays.

La collaboration a deux aspects : la population doit d'abord apporter son soutien aux protecteurs dans l'avenir immédiat et ensuite être prête à reconnaître la légitimité des institutions civiles, judiciaires et de sécurité du pays hôte à plus longue échéance. Le manuel FM 3-24, ce qui n'est pas surprenant, examine les façons dont les protecteurs pourraient atteindre ces objectifs dans une perspective purement militaire :

Saisir et conserver l'initiative exigent de la part des forces de contre-insurrection de s'attaquer également aux causes de l'insurrection par des opérations de stabilisation. Cela implique initialement de prendre le contrôle de la population autochtone et de lui apporter les services essentiels. Au fur et à mesure que la sécurité s'améliore, les ressources militaires contribuent à appuyer les réformes et les programmes de reconstruction mis en œuvre par le gouvernement. Lorsque les forces de contre-insurrection saisissent l'initiative, les opérations offensives se focalisent

sur l'élimination de l'encadrement des insurgés, alors que les opérations défensives le font sur la protection de la population et des infrastructures contre les attaques directes. Au fur et à mesure que les forces de contre-insurrection établissent leur domination militaire, les opérations de stabilisation s'étendent à toute la zone d'opérations et finissent par prévaloir<sup>55</sup>.

Malgré la focalisation sur l'aspect martial de la sécurité, les observations du manuel FM 3-24 restent un guide utile pour les donateurs d'aide, en particulier celle selon laquelle la « victoire est obtenue lorsque la population accepte la légitimité du gouvernement et cesse d'apporter son soutien actif et passif » aux éléments subversifs de toutes sortes qui continuent à semer l'instabilité à des fins purement intéressées<sup>56</sup>.

Cet objectif est en accord avec l'argument, qui prévaut dans les documents consacrés à l'aide et à la stabilisation, selon lequel les acteurs internationaux doivent être tenus pour responsables à l'égard de ceux qu'ils servent<sup>57</sup>. Pourtant, même lorsque les chances d'être tenu localement responsable sont saisies, la présomption est qu'il s'agit d'« une chance d'élargir la conversation au sujet de la politique, du pouvoir et de l'éthique qui définissent l'espace humanitaire<sup>58</sup> ». Il a été accordé jusqu'ici bien trop peu d'attention au fait que cela est dû au degré auquel la « responsabilité » peut être considérée comme un véhicule d'établissement du type de collaboration locale qui finira par rendre ces programmes autoentretenus et, en cas de réussite, par accorder une légitimité précieuse au gouvernement du pays hôte.

Encore une fois, les orientations données par les forces de contre-insurrection, qui cherchent expressément à responsabiliser les agents locaux dans le cadre de leurs stratégies de combat et de sortie, pourraient servir de modèle aux stratégies d'aide des gouvernements donateurs. Comme l'indique le manuel FM 3-24,

Au fur et à mesure que s'accroît la légitimité du gouvernement du pays hôte, la population commence à lui apporter une assistance plus active. Le peuple finit par marginaliser et stigmatiser les insurgés [p. ex., menaces d'origine humaine et indirectes pesant sur la paix, la stabilité et le développement dans le cas de l'aide].... La victoire est toutefois remportée non lorsque cette isolation est obtenue mais lorsqu'elle est maintenue d'une façon permanente grâce au soutien actif du peuple<sup>59</sup>.

Dans la mesure où les objectifs des donateurs d'aide coïncident avec ceux des forces de contre-insurrection sur ces points, ces observations relatives au succès leur seront très utiles lorsqu'ils cherchent à élaborer des programmes plus efficaces de stabilisation et de développement.

Lors de l'élaboration de ces programmes, il existe chez le contre-insurgé comme chez le donneur d'aide un désir de décrocher la lune, c'est-à-dire, pour reprendre le mot de l'ancien secrétaire à la Défense Robert Gates, d'élaborer des programmes « parfaits »<sup>60</sup>. Bien qu'ils soient évidemment souhaitables, de tels programmes sont difficiles à mener à bonnes fins car ils se heurtent aux ressources limitées des donateurs. Leur réussite est encore plus difficile pour les gouvernements

autochtones, aux ressources encore plus limitées, qui ont désespérément besoin de succès rapides renforçant leur légitimité ; la perfection exige que l'on fasse porter une responsabilité toujours plus grande aux protecteurs étrangers, en oubliant le conseil de T.E. Lawrence selon lequel il vaut mieux que les autochtones « fassent un travail acceptable que vous un travail parfait ».

Par conséquent, le manuel FM 3-24 suggère aux protecteurs de procéder comme suit lorsqu'ils élaborent des programmes *avec la participation d'intervenants locaux* :

n'essayez pas de résoudre le problème le plus difficile en premier... Partez plutôt des zones sécurisées et élargissez votre action progressivement vers l'extérieur. Étendez votre influence par l'intermédiaire des réseaux autochtones. Agissez en respectant la nature de la population autochtone, pas en allant à son encontre<sup>61</sup>.

Les unités de l'armée de Terre en Irak connurent des succès initiaux significatifs pendant l'été 2003 auprès des populations autochtones de leur secteur, souvent en réparant simplement des puits à extraction mécanique de l'eau ou pompes d'irrigation, ou en exécutant des programmes d'assainissement de canaux, qui avaient tous souffert au cours de plus d'une décennie de sanctions à la suite de *Operation Desert Storm*. Les efforts menés plus tard pendant et après le renforcement des effectifs en Irak en 2007 furent liés de façon plus ambitieuse à l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des institutions gouvernementales irakiennes lorsque, par exemple, en 2007 et 2008, l'établissement de coopératives agricoles fut imbriqué dans l'action du ministère irakien de l'Agriculture et les efforts médicaux, généralement focalisés sur les inoculations, furent synchronisés avec le ministère de la Santé.

