

Militaro-humanitaire ou civilo-militaire ?

Véronique de Geoffroy, Groupe URD *Mouvements*, novembre - décembre 2000

Dans le milieu des années 90, le débat sur les relations entre militaires et humanitaires était extrêmement vif et parfois même passionnel. Colloques et rencontres se succédaient, les points de vue s'opposaient, basés sur les expériences malheureuses de la Somalie, du Rwanda ou de la Bosnie. La fin de la guerre froide qui avait apporté l'espoir de relations internationales pacifiées et harmonieuses ressemblait à un électrochoc : changement de la nature des conflits, transformation du rôle des armées, réactivation des Nations Unies et de leurs organismes spécialisés, etc. Dans le même temps, le débat sur l'ingérence se médiatisait

Dans le « nouvel ordre mondial » qui se dessinait, certains ont vu que l'aide humanitaire allait devenir un instrument incontournable, à conjuguer aux autres instruments de gestion des crises, notamment militaires. A cette école de gestion intégrée d'obédience onusienne et conférant des rôles complémentaires coordonnés par une instance des Nations Unies s'opposaient les défenseurs d'une indépendance totale de l'humanitaire afin d'en protéger le caractère neutre et impartial (doctrine du CICR, par exemple). Aujourd'hui, si le fond du problème n'est pas résolu, le ton a changé. Depuis la crise du Kosovo, les positions semblent moins affirmées et les discours plus mitigés.

En premier lieu, et contrairement à l'expérience Bosniaque, on ne peut accuser militaires et politiques de ne pas avoir assumé leur rôle lors de la crise Kosovare et d'avoir utilisé l'humanitaire comme parade à l'inaction politique. Il est simple de s'indigner de l'absence de réponse politique des États, plus compliqué de s'interroger sur les modalités de cette réponse quand elle a lieu.

D'autre part, la pratique de la « cohabitation » sur les mêmes terrains a permis aux militaires et aux humanitaires de mieux se connaître. Dans le vocabulaire des uns et des autres, on commence à noter des « croisements ». Les expatriés d'ONG parlent volontiers aujourd'hui de « zone de responsabilité », de « projection sur zone », etc., termes exclusivement militaires auparavant. De leur côté, **les militaires ont appris à distinguer les spécificités des acteurs humanitaires ; beaucoup d'entre eux ont même pu bénéficier de cours sur ce sujet.** Entre MSF, la Croix-Rouge, le CICR, le PAM, il n'y a (presque !) plus de mystère pour les militaires. Les doctrines des « civil affairs » (à quoi correspondent les Actions Civilo-Militaires françaises ou ACM) se sont affinées et prennent en compte un certain nombre de leçons, certaines apprises douloureusement. La doctrine française^[1] notifie bien, par exemple, que les militaires ne sont pas envoyés sur le terrain pour faire de l'humanitaire, qu'ils interviennent en soutien des organismes spécialisés et ne doivent se substituer qu'en cas d'urgence extrême, que leur mission militaire est et doit rester prioritaire, etc. Dans le discours, il n'y a donc pas l'ombre d'un doute : les militaires ne remplaceront pas les acteurs humanitaires.

De leur côté, les « humanitaires » sont de plus en plus prêts à reconnaître qu'il y a bien un rôle légitime des militaires dans certaines circonstances particulières. Lors de l'ouragan Mitch en Amérique Centrale, les secours d'urgence des premiers jours n'ont pu être délivrés que par les organisations qui avaient hélicoptères et logistique lourde à l'appui. Quelle ONG ou organisme civil spécialisé peut s'équiper de telles capacités ? Les plus importantes peut-être, mais elles sont loin d'être capables de couvrir tous les besoins. De même, il existe toute une série d'activités comme le déminage ou la formation de police locale où les militaires ont toute légitimité et où ces actions sont totalement complémentaires de l'activité humanitaire. Les « humanitaires » peuvent, dans certaines situations, avoir besoin de la logistique ou de certains savoir-faire spécifiques militaires.

Parallèlement à cette prise de conscience, et durant cette même décennie, les acteurs de l'aide humanitaire ont été mis face à leurs propres limites. Un regard critique et plus réaliste est porté aujourd'hui sur l'impact et les limites de l'action humanitaire. Ses frontières sont apparues au fil des années. Il est connu aujourd'hui que l'action humanitaire peut être détournée de ses objectifs, utilisée à d'autres profits, qu'elle peut devenir une « arme de guerre ». Dans d'autres contextes on a pu dire qu'elle nourrissait la guerre, qu'elle participait à prolonger le conflit. Souvent, l'humanitaire s'est retrouvé témoin, impuissant, des pires exactions sur les populations civiles auxquelles il venait en aide. D'autres fois encore, il s'est retrouvé paralysé et impotent, les questions de sécurité du personnel rendant toute action impossible. « L'Humanitaire en échec ? », titre d'un colloque organisé en 1999 par le CICR à Paris est révélateur d'un nouvel état d'esprit chez les humanitaires. L'arrogance des débuts, affichée par certains, n'est plus de mise. Les acteurs humanitaires sont conscients aujourd'hui des limites de leur action.