### La connaissance locale est cruciale

Si les forces de contre-insurrection souhaitent combattre efficacement les guérilleros, la connaissance locale est essentielle. De tous ses éléments qui doivent être maîtrisés, le renseignement concernant le peuple, au sein duquel aussi bien les insurgés que les forces de contre-insurrection doivent évoluer, reste le plus fondamental. Effectivement, « la sensibilité culturelle est un multiplicateur de force. . . le peuple est, à bien des égards, le terrain décisif et nous devons l'étudier de la même façon que nous l'avons toujours fait pour la géographie<sup>62</sup> ». De même, si le donneur d'aide doit promouvoir avec succès la stabilité et le développement, voire même distribuer efficacement l'aide humanitaire une fois ventilée, une connaissance locale comparable est de la plus haute importance possible<sup>64</sup>. C'est en gardant à l'esprit cette réalité simple mais souvent ignorée que le manuel FM 3-24 maintient que : « Une force efficace de contre-insurrection est une organisation évolutive<sup>64</sup> ». Le général Petraeus parle ainsi de sa propre expérience, « je gardais

toujours mon stylo et mon calepin à portée de la main pendant les opérations militaires en Irak<sup>65</sup> ».

Même si les objectifs à court terme de la contre-insurrection ne sont pas les mêmes que ceux des programmes de développement et de stabilisation, leurs buts à long terme ont beaucoup en commun. Il peut donc être instructif pour le donneur d'aide de prendre en considération le conseil que le manuel FM 3-24 donne au commandant (équivalent réel d'un responsable de programme dans une organisation non gouvernementale / intergouvernementale) :

Le renseignement et les opérations sont toujours complémentaires, en particulier dans le cas des opérations de contre-insurrection. Ces dernières sont axées sur le renseignement et les unités développent souvent une grande partie de leur propre renseignement. Les commandants doivent organiser leurs moyens pour le faire. Il se peut que chaque compagnie ait besoin d'une section de renseignement composée d'analystes sous la direction d'un officier de renseignement<sup>66</sup>.

Cette connaissance de la zone locale est essentielle pour la réussite aussi bien de la contre-insurrection que des programmes et peut ne pas être plus compliquée que des conversations avec la population civile autochtone ou être aussi détaillée que des enquêtes d'opinion menées dans les zones métropolitaines. Dans un cas comme dans l'autre, elle peut faciliter des succès/victoires précoces pour le soldat ou le donneur d'aide. Par exemple, l'expérience de l'Afghanistan et de l'Irak a conduit les forces américaines de contre-insurrection à s'efforcer de ne pas commettre l'erreur d'imposer aux groupes locaux les programmes d'affaires civiles qui doivent être exécutés, une erreur qui, malheureusement, affecte aussi bien les forces armées occidentales que les travailleurs d'aide. Les forces de contre-insurrection de la Coalition en Irak s'aperçurent qu'elles ne remportaient leurs plus grands succès qu'après avoir demandé, par exemple, à la population locale irakienne où les enfants allaient à l'école ou quelle sorte de soins médicaux étaient offerts en 2003, avant l'invasion. Ce type de renseignement fournit aux forces de contre-insurrection un possible point de référence crucial, ainsi que des aperçus locaux sur les attentes et la meilleure façon d'y répondre. Ce n'est qu'après avoir atteint les niveaux de développement et de stabilité antérieurs au conflit que les forces de contre-insurrection entreprirent des efforts de développement plus poussés conformes aux priorités irakiennes locales et menés de concert avec ceux des ministères irakiens<sup>67</sup>.

Bien que le dernier exemple soit choisi dans la perspective du contre-insurgé, la mesure dans laquelle il s'applique au donneur d'aide est claire. Effectivement, comme l'a noté Tony Vaux d'Oxfam, « un des principaux enseignements tirés des années 1980 a été que les opérations de secours se sont révélées les plus réussies lorsque l'organisation assura des services d'aide au développement, consultant la population autochtone et concentrant son action sur le problème à plus long terme de la réhabilitation<sup>68</sup> ».

Il est important de noter également que, alors que la connaissance locale est importante pour l'opérateur individuel, elle est inestimable pour l'organisation et ses programmes/opérations. La constitution d'un fonds commun de cette connaissance est presque aussi importante que la collecte initiale de celle-ci. Le manuel FM 3-34 avertit d'ailleurs qu'il y a « peu de chances que le [programme d'aide] pendant une insurrection se termine pendant la durée de rotation d'une unité... et l'unité de relève aura besoin de toute la connaissance qu'il sera possible de lui transmettre<sup>69</sup>. L'un des avantages des organisations institutionnelles, qu'il s'agisse des forces armées, du département d'État, des OIG ou ONG, est que leur connaissance locale n'a pas besoin de se limiter à un individu particulier ; la « connaissance institutionnelle », une réserve d'enseignements tirés et de meilleures pratiques, figure parmi les avantages qu'offre la gestion de vastes organisations.

Même si les responsables de projets du département d'État ou des ONG peuvent avoir le « luxe » de durées de rotation plus longues que les soldats sur un théâtre de contre-insurrection, leurs périodes de service dans le pays connaissent des contraintes de temps comparables. Comme leurs homologues de la contre-insurrection, ils doivent réaliser que les avantages de la connaissance institutionnelle ne sont pas inévitables ni automatiques et ils doivent se préparer à leur transfert de responsabilités dès le premier jour. Le manuel FM 3-24 recommande que les unités commencent à préparer des

dossiers de transfert... dès leur arrivée, s'ils ne sont pas disponibles auprès de l'unité qui est relevée [...] [et que figurent dans ces] dossiers les enseignements tirés, des détails concernant la population, les rapports sur les villages et ceux de patrouille, des cartes mises à jour et des photographies, quoi que ce soit qui aidera les nouveaux arrivants à maîtriser l'environnement [dans la mesure où, même si] le maintien à jour de ces informations représente un travail ennuyeux et fastidieux... il est essentiel pour la réussite aussi bien à court qu'à long terme<sup>70</sup>.

### La communication stratégique est cruciale

En fin de compte, toutes les organisations d'aide doivent avoir accès aux ressources qui leur permettent d'exercer leurs mandats. Les organes du gouvernement américain tels que le département d'État et USAID doivent garder le soutien du Congrès qui tient les cordons de leur bourse. Comme le soutient le manuel FM 3-24,

il est extrêmement important d'obtenir et de conserver le soutien de l'opinion publique américaine pour un déploiement prolongé. Seuls les plus hauts [responsables] sont impliqués dans ce processus [parce qu'il est considéré] à juste titre comme une activité politique. Les chefs militaires veillent toutefois en général à faire en sorte. . . . que la conduite des opérations ne rende pas plus difficile pour les dirigeants élus de conserver le soutien de l'opinion publique et ne sape pas la confiance de celle-ci<sup>71</sup>.

Il est de même essentiel que les donateurs d'aide conservent le soutien de leurs partenaires et donateurs. Alors que la collecte de fonds par les ONG soulève parfois des controverses, les cyniques à l'égard des ONG prétendant souvent que celles-ci collectent des fonds en faveur de personnes sans ressources et médiatiques pour servir leurs propres intérêts égoïstes<sup>72</sup>. Elles n'ont pas d'autre choix que collecter agressivement des fonds (que ce soit auprès de particuliers et de fondations privées ou, de plus en plus, de gouvernements) afin de poursuivre leurs activités à l'étranger<sup>73</sup>. En plus de chercher à se faire bien voir de leur propre pays et de l'opinion publique internationale, toutefois, il est au moins aussi important pour les donateurs d'aide de pouvoir gérer le message qu'ils adressent aux bénéficiaires de cette aide, aussi bien afin de créer l'adhésion nécessaire au succès de leurs propres programmes que de renforcer la légitimité de leurs partenaires dans leur propre pays et sur place, ce qui est essentiel pour les perspectives à long terme de stabilité et de développement.

Il est essentiel de maîtriser l'environnement d'information pour séduire ces différents publics. Malheureusement, il est souvent difficile de surmonter les préjugés contre l'intervention occidentale, bien que, clairement, les problèmes auxquels sont confrontées les forces armées à cet égard sont considérablement plus graves que ceux que connaissent les civils, en particulier ceux qui collaborent avec des ONG humanitaires. Comme le note le manuel FM 3-24, qui rapporte ce que vécut une unité particulière en Irak,

les décennies pendant lesquelles les médias arabes caractérisèrent faussement les actions des États-Unis avaient inculqué la méfiance à l'égard des motifs américains. L'ampleur de ce cynisme et de cette méfiance fit ressortir l'importance cruciale du recours à des opérations d'information pour influencer chaque situation<sup>74</sup>.

Alors même que ces aspects informationnels de l'aide humanitaire et au développement, ainsi que ceux des opérations de stabilisation et de renforcement des capacités, doivent avoir leur source dans les collectivités locales et tenir compte des besoins de celles-ci, ils peuvent également *modeler* ces collectivités. Le manuel FM 3-24 note qu'un aspect extrêmement salutaire des communications stratégiques, aussi bien pour les protecteurs étrangers que pour les structures administratives et institutions locales auxquelles elles devront en fin de compte être transférées, peut être la gestion des attentes : « Pour limiter le mécontentement et renforcer le soutien, le gouvernement du pays hôte et toute force de contre-insurrection lui apportant son assistance créent et maintiennent un ensemble réaliste d'attentes dans la population, les forces armées amies et la communauté internationale<sup>75</sup> ». Par exemple, alors que les efforts humanitaires des forces armées américaines en Irak en 2003-04 mirent souvent en lumière les efforts exceptionnels des unités américaines, toutes les cérémonies de pose de la première pierre ou d'ouverture

après 2007 ont souligné l'importance du leadership et de la participation des Irakiens, renforçant la souveraineté du jeune gouvernement.

Il ne s'agit pas de proposer une campagne de manipulation ou de propagande en faveur des donateurs d'aide. Il s'agit plutôt de leur recommander vivement de gérer le message concernant leurs activités. Il est probable que, au fur et à mesure que leurs interactions et leur coopération avec les gouvernements et même les forces armées des états se développent, cette tâche essentielle deviendra de plus en plus importante.

Les ONG, en particulier, se sont révélées (de façon controversée) expertes en gestion de leur image de marque à l'intention de leurs donateurs dans leur pays, un enseignement que les forces armées américaines auraient intérêt à imiter. Effectivement, ainsi que l'a fait remarquer un observateur, « l'amélioration de l'image de marque et des compétences commerciales [deviennent] essentielles pour la survie et le renouveau institutionnels... Les paramètres de l'image de marque, tels que des partenariats et pratiques acceptables sur le plan éthique, sont tout aussi importants pour des entreprises comme Microsoft, Apple ou Nike » que pour les organisations d'aide<sup>76</sup>. Les communications stratégiques avec le gouvernement, les institutions et les personnes *cibles* doivent toutefois primer sur tout car cela représente aussi bien une menace qu'une chance pour les donateurs d'aide. La gestion des attentes, le renforcement de l'adhésion des partenaires et populations autochtones, ainsi que la limitation de la réaction des forces autochtones et étrangères qui pourraient chercher à saper les opérations de développement et de stabilisation font de cet aspect de l'aide au développement et de l'aide humanitaire un aspect essentiel. En fin de compte, toutefois, pour les autochtones, les actes (d'aide) en disent plus long que les paroles ou les pages web.