Face à ce constat, deux options se présentent : **s'ancrer dans ses activités classiques en acceptant de ne traiter que les symptômes des problèmes ou tenter de mettre en place de nouveaux leviers d'action pour chercher à influencer sur les racines des crises.** Ceci sous-entend d'accepter de jouer un rôle au niveau politique. Cette deuxième option, qui n'est pas en soi une découverte (MSF, MDM et d'autres ONG ont depuis toujours allié action terrain et témoignage), prend cependant une nouvelle signification au vu des évolutions de ces dernières années. Une de ces évolutions force à reconnaître aux États un rôle humanitaire et, par conséquent, à accepter l'existence d'un humanitaire d'Etat légitime.

Cela signifie-t-il alors que l'on puisse dire et penser que les États (à travers leurs différents instruments, notamment leurs armées mais aussi à travers les mécanismes multilatéraux, Nations Unies, Union Européenne, etc.) et les acteurs privés sont associés dans un seul et même objectif humanitaire ? Quelle doit être la place pour les États dans l'action humanitaire ? C'est là qu'apparaissent les vrais enjeux actuels de la réflexion.

Les enjeux des relations entre humanitaire privé et humanitaire d'État.

Divers risques de déviation résident dans l'alliance entre humanitaire et politique, voici une façon de les identifier. Le risque majeur réside certainement dans l'association de motifs humanitaires et l'emploi de la force armée ; que l'humanitaire devienne un mobile pour déclencher des opérations guerrières. Alors qu'à Solférino, écrit J.-P. Gaume, dans *Que faire de l'humanitaire*, « la boucherie des armes contraignit les militaires à laisser les civils secourir les soldats blessés sur les champs de bataille. Aujourd'hui, la barbarie des guerres civiles exige que les militaires [...] s'interposent ou menacent d'intervenir pour éviter massacres, génocides ou extermination. [...] l'humanitaire des peuples et des personnes, malgré toutes les règles établies, reste dérisoirement impuissant. Il est contraint de faire appel à la force militaire [...] ».

L'humanitaire contraint de faire appel à la force militaire ? En effet, comment s'opposer aux politiques d'extermination qui semblent se multiplier, prenant toujours et de plus en



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

plus les populations civiles pour cible et enjeux de guerre. Face à ces situations, quelle est l'effectivité de l'aide humanitaire ? Comment sauvegarder cet espace d'humanité que veut créer l'action humanitaire dans de tels contextes ? Les acteurs humanitaires sont souvent les seuls témoins impuissants de ces exactions sur les populations. Ils peuvent être tentés alors d'en appeler à la force pour protéger ces mêmes populations. C'est le retour de la notion de « guerre juste » et le risque d'attribuer à l'humanitaire un rôle de déclencheur, de « doigt sur la gâchette »[2]. De plus, on ne peut faire l'impasse sur le fait que la doctrine du traitement militaro-humanitaire des crises (réfugiés, déplacés, etc...) est une doctrine séduisante qui a déjà été reprise, lors des déplacements massifs de réfugiés en Tchétchénie, par les militaires russes. Ces derniers ont alors rappelé qu'ils n'avaient pas besoin du HCR pour cette mission, se basant sur le précédent de l'intervention de l'OTAN au Kosovo.

Ces premières remarques posent un certain nombre de questions aux acteurs humanitaires et politiques. Pour les premiers, sont-ils prêts à jouer ce rôle de « doigt sur la gâchette » ? Est-ce souhaitable ? Y a-t-il d'autres alternatives ? Sont-ils prêts à assumer les conséquences de leurs actes ? Et pour les États, les violations massives des droits de l'Homme ou du Droit International Humanitaire sont-elles des justifications à l'emploi de la force ? quelles seraient les autres options d'intervention à développer ?

On peut voir se dégager une opposition : Humanitaire contre politique. Une des dérives identifiées dans la construction de l'humanitaire d'Etat réside dans le fait que l'on risque de voir se construire une doctrine d'intervention humanitaire au détriment du traitement politique des problèmes. En effet, en parallèle de l'implication toujours plus forte des Etats dans les activités d'urgence, on assiste à un désengagement de ces derniers pour les politiques de développement. Les crédits alloués à l'aide au développement ne cessent de diminuer. Il est en effet beaucoup plus médiatique, de manière faussement simple et utile, d'intervenir dans l'urgence plutôt que de faire de la prévention ou de la préparation aux crises.