### **Réaliser que, comme la contre-insurrection, le développement concerne le long terme**

Le développement d'un état est une vocation à long terme, ce qui peut entraîner au moins deux sortes de problèmes pour le donneur d'aide. Cela signifie d'abord qu'avec le temps, une connaissance individuelle et institutionnelle de grande valeur risque d'être perdue. De même, l'élan précieux dont profitèrent les programmes réussis pourrait être perdu ou des programmes potentiellement réussis ne dureront pas suffisamment longtemps pour avoir une chance d'être mis en œuvre. C'est pour ces raisons que le manuel FM 3-24 insiste sur l'importance de la diffusion de la connaissance et de la planification à long terme par les échelons dirigeants. Ensuite, il existe un danger que le désir de personnes ou d'organisations de remporter des « victoires » pendant la durée relativement courte de leur service

sur le terrain pour un programme particulier puisse éclipser les objectifs à plus long terme des dirigeants des organisations. Cette discordance temporelle et le manque de persistance qui la sous-tend, affecte les opérations de stabilisation aussi bien civiles que militaires. Nous allons examiner l'un après l'autre chacun de ces problèmes.

L'accent mis par les forces armées sur la transmission et la diffusion de la connaissance institutionnelle est dû en partie à la cadence élevée de rotation des opérateurs de contre-insurrection dans leur zone d'opérations, la durée moyenne d'une période de service au combat en Irak est de 12 à 15 mois pour le personnel de l'armée de Terre et de sept mois pour les Marines. Le personnel du département d'État et de USAID n'est en principe pas limité par des rotations et périodes de service fixes mais, en pratique en Irak et en Afghanistan, il a connu des périodes de service comparables à celles des Marines et de l'armée de Terre. En fait, les affectations « difficiles » pour les employés du département d'État (p. ex., celles dans des pays instables sont limitées à deux ans environ). Par contre, le personnel des ONG peut rester aussi longtemps que nécessaire. Cela dit, étant donné la durée des opérations aussi bien de contre-insurrection que de développement de l'état, dont beaucoup demandent des décennies, même les plus obstinées des organisations humanitaires risquent de perdre de vue les objectifs, les leurs propres ou ceux de leurs donateurs. Cela est regrettable, car nombreux sont les programmes qui peuvent être payants si les attentes sont gérées et des préparations faites pour la longue haleine.

La durée et la persistance des opérations sont encore une fois soulignées dans le manuel FM 3-24 ; bien qu'il se focalise sur les opérations de contre-insurrection, ses observations présentent aussi potentiellement un très grand intérêt pour les opérations d'aide. Il soutient que :

Les insurrections sont très longues par nature. Les opérations de contre-insurrection demandent donc toujours des dépenses considérables en termes de temps et de ressources... la population ne soutient pas activement un gouvernement tant qu'elle n'est pas convaincue que les forces de contre-insurrection ont les moyens, la capacité, l'endurance et la volonté de vaincre... Le soutien des États-Unis [et celui d'autres protecteurs étrangers] peut être crucial pour renforcer la confiance du public en la viabilité de ce gouvernement. La population du pays hôte doit croire à la longévité aussi bien des forces de contre-insurrection que du gouvernement. . . Des réaffirmations constantes d'engagement s'appuyant sur des actes, peuvent surmonter [les soupçons] et renforcer la confiance en la solidité du soutien des États-Unis. Toutefois, même le plus haut niveau d'engagement des États-Unis ne connaîtra pas le succès si la population du pays hôte ne perçoit pas le gouvernement comme ayant une volonté et une endurance comparables. Les forces américaines doivent aider à créer ces capacités et maintenir cette impression<sup>77</sup>.

Ce processus peut prendre un temps considérable. C'est quelque chose qui doit être planifiée et budgétisée au *début* d'une opération, plutôt qu'une fois que

les ressources des organismes d'aide et/ou leur volonté commencent à faiblir sous le poids imprévu d'un long et ambitieux déploiement.

D'un point de vue opérationnel, le manuel FM 3-24 reprend ce thème en conseillant aux contrôleurs et planificateurs budgétaires de se préparer

à un effort prolongé de contre-insurrection [qui] exige l'établissement d'un quartier général et de structures de soutien conçues pour des opérations à long terme. Il convient de baser la planification et les engagements sur un rythme d'opérations durable et les limites du rythme de rotation du personnel pour les diverses composantes de la force. Même dans les situations où l'objectif des États-Unis est de réduire leur niveau de force armée aussi rapidement que possible, une partie du soutien apporté aux institutions du pays hôte est généralement maintenue pendant une période prolongée<sup>78</sup>.

Ces observations sur l'importance de la persistance servent puissamment à souligner le fait que les donateurs d'aide et les protecteurs internationaux, comme leurs homologues militaires, doivent s'engager à poursuivre leurs programmes respectifs de développement et de stabilisation à long terme. Alors que la fonction de ventilation assurée par les opérations strictement humanitaires impose, dans certains cas particuliers, une certaine myopie bénigne, il reste important de reconnaître le fait que régler les problèmes politiques fondamentaux qui causent ces crises peut prendre très longtemps.

Le désir des donateurs d'aide individuels de remporter des « victoires » réelles leur permettant d'asseoir leur réputation, de faire pression pour obtenir plus de donations, de contrats et de budgets dans l'avenir, ainsi que de valider leur dévouement, peut avoir un effet négatif sur les programmes de développement et de stabilisation, en particulier s'ils sont à long terme. Malheureusement, ces organisations et programmes sont souvent jugés par leur capacité d'atteindre leurs objectifs, tonnes de produits alimentaires distribués, nombre de puits creusés, nombre de réfugiés logés, etc., dont aucun ne règle les problèmes moins *urgents* mais plus *fondamentaux* de renforcement de l'autosuffisance des populations bénéficiaires<sup>79</sup>.

## Conclusion

Le présent article ne préconise pas que l'aide « devienne militaire » mais en fait d'affiner nos instruments de paix plutôt que d'en refaire des instruments de guerre. Les donateurs d'aide, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales ou intergouvernementales, ou de forces armées, jouent un rôle vital dans la formation d'un monde plus équitable et stable, un rôle qui ne peut être changé par la force des armes. Cela dit, comme il a été indiqué plus haut, un retour d'expérience peut servir les donateurs d'aide, qui peuvent également s'inspirer de l'expérience des opérations militaires, de contre-insurrection en particulier.

Cela est particulièrement vrai des enseignements concernant l'établissement de partenaires locaux et de leur collaboration avec eux, par exemple, le « renforcement des capacités » et des cas où la connaissance institutionnelle est très importante. L'auteur espère que le présent article représente la première étape d'un processus menant à un brassage utile des enseignements, des idées et des expériences entre deux groupes qui communiquent rarement mais, et c'est l'ironie du sort, sont de plus en plus confrontés à des problèmes qui se recoupent dans chacun de leurs domaines traditionnels d'expertise et d'opérations. On espère que, au fur et à mesure que chacun acquiert plus d'expérience dans les environnements difficiles dans lesquels il opère et que les deux communautés ont plus de chances de communiquer et de collaborer l'une avec l'autre tant qu'elles y sont, l'avenir offrira plus de possibilités d'échange d'idées concernant les meilleures pratiques, de définition de paramètres *utiles* de mesure du succès et de détermination de moyens efficaces de partage plus rationnel de la charge entre le donneur d'aide et le combattant.

## Notes

1. Sur la prolifération de l'aide publique, voir BARNETT, Michael et SNYDER, Jack, « The Grand Strategies of Humanitarianism », in *Humanitarianism in Question: Power, Politics, Ethics*, sous la direction de BARNETT, Michael et WEISS, Thomas G. New York : Cornell University Press, 2008, pp.143-171 ; BARNETT, Michael, « Humanitarianism Transformed », *Perspectives on Politics*, décembre 2005, pp. 723-740 ; SCHRAEDER, Peter J., HOOK, Steven W. et TAYLOR, Bruce, « Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows », *World Politics*, janvier 1998, pp. 294-323 ; LUMSDAINE, David H., *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989*. New Jersey : Princeton University Press, 1993. Sur la stratégie totale d'aide américaine, voir par exemple, le plan stratégique 2007 du département d'État des États-Unis, qui vise à garantir « un monde plus démocratique, sûr et prospère composé d'états bien gouvernés qui répondent aux besoins de leur peuple, luttent contre la pauvreté et agissent d'une façon responsable au sein du système international ». En termes d'engagement des organisations intergouvernementales à poursuivre leur aide, voir la déclaration de mission du Programme des Nations Unies pour le développement, qui maintient que, parmi ses ambitieux objectifs généraux, figure « aider les pays à élaborer et partager des solutions aux défis que posent : la gouvernance démocratique ; la lutte contre la pauvreté, la prévention des crises et la reprise ; l'environnement et l'énergie ; le VIH/SIDA ». Voir département d'État des États-Unis, Agence des États-Unis pour le développement international, *Strategic Plan: Fiscal Years 2007-2012*. Washington, DC : département d'État des États-Unis, Agence des États-Unis pour le développement international, 2007, p. 9 ; les missions et objectifs du Programme des Nations Unies pour le développement sont disponibles en ligne à [www.undp.org/about/](http://www.undp.org/about/).

2. Voir BUSH, George W., « National Presidential Planning Directive (NSPD 44) ». Washington, DC : La Maison Blanche, 2005. Voir également *Military Support to Indirect Security and Stability Surge Operations* (MISSS). Washington, DC : département de la Défense des États-Unis, 2007.

3. GATES, Robert M., « A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age », *Foreign Affairs*, janvier/février 2009, pp. 29-30.

4. CLINTON, Hillary, secrétaire du département d'État, « Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations », disponible en ligne à : [www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm).

5. Sur les efforts militaires américains sur le plan politique et sur celui du développement, voir ZINNI, Anthony et CLANCY, Tom, « CENTCOM », in CLANCY, Tom, ZINNI, Anthony et KOLTZ, Tony, *Battle Ready*. New York : G.P. Putnam's Sons, 2004 ; voir également *United States Africa Command 2009 Posture Statement*. Stuttgart : état-major et service des relations publiques du Commandement militaire des États-Unis pour l'Afrique, 2009, p. 4, [www.africom.mil/pdfFiles/USAFRICOM2009PostureStatement.pdf](http://pdfFiles/USAFRICOM2009PostureStatement.pdf).

6. SZAYNA, Thomas S., EATON, Derek et RICHARDSON, Amy, *Preparing the Army for Stability Operations Doctrinal and Interagency Issues*. Santa Monica : RAND Corporation, 2007, p. 3ff, [www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND\\_MG646.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG646.pdf).

7. CONWAY, James T. (général), ROUGHEAD, Gary (amiral) et ALLEN, Thad W. (amiral), *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. Washington, DC : Cabinet du chef des opérations navales, cabinet du commandant du Corps des Marines, cabinet du commandant de la Garde côtière des États-Unis, 2007, [www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf](http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf).

8. FEARON, James D., « The Rise of Emergency Relief Aid », in BARNETT et WEISS, *Humanitarianism in Question*, pp. 67–68 ; et EASTERLY, William, Foreign Aid Goes Military! », *New York Review of Books*, 4 décembre 2008, [www.nybooks.com/articles/archives/2008/dec/04/foreign-aid-goes-military/?pagination=false](http://www.nybooks.com/articles/archives/2008/dec/04/foreign-aid-goes-military/?pagination=false).

9. « Our Mission », *World Vision*, consulté le 4 décembre 2009, [www.worldvision.org/content.nsf/about/our-mission?Open&lpos=lft\\_txt\\_Our-Mission](http://www.worldvision.org/content.nsf/about/our-mission?Open&lpos=lft_txt_Our-Mission).

10. GIBSON, Clark C. et al., *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Londres : Oxford University Press, 2005 ; EASTERLY, William, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA : MIT Press, 2001.