Pourtant les vulnérabilités qui apparaissent dans l'urgence sont souvent des conséquences d'un « mal-développement ». Les victimes des catastrophes naturelles sont en général les populations les plus pauvres, celles qui sont obligées de cultiver et de vivre dans les zones non-constructibles et les plus exposées. Le même cyclone en Amérique Centrale ou aux Etats-Unis n'a pas du tout le même coût humain ni le même impact sur les infrastructures. Vouloir agir dans l'urgence sans s'interroger sur les racines des vulnérabilités est une impasse. Pour avoir un impact réel, il faut alors s'attaquer aux problèmes politiques. Il y aura toujours des ouragans Mitch en Amérique Centrale, mais ils seront de plus en plus meurtriers, tant que les questions de réforme agraire, de plans d'ajustements structurels qui rendent plus vulnérables des tranches de populations toujours plus importantes, ne seront pas prises en compte.

Que des associations humanitaires en restent à un niveau d'intervention directe « urgentiste » est compréhensible (même s'il est discutable en terme de pertinence) mais que les États développent des capacités d'intervention dans l'urgence tout en se désengageant des questions politiques est condamnable.

Un troisième risque apparaît dans cette alliance « humanitaire-politique » : que l'humanitaire, devenant un instrument de politique étrangère, soit soumis à divers impératifs prioritaires qui le détourneraient irrémédiablement de sa finalité. Car en effet, si l'humanitaire d'Etat semble de plus en plus devenir un instrument des relations extérieures (en tous cas pour les États occidentaux), on assiste dans le même temps à un retrait de certaines zones et à une concentration des activités dans des zones définies par d'autres principes que les principes humanitaires.

À ce titre, il y a le facteur de proximité. L'humanitaire d'Etat s'est développé ces dernières années presque exclusivement dans les Balkans. Ceci en grande partie pour



Groupe URD- La Fontaine des Marins- 26 170 Plaisians- France

Tel : 00 33 (0)4 75 28 29 35

<http://www.urd.org>

répondre à la pression de l'opinion publique qui, dans sa majorité, se sent plus concernée par la souffrance proche et semblable que lointaine et étrangère. C'est aussi cette proximité, mettant en danger les équilibres démographiques de nos pays, qui explique l'engagement humanitaire direct des Etats. Si ces raisons ne sont pas condamnables en tant que telles, elles débouchent sur un « humanitaire à deux vitesses ». On investit et on agit massivement dans certaines zones, alors que dans le même temps, des populations entières sont oubliées parce que plus loin et dans un « ailleurs » qui ne nous touche pas directement.

À cela, s'ajoute des facteurs géopolitiques. L'humanitaire d'Etat reste totalement dépendant de la géopolitique et ne s'exprime que face à des États récipiendaires faibles. Au vacarme de l'intervention au Kosovo fait écho le silence retentissant des Etats face au drame Tchétchène. Ceci mène à un « humanitaire deux poids- deux mesures ».

Enfin, c'est la question économique qui revient en force. L'Humanitaire d'Etat affirme clairement qu'il doit pouvoir aider au placement des entreprises nationales sur les terrains de reconstruction en sortie de crise. Ceci se traduit notamment par des rôles délégués aux armées en opérations extérieures, à travers les Activités Civilo-Militaires, chargées de jouer un rôle d'intermédiaires entre les besoins du terrain et les entreprises nationales. Les Etats attendent ce qu'on appelle le « retour sur investissement » et pour cela, passent par le biais de l'action humanitaire. A nouveau, ce n'est pas vraiment l'existence de cet intérêt économique qui pose un problème mais plutôt son impact, à long terme, sur le développement d'un rôle légitime des Etats au niveau de l'action humanitaire. En effet, qu'en sera-t-il des terrains de crises « non-rentables » ? Ce facteur économique risque de concentrer l'action humanitaire des Etats dans les seuls pays dits « émergents ». Là encore, on risque d'aboutir à un « humanitaire à deux vitesses ».

L'ensemble de ces remarques pose de nouvelles questions aux différents acteurs : Faut-il se diriger vers une répartition géographique entre acteurs privés et acteurs étatiques ? Ou faut-il pousser les Etats à respecter les principes humanitaires et si oui, comment ? Qui pourrait avoir ce pouvoir ? Si l'humanitaire d'Etat se réduit à une realpolitik humanitaire et reste soumis à tous ces impératifs, ne serait-il pas vidé de son sens ? Pourra-t-il alors se prétendre légitime ?