11. Dans le contexte de l'aide publique, l'aide multilatérale est censée être donnée plus efficacement, et être moins politisée, que l'aide bilatérale ; une considérable incertitude subsiste quant à l'efficacité relative de l'aide fournie par les ONG et de celle de gouvernement à gouvernement. Sur les vertus de l'aide multilatérale, voir LUMSDAINE, *Moral Vision in International Politics*.

12. Voir BARNETT, Michael et WEISS, Thomas G., « Humanitarianism: A Brief History of the Present », in Barnett et Weiss, *Humanitarianism in Question*, pp. 1–48.

13. Voir par exemple BARNETT, Michael, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. New York : Cornell University Press, 2011 ; LISCHER, Sarah Kenyon, « Collateral Damage: Humanitarian Assistance as a Cause of Conflict », *International Security* 28, no. 1, été 2003, pp. 79–109.

14. HOFFMAN, Peter J. et WEISS, Thomas G., « Humanitarianism and Practitioners: Social Science Matters », in Barnett et Weiss, *Humanitarianism in Question*, p. 285. Bien que l'argument général est vrai, quelques efforts préliminaires à comprendre le retour d'expérience ont eu lieu au sein de la communauté humanitaire, en particulier en termes de sécurité humanitaire. Voir, par exemple, l'interaction du Groupe consultatif de la sécurité basée sur l'interaction et les protocoles de fonctionnement minimum des normes de sécurité promulguée par le Coordonnateur de sécurité des Nations Unies

15. Voir United States Institute for Peace, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*, sous la direction de COLE, Beth et HSU, Emily. Washington, DC : United States Institute of Peace Press, 2009. Voir également ANDERSON, Mary B., *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*. Boulder : Lynne-Rienner Publishers, 1999 ; de WAAL, Alex, *Famine Crimes: Politics & the Disaster Relief Industry in Africa*. Oxford, UK, et Bloomington, IN : James Currey et Indiana University Press, 1997.

16. Field Manual (FM) 3-24 / Marine Corps Warfighting Publication (MCWP) 3-33.5, *Counterinsurgency*, décembre 2006, [http://armypubs.army.mil/doctrine/DR\\_pubs/dr\\_a/pdf/fm3\\_24.pdf](http://armypubs.army.mil/doctrine/DR_pubs/dr_a/pdf/fm3_24.pdf).

17. DE TORRENTE, Nicolas, « Humanitarian NGOs Must Not Ally With Military », *European Affairs*, printemps/été 2006, p. 2 ; EASTERLY, « Foreign Aid Goes Military! », et SLIM, Hugo, « A Call to Arms: Humanitarian Action and the Art of War », *Opinion*, février 2004), pp. 1–17.

18. Certains soutiennent que la métaphore guerrière est galvaudée au point d'avoir perdu de son importance. Elle peut être utile lorsqu'elle est appliquée de l'une des façons décrites ici : comme moyen de mobiliser des ressources contre un objectif ou adversaire connu. Pour l'opinion contraire, toutefois, voir PETERS, Ralph, « Wishful Thinking and Indecisive Wars », *The Journal of International Security Affairs*, no. 16, printemps 2009, [www.securityaffairs.org/issues/2009/16/peters.php](http://www.securityaffairs.org/issues/2009/16/peters.php).

19. Voir par exemple, COLE et HSU, *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*. Washington, DC : Banque mondiale : Commission sur la croissance et le développement, 2008 ; et CONWAY, ROUGHHEAD et ALLEN, *Cooperative Strategy*.

20. HENDERSON, Sarah L., « Selling Civil Society: Western Aid and the Nongovernmental Organization Sector in Russia », *Comparative Political Studies* 35, no. 2, 2002, pp. 139–167 ; KNACK, Steven, « Aid Dependence and Quality of Governance: a Cross-country Empirical Analysis », *Southern Economic Journal*, octobre 2001, pp. 310–329 ; SVENSSON, Jakob, « Foreign Aid and Rent Seeking », *Journal of International Economics* 51, 2000, pp. 437–61 ; BURNSIDE, Craig et DOLLAR, David, « Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction Policy », document de travail no WPS 1937. Washington, DC : Banque mondiale, 1998 ; FEYZIOGLU, Tarhan, SWAROOP, Vinaya et ZHU, Min, « A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid », *The World Bank Economic Review* 12, no. 1, 1998, pp. 29–58 ; MAREN, Michael, *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*. New York : The Free Press, 1997.

21. L'OCDE se compose des 30 pays les plus riches du monde, qui fournirent collectivement 12,5 milliards de dollars environ d'aide brute publique au développement de gouvernement-à-gouvernement en 2008 ; le total brut de l'aide publique au développement (APD) donnée par tous les pays fut en dessous de 120 milliards de dollars en 2004. L'aide privée totale distribuée par les ONG fut de 4 milliards de dollars en 2004, si on ne tient pas compte des activités d'organisations telles que la fondation Bill et Melinda Gates. Les données relatives à l'OCDE figurent dans un rapport de la Direction de la coopération pour le développement (DCD/DAC), *Gross Official Development Assistance 2008*, [www.oecd.org/dataoecd/47/55/42458670.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/47/55/42458670.pdf) ; les données relatives à l'APD et à l'aide privée sont extraites de FEARON, « The Rise of Emergency Relief Aid ». À propos de l'engagement historique à poursuivre la répartition de la richesse mondiale, voir LUMSDAINE, David H., *Moral Vision in International Politics*. Pour un examen intéressant du rôle de la fondation Bill et Melinda Gates dans l'aide au développement, voir BARNETT et WEISS, « Humanitarianism: A Brief History », p. 14.

22. Voir par exemple DOLLAR, David et COLLIER, Paul, « Aid, Allocation and Poverty Reduction ». Washington, DC : Banque mondiale, 1998 ; BOONE, Peter, « Politics and the Effectiveness of Foreign Aid » document de travail NBER no. 5308. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, octobre 1995, [www.nber.org/papers/w5308.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w5308.pdf?new_window=1).

23. RIEFF, David, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. New York : Simon & Schuster, 2002, p. 102.

24. BURNSIDE, Craig et DOLLAR, David, « Aid Policies, and Growth », *American Economic Review*, septembre 2000, pp. 847-868 ; SVENSSON, Jakob, « Aid, Growth, and Democracy », *Economics and Politics*, novembre 1999, pp. 275-297. Voir toutefois BOONE, *Effectiveness of Foreign Aid* ; EASTERLY, William, LEVINE, Ross et ROODMAN, David, « Aid, Policies, and Growth: Comment », *American Economic Review*, juin 2004, pp. 774-780.

25. DE WAAL, *Famine Crimes*, p. 11. De Waal offre une perspective différente de celle des analystes plus classiques qui préconisent des solutions politiques aux problèmes d'aide, principalement dans la mesure où il soutient qu'« un droit [de ne pas mourir de faim] est moins réel qu'un droit arraché par voie de lutte populaire », p. 44.

26. Sur une aide au développement mieux ciblée, voir COLE et HSU, *Guiding Principles et Growth Report*. Sur la promesse et les écueils de la gestion à distance des opérations humanitaires, voir STODDARD, Abby, HARMER, Adele et HAVER, Kathrine, *Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policy and Operation*. Londres : Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, 2006, [www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/269.pdf](http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/269.pdf).

27. Voir par exemple, Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*. Genève, Suisse : Sphere Project, 2004, p. 18, <http://ocw.jhsph.edu/courses/refugeehealthcare/PDFs/SphereProjectHandbook.pdf>.

28. « Selection Indicators », Millennium Challenge Corporation, consulté le 28 novembre 2012, [www.mcc.gov/pages/selection/indicators](http://www.mcc.gov/pages/selection/indicators).

29. OGATA, Sadako, *The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crisis of the 1990s*. New York : Norton, 2005, p. 25.

30. Alex de Waal avertit que « l'internationale humanitaire semble avoir une extraordinaire capacité d'encaisser la critique, de ne pas se réformer et pourtant d'émerger renforcée ». DE WAAL, *Famine Crimes*, p. xvi. Voir également POSEN, Barry, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca, NY : Cornell University Press, 1984 ; VAN EVERA, Stephen, « The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War », *International Security*, été 1984, pp. 58-107 ; et SNYDER, Jack, « Civil-Military Relations and the Cult of the Offensive, 1914 and 1984 », *International Security*, été 1984, pp. 108-46.

31. KATAGIRI, Nori, « Winning Hearts and Minds to Lose Control: Exploring Various Consequences of Popular Support in Counterinsurgency Missions », *Small Wars & Insurgencies* 22, no. 1, mars 2011, pp. 170-95.

32. Voir par exemple EASTERLY, « Foreign Aid Goes Military! » ; SACHS, Jeffrey, *The End of Poverty*. New York : Penguin Press, 2005 ; et DE TORRENTE, « Humanitarian NGOs ».

33. *Médecins sans Frontières*, « MSF in Afghanistan disponible en ligne à : <http://doctorswithoutborders.org/events/exhibits/thephotographer/msf-afghanistan.cfm> ; et LISCHER, Sarah Kenyon, « Military Intervention and the Humanitarian 'Force Multiplier' », *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 13, no. 1 janvier-mars 2007, p. 100.

34. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-22, A-2.

35. Overseas Development Institute, cité dans LISCHER, « Military Intervention », p. 99.

36. *Growth Report*, p. 101.

37. Les principes de l'aide humanitaire, tels que les exprime le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance, le service volontaire, l'unité, l'universalité. Voir BARNETT et WEISS, « Humanitarianism: A Brief History », p. 3.

38. STODDARD, HARMER et HAVER, *Providing Aid in Insecure Environments*, p. 11ff, font apparaître une augmentation marquée du nombre d'agressions contre les travailleurs d'aide, qui décuplèrent entre 1997 et 2005. Bien que l'augmentation *par personne* ait été sensiblement moins forte (car les effectifs du personnel d'aide sur le terrain se sont eux aussi considérablement accrus pendant cette période), les employés des ONG et d'autres civils ont été victimes d'une part croissante de ces agressions.

39. Sur les dangers existentiels que courent les travailleurs d'aide dans les zones de responsabilité marginales, voir HAMMOND, Laura, « The Power of Holding Humanitarianism Hostage and the Myth of Protective Principles », in BARNETT et WEISS, *Humanitarianism in Question*, pp. 172-95.

40. LISCHER, « Military Intervention », p. 99.

41. BARNETT et WEISS, « Humanitarianism: A Brief History ».

42. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, p. A-7. Nous conseillons en outre vivement au lecteur intéressé de lire attentivement STODDARD, HARMER et HAVER, *Providing Aid in Insecure Environments*, pour un examen minutieux des efforts passés et présents entrepris par les donateurs d'aide pour assurer leur propre protection dans les environnements instables, ainsi que les compromis et les difficultés que ces stratégies ont inévitablement entraînés.

43. Voir DE WAAL, *Famine Crimes*.

44. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-22, pp.1-21.

45. *Id.*, p. A8 ; SORLEY, Lewis, *A Better War: The Unexamined Victories and Final Tragedy of America's Last Years in Vietnam*. Boston : Mariner Books, 2007. Sur les dangers d'une aide excessive, DICHTER, Thomas W., *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World Has Failed*. Amherst, MA : University of Massachusetts Press, 2003 ; MAREN, *The Road to Hell* ; et WALLACE, Bruce, « The Trouble With Aid », *Maclean's*, 16 décembre 1996, pp. 34-37.

46. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-26, pp. 1-28.

47. *Id.*, 1-28.

48. *Id.*, 1-26, 1-24.

49. PETRAEUS, David H. (général de corps d'armée), « Learning Counterinsurgency: Observations from Soldiering in Iraq », *Military Review*, janvier-février 2006, p. 50, [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_2006CR1031\\_art010.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_2006CR1031_art010.pdf).

50. Voir DE WAAL, *Famine Crimes*, p. 4 ; et GIBSON et al., *Samaritan's Dilemma*, p. 14.
51. *Growth Report*, p. 99.
52. Par exemple, dans les échanges militaires dans la zone de responsabilité du Commandement militaire des États-Unis pour l'Afrique et dans les programmes de lutte antidrogue couronnés de succès, tels que le Plan Colombie.
53. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-3.
54. GIBSON et al., *Samaritan's Dilemma*, p. 4.
55. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-3.
56. *Id.* À propos des « éléments subversifs », voir STEDMAN, Steven J., « Spoiler Problems in the Peace Process », *International Security*, printemps 1997, pp. 5-53 ; GREENHILL, Kelly et MAJOR, Solomon, « The Perils of Profiling: Civil War Spoilers and the Collapse of Intrastate Peace Accords », *International Security*, hiver 2006/2007, pp. 7-40.
57. STEIN, Janice Gross, « Humanitarian Organizations: Accountable-Why, to Whom, for What, and How? » in BARNETT et WEISS, *Humanitarianism in Question*, pp. 124-42 ; Sphere Project, *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response ; Growth Report* ; KAPUR, Devesh, « The IMF: a Cure or a Curse », *Foreign Policy*, été 1998, pp. 114-129 ; MINTON-BEDDOES, Zanny, « Why the IMF Needs Reform », *Foreign Affairs*, mai/juin 1995, pp. 123-133 ; THACKER, Strom C., « The High Politics of IMF Lending », *World Politics*, octobre 1999, pp. 38-75 ; ZÜRN, Michael, « Global Governance and Legitimacy Problems », *Government and Opposition*, mars 2004, pp. 260-287. Il convient toutefois de noter que, même lorsque les donateurs d'aide s'efforcent de lier plus étroitement leurs programmes aux préoccupations des autochtones qu'ils veulent aider, en pratique, leurs efforts sur le terrain n'ont pas été à la hauteur : Barnett et Weiss font remarquer que « la plupart des organisations humanitaires confessent aujourd'hui d'un air gêné qu'elles ont dans une large mesure procédé pratiquement sans demander l'avis de ceux qui sont censés bénéficier de leur sollicitude ». BARNETT et WEISS, « Humanitarianism: A Brief History », p. 47.
58. STEIN, « Humanitarian Organizations », p. 142.
59. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-23.
60. GARAMONE, Jim, « Gates says people take top priority in budget [www.army.mil/-news/2009/04/07/19334-gates-says-people-take-top-priority-in-budget-decisions/](http://www.army.mil/-news/2009/04/07/19334-gates-says-people-take-top-priority-in-budget-decisions/) ».
61. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, p. A-5. Comme dans le cas des Fils de l'Irak mentionné plus haut, il se pourrait que cela ait représenté un cas dans lequel le pari d'une collaboration avec des partenaires non officiels ait pu se révéler en valoir la peine, bien qu'il soit tout aussi important que, après 2007, des efforts multi-nationaux vigoureux aient été faits pour obtenir rapidement l'acceptation des mesures nécessaires par les institutions officielles du gouvernement irakien.
62. PETRAEUS, « Learning Counterinsurgency », p. 8. Voir également le projet de Système de cartographie du territoire humain de l'armée américaine, qui fut stimulé par pratiquement la même appréciation de l'impact décisif de la population dans un environnement de contre-insurrection.
63. STODDARD, et al., *Providing Aid in Insecure Environments*, pp. 38-39.
64. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-26.
65. PETRAEUS, « Learning Counterinsurgency », p. 45.
66. FM 3-24, pp. 1-26.
67. Ces comptes rendus s'inspirent largement de l'expérience du colonel Lillibridge, qui commanda des forces de contre-insurrection aux niveaux de la compagnie et du bataillon sur les théâtres d'opérations irakien et afghan.
68. VAUX, Tony, *The Selfish Altruist: Relief Work in Famine and War*. Londres : Earthscan Publications, 2001, p. 148.
69. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, p. A-8.
70. *Id.*
71. *Id.*, pp. 1-24.
72. Voir par exemple MAREN, *The Road to Hell* ; KECK, Margaret E. et SIKKLINK, Kathryn, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. New York : Cornell University Press, 1998, p. 2 ; EVERSOLE, Robyn, *Here to Help: NGOs Combating Poverty in Latin America*. Armonk, New York : M. E. Sharpe, 2003 ; HANCOCK, Graham, *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*. New York : Atlantic Monthly Press, 1989, p. 15ff.
73. FEARON, « Rise of Emergency Relief Aid », p. 68. BÜTHE, MAJOR et SOUZA font remarquer que les objectifs de l'autofinancement et de l'altruisme ne divergent pas nécessairement, étant donné qu'aucune opération à l'étranger ne serait possible sans règlement préalable des dépenses administratives ; le degré auquel l'administration devrait revendiquer une part du budget de l'organisation continue toutefois à faire l'objet d'un débat passionné. Voir BÜTHE, Tim, MAJOR, Solomon et SOUZA, Andre de Mello, « The Politics of Private Development Aid » (document présenté à la Second Annual Meeting of the International Political Economy Society, Stanford, Californie, 9 novembre 2007, p. 2).
74. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 4-8.
75. *Id.*, pp. 1-24.
76. HOPGOOD, Stephen, « Saying 'No' to Wal-Mart? », in BARNETT et WEISS, *Humanitarianism in Question*, p. 106, p. 107.
77. FM 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency*, pp. 1-24.
78. *Id.*
79. STEIN, « Humanitarian Organizations », pp. 124-42.

Visitez notre site web

[http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj\\_f/Index\\_F.asp](http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp)