

## LA COORDINATION CIVILO-MILITAIRE

G. DE MONTRAVEL

*Med Trop* 2002; **62** : 445-452

**RESUME** • La nature à la fois pluridimensionnelle et complexe des situations humanitaires actuelles incite nombre d'acteurs comme les gouvernements, les organisations non gouvernementales (ONG), les organismes des Nations Unies et les particuliers à réagir simultanément. Dès lors, il importe de veiller à l'établissement d'un cadre harmonieux au sein duquel chaque acteur peut contribuer efficacement et promptement à l'effort global. C'est le rôle du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies. Quelles que soient les circonstances et le niveau de coordination, de coopération ou de collaboration entre les humanitaires et les militaires, certaines notions doivent être gardées à l'esprit : le but des humanitaires est de diminuer la souffrance des victimes, le rôle des militaires est de faire cesser le conflit. Il y a trois limitations majeures à la coordination civilo-militaire (stratégique, tactique, opérationnelle) que l'auteur développera dans cet article. Un travail harmonieux ne pourra s'accomplir, les différences ne s'amenuiseront que si les uns et les autres font preuve d'un respect mutuel, que s'ils connaissent leurs capacités et responsabilités, que s'ils comprennent leurs différences culturelles et qu'ils aient des structures et installations dédiées à la coordination et arbitrées par un « Arbitre » neutre.

**MOTS-CLES** • Urgences complexes - Coordination - Humanitaire - Militaire.

### CIVILIAN-MILITARY COORDINATION

**ABSTRACT** • Current humanitarian emergencies create complex, multidimensional situations that stimulate simultaneous responses from a wide variety of sources including governments, non-governmental organizations (NGO), United Nations agencies, and private individuals. As a result, it has become essential to establish a coherent framework in which each actor can contribute promptly and effectively to the overall effort. This is the role of the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Regardless of the circumstances and level of coordination, cooperation and collaboration between humanitarian and military personnel, it is necessary to bear in mind their objectives. The purpose of humanitarian action is to reduce human suffering. The purpose of military intervention is to stop warfare. The author of this article will discuss the three major obstacles to civilian-military coordination (strategic, tactical, and operational). Operations cannot be conducted smoothly and differences cannot be ironed out without mutual respect between the two parties, an explicit definition of their respective duties and responsibilities, a clear understanding of their cultural differences, and the presence of an organization and facilities for coordination and arbitration by a neutral referee.

**KEY WORDS** • Complex emergencies - Coordination - Humanitarian action - Military intervention.

Dans son livre sur les opérations militaires de la Grande Guerre, Sir Winston Churchill considérait qu'il y avait trois étapes à franchir dans les relations entre les deux armées française et anglaise, et qu'il convenait si la conduite de la guerre devait se poursuivre avec succès, que les alliés établissent, avec diligence, des relations de coordination. Les autres niveaux de liaison : collaboration et coopération n'étant pas à même d'offrir l'élan commun nécessaire aux opérations militaires.

C'est dans son esprit une dynamique requérant une volonté commune. Cet impératif d'une action positive est également primordial lorsque de nombreux acteurs tant militaires, civils qu'humanitaires apportent leur concours à une

situation de désastre : n'avons nous pas un même élan envers les victimes ?

L'utilisation de moyens militaires (et de protection civile) pour la réponse aux désastres n'est pas chose nouvelle. Dans la « Genèse », Pharaon commande à ses officiers de garder les réserves de grain pour redistribution en temps de famine. Plus près de nous, nous avons l'exemple d'un amiral utilisant sa flotte pour évacuer des civils pris par une éruption volcanique (1). Si ces deux cas traitent de catastrophes naturelles, des moyens de combat furent employés à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale. En 1945, la Royal Air Force se servit de ses bombardiers « Liberator » pour larguer des rations et des paquets de vêtements aux populations isolées et affamées de la Hollande.

Les récentes images des inondations ayant frappé la République Tchèque et l'Allemagne ont prouvé, hélas, que la dimension des catastrophes pouvait trop facilement dépasser la capacité de réponse des services « civils » et que seule la participation des forces armées, nationales ou fournies par

• *Travail du Service d'intervention en cas de catastrophe, Groupe des ressources militaires et de la protection civile (G.d.M., Fonctionnaire principal chargé des affaires humanitaires), Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Office des Nations Unies, Genève, Suisse.*

• *Correspondance : G. de MONTRAVEL, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Office des Nations Unies, Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, Suisse • Fax : 00 4122 917 00 23 • E-mail : montravel@un.org •*

des pays amis, permettait de contribuer sinon de satisfaire, aux besoins des secours.

C'est à ce moment que la notion de coordination entre civils et humanitaires prend tout son sens.

Il faut en effet saisir que la mise à disposition de moyens internationaux, concomitamment avec la contribution du système des Nations Unies, exige un suivi particulier. La nature à la fois pluridimensionnelle et complexe des situations humanitaires actuelles incite nombre d'acteurs comme les gouvernements, les organisations non gouvernementales (ONG), les organismes des Nations Unies et les particuliers à réagir simultanément. Il importe donc de veiller à l'établissement d'un cadre harmonieux au sein duquel chaque acteur peut contribuer efficacement et promptement à l'effort global.

---

### LE BCAH

---

C'est le rôle du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (2) (en anglais OCHA, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) placé au sein du Secrétariat des Nations Unies, c'est-à-dire sous l'autorité fondamentale du Secrétaire général des Nations Unies et il est dirigé par un Secrétaire général adjoint.

Son mandat est de coordonner l'assistance des Nations Unies lorsque les crises humanitaires dépassent les moyens et le mandat de tout organisme agissant seul.

Que fait le BCAH ?

Le BCAH (3) s'acquitte de son rôle en :

- coordonnant l'assistance humanitaire internationale, notamment le dispositif d'intervention, le cas échéant ;
- aidant les organismes d'assistance humanitaire à élaborer des politiques de développement et de coordination ;
- plaidant pour les causes humanitaires.

Le travail de coordination s'effectue :

- par la gestion de l'action de tous les organismes d'aide humanitaire regroupés au sein du Comité permanent inter-organisations dont le Directeur du BCAH a la présidence en tant que Coordinateur des Secours d'Urgence ;

- par la liaison entre les organismes d'aide humanitaire et les organismes intergouvernementaux de l'ONU (l'Assemblée générale et Conseil de sécurité) et les organismes des Nations Unies s'occupant de questions politiques, de sécurité, de développement et de droits de l'homme ;

- par la mise en place sur le terrain de mécanismes adéquats de coordination.

Le BCAH est donc impliqué dans tous types de catastrophes : naturelles, environnementales ou celles causées par l'homme. Il y a cependant une différence importante dans la forme de la réponse. Si pour les désastres naturels, une intervention internationale et onusienne est sinon acceptée, parfois bienvenue ; il en est tout autrement pour les urgences causées par l'homme : les guerres, civiles ou internationales.

Les Nations Unies reconnaissent bien entendu la notion de souveraineté et de ce fait, les systèmes de réponse ne peuvent intervenir dans un pays souverain sans y être invités. Cette préoccupation politique combinée avec les moda-

lités de réponse a emmené dissociation entre les désastres naturels et les Urgences Complexes.

La définition d'une urgence complexe est :

« Une crise humanitaire dans un pays, une région ou une société où il y a une totale ou considérable décomposition de l'autorité résultant d'un conflit interne ou externe, exigeant une réponse internationale qui va au-delà du mandat ou de la capacité d'une seule agence ou des programmes des Nations Unies en cours dans le pays ».

Pour s'assurer de la coordination entre humanitaires et militaires, le BCAH possède un organisme spécialisé : le Groupement de ressources militaires et de défense civile (sigle anglais : MCDU).

---

### MCDU (MILITARY AND CIVIL DEFENCE UNIT)

---

#### Pourquoi cette unité ?

Pour utiliser des ressources militaires et de défense civile au niveau national et international.

Pour diminuer la confusion engendrée par les demandes multiples et non-coordonnées venant de la Communauté Humanitaire auprès des Etats-membres et autres donneurs d'aide.

#### Sa création

Créé par décision du Comité permanent inter-organisations en novembre 1995, c'est un Programme des Nations Unies, c'est-à-dire que son action est directement soutenue financièrement par les Etats-membres. Organisme de coordination, il est par conséquent placé au sein du BCAH.

#### Que fait le MCDU ?

C'est un bureau d'émission des demandes de ressources militaires et de protection civile (4). Les demandes émanant des gouvernements, des agences du système UN sont envoyées aux états-membres, aux organisations de défense régionales ou sous-régionales ou autres corps.

MCDU gère et maintient le Fichier Central des Moyens de Gestion des Catastrophes établi par la décision 46/182 du 19 décembre 1991 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Ce registre, accessible depuis mai 2002 par Internet, est composé de :

- *Cinq annuaires de ressources spécifiques pour la gestion des catastrophes :*

- répertoire des équipes internationales de Recherche et Sauvetage ;

- répertoire des ressources militaires et de défense civile ;

- fichiers des stocks d'articles disponibles pour l'assistance internationale en cas de catastrophe ;

- fichier des compétences de la gestion des catastrophes ;

- répertoire des technologies avancées de réponse aux désastres.

• Trois (3) répertoires des bureaux nationaux d'intervention en cas d'urgence :

- points de contacts nationaux quant à la facilitation des formalités douanières en assistance humanitaire d'urgence ;
- points de contact pour la réponse aux catastrophes ;
- donateurs d'assistance humanitaire d'urgence.

### La Formation à la Coordination Civilo-militaire des Nations Unies (UN-CMCoord).

L'unité organise et dirige de 10 à 12 cours par an sur les relations entre humanitaires et militaires en réponse. Ces cours sont composés pour moitié d'humanitaires et pour moitié de militaires. L'idée dominante n'est pas d'enseigner la coordination, mais de montrer aux participants comment ils peuvent travailler ensemble.

Il y a deux niveaux de cours. Le premier intéresse les personnels qui seront déployés et qui seront directement impliqués dans les secours d'urgence, le deuxième s'adresse à ceux ou celles qui prendront les décisions de déploiement et de participation à la réponse à une catastrophe.

Un des buts des cours est de faire comprendre aux élèves que le concept de coordination est peut-être d'abord une attitude mentale avant que d'être une doctrine ou un principe.

Il est intéressant qu'à ce jour, il y ait plusieurs définitions de la coordination entre civils et militaires, notamment celles de l'OTAN, de l'Union Européenne, et celles du Département des opérations de maintien de la paix (5) (DOMP) et de MCDU (6), sans compter celles des états-membres...

MCDU a proposé (7) : «La coordination, avec ses éléments clefs du partage de l'information, des tâches et de la planification, est une responsabilité commune aux civils et aux militaires, afin de réduire la compétition et renforcer la coexistence et la coopération lors d'interventions humanitaires de réponse aux catastrophes accomplies en commun».

Le deuxième objet des cours UN-CMCoord est de créer un réseau de professionnels parlant la même langue. A ce jour, plus de 600 personnes ont suivi les cours, provenant de tous les pays. Les «diplômés» ont servi au Kosovo, au Timor Oriental, en Ex-république Yougoslave de Macédoine, en Afghanistan, en Erythrée, en Sierra Leone, etc. A Tampa, Floride, siège du Commandement américain «Centre», les états-membres de la coalition avait envoyé bon nombre d'officiers brevetés du cours.

### Exercices

MCDU, à partir de 2003, va monter de 4 à 6 exercices majeurs par an. Certains critères essentiels sont demandés aux organisateurs pour s'assurer du concours de l'unité : un scénario réaliste, l'implication des partenaires humanitaires y compris les organisations locales et nationales, des thèmes de catastrophes couvrant l'éventail des situations possibles : désastres naturels ou environnementaux et urgences complexes ; intéressant des régions diverses.

### Les Fonctions essentielles

- Offrir aux gouvernements, aux organisations régionales et aux organisations de défense civile un seul point focal dans le système des Nations Unies ;
- soutenir la coordination des efforts de réponse des Agences du système des Nations Unies afin de s'assurer que l'évaluation, la réception, le stockage, le transport et la distribution des articles d'assistance soient les meilleurs possible ;
- compléter le processus d'adoption de directives sur l'utilisation des ressources militaires et de défense civile lors d'urgences complexes ;
- disséminer la position des Nations Unies quant à la coopération civilo-militaire lors d'opérations de secours ;
- travailler avec le DOMP afin de garantir que les activités humanitaires engageant des ressources militaires et de protection civile ne soient pas considérées comme des opérations militaires.

### QUI FAIT QUOI ?

Le travail de l'unité est contrôlé par plusieurs entités représentant l'ensemble de la communauté internationale et humanitaire, dont un Conseil comprenant les agences opérationnelles du système des Nations Unies, le Département des opérations du maintien de la paix, le Programme des Nations Unies pour le Développement, le système de la Croix Rouge, les organisations représentant les ONG et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ; les Etats membres qui financent directement l'unité, le Groupe Consultatif sur l'utilisation des ressources militaires et de défense civile en réponse aux catastrophes ; le Groupe de travail du Comité permanent inter-organisations et la hiérarchie du BCAH,

### QUELQUES CONSIDERATIONS SUR LES RELATIONS ENTRE MILITAIRES ET HUMANITAIRES

Quelques soient les circonstances et le niveau de coordination, de coopération ou de collaboration entre les humanitaires et les militaires, certaines notions doivent être gardées à l'esprit.

Le but des humanitaires est de diminuer la souffrance des victimes.

Le rôle des militaires est de faire cesser le conflit.

Pendant il y a une tendance indéniable : la coordination civilo-militaires'accroît. Cette coordination sera de plus en plus prévalante et de plus en plus nécessaire dans les opérations futures quand les militaires seront impliqués, et la ligne de démarcation entre humanitaires et militaires risque ainsi de devenir plus fluide et imprécise ; d'où le besoin de directives.

Les conflits changent de forme :

- les conflits causent maintenant davantage de victimes civiles que de militaires. La plupart des conflits en date

(environ 30 par an) sont des conflits domestiques. La grande question est la souffrance engendrée ;

- les conflits sont causés par la faiblesse croissante des états soumis à des forces centripètes ;

- la réponse aux conflits par la Communauté internationale ne signifie pas qu'une solution post-confliktuelle a été imaginée ou décidée : c'est-à-dire le choix du régime politique et économique qui sera choisi à la fin des hostilités.

Il y a trois limitations majeures à la coordination civilo-militaire :

• *Stratégique* - La volonté politique des Etats n'est pas constante. Cependant, un mandat précis dépend de cette volonté. Un certain marchandage aura lieu, ce qui influera sur le statut final ;

• *Tactique* - Les militaires arrivent généralement en quatrième position après les media, les réfugiés, les ONG. Les militaires ont des obligations précises, notamment une prioritaire : celle de garantir leur propre protection et de coordonner l'action des divers contingents et groupes de combat ; tout en s'assurant d'établir des relations avec les civils locaux et nationaux comme les humanitaires et autres étrangers.

• *Opérationnelle* - Les phases d'action des militaires (entrée, sécurité, fonction et transition) sont différentes de celles des humanitaires.

Les militaires de par leur mandat et par leur déploiement ont une plage de travail plus large que celle des humanitaires, agences et organisations spécialisées.

Les militaires doivent :

- fournir une estimation des conséquences des engagements ; faire du déminage et de la décontamination, des réparations immédiates aux services publics essentiels et s'occuper des besoins immédiats de survie des populations, etc. ;

- fournir l'accès et la mobilité aux humanitaires ; surveiller les factions, identifier et promouvoir les représentants des communautés, clarifier les modalités de leur action avec les intervenants internationaux ;

- préparer le «Retour à la normale», y compris la préparation des futures autorités domestiques ou civiles ; faciliter la coordination de l'aide humanitaire, etc.

Mais, au même moment, la prise de décision sera dépendante de la qualité et de la disponibilité de l'information.

La difficulté résidera donc davantage dans l'utilisation de l'information pour une planification commune et l'établissement de buts communs sans mélange des identités respectives des humanitaires et des militaires.

## La Coordination civilo-militaire

### • *Objectif de la coordination*

Meilleure gestion de la crise, et de manière compréhensive, en prenant en compte les différents mandats, en clarifiant les responsabilités des divers intervenants, en réduisant la duplication, en évitant le gaspillage de ressources et en obtenant une unité d'effort.

• *La coordination civilo-militaire opère sur 3 niveaux*

- *Politique / Stratégique* - Interaction au niveau des états-majors des diverses organisations politiques, humanitaires et politiques des capitales des nations contribuant à la réponse ;

- *Théâtre* - Au niveau des états-majors dans la zone d'opérations ;

- *Tactique / Terrain* - Quand les agences et les ONG se rencontrent sur le terrain.

• *Obstacles et difficultés au développement de relations efficaces :*

- différentes perspectives entre la population locale et ceux qui apportent et soutiennent l'aide humanitaire ;

- différentes expériences et perspectives parmi les pourvoyeurs d'aide ;

- différentes évaluations des priorités : divergence de l'information sur la situation ;

- différences dans l'évaluation de la situation : identification des populations les plus touchées, tâches urgentes, moyens de logistiques, etc. ;

- différentes priorités, différences dans la culture organisationnelle (humanitaire/militaire/civils), manque de compréhension des rôles respectifs, concepts, priorités, capacités et limitations.

### • *Les principes de la coordination civilo-militaire*

*Les principes humanitaires* - Les principes humanitaires sont l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance (8). Le droit d'accès aux populations victimes et la distribution d'aide sans interférence. La distribution ou la rétention de l'aide ne saurait être utilisée comme récompense ou comme punition vis-à-vis des parties concernées.

*Le maintien des principes humanitaires* - Les principes de la loi humanitaire ne sauraient être ignorés. Il ne peut y avoir de discrimination entre les parties concernées. L'aide humanitaire n'est pas un substitut pour l'action politique.

*L'espace humanitaire* - Le concept d'espace humanitaires s'applique à une situation globale dans laquelle l'aide humanitaire est distribuée sans interférence. Cela implique un dialogue et un esprit de complémentarité entre les humanitaires, les politiques et les militaires.

*Le rôle de meneur des agences humanitaires* - Les organisations spécialisées sont prioritaires quant aux aspects humanitaires de la réponse à une crise. Dans un environnement hostile dans lequel les agences humanitaires ne peuvent pas ou ne sont pas présentes, les forces militaires peuvent temporairement distribuer l'aide, jusqu'au rétablissement de conditions permettant aux agences humanitaires d'accomplir leur rôle.

### • *Rôle des forces d'intervention*

Dans le cas d'une crise humanitaire utilisée comme une action de combat : faire respecter la loi internationale, dans le contexte de l'opération du maintien de la paix.

Dans le cas d'une crise humanitaire résultant d'un conflit en cours ou d'une crise humanitaire intensifiant un conflit en cours : établir un environnement nécessaire de sécurité qui permettra la distribution d'aide humanitaire.

Dans le cas d'une crise humanitaire dans un environnement favorable : aider les agences humanitaires par un appui déconfliqué.

#### • *Modalités de coordination*

Les « coordinateurs » doivent être identifiés et leur tâche bien définie. Consultations et coordination ne signifient pas subordination. Nécessité d'utiliser un cadre de planification afin de faciliter la synchronisation des efforts et réduire redondance et duplication. Etablir un bon dialogue dès le début pour s'assurer de relations saines. Les besoins de coordination intéressent tous les intervenants : les autorités locales / nationales, organisations humanitaires et les forces multinationales d'intervention.

Quatre espaces de coordination sont identifiés :

- coordination locale-civile : les humanitaires, les autres organisations civiles et les organisations ou systèmes locaux ;

- coordination politico-militaire : entre la société locale / nationale (autorités locales ou nationales, les factions et la population) et les forces d'intervention. Respect du cessez-le-feu, respect des accords de paix, distribution de l'aide par les forces d'intervention ;

- coordination civilo-militaire : entre les humanitaires et les forces d'intervention ;

- coordination commune : pour des activités complexes avec des intervenants multiples.

#### • *Unité d'effort*

Le principe d'unité d'effort doit s'appliquer à tous les échelons de la coordination et spécialement aux plus hauts niveaux. Un partenariat stratégique et opérationnel entre agences humanitaires et militaires est crucial.

#### • *Sécurité*

C'est un élément essentiel dans la planification et la conduite des opérations. C'est une question vitale. Cela signifie partage de l'information et bonnes communications avec tous les acteurs y compris les autorités locales et/ou nationales. Organisation de briefings sécurité et établissement de procédures de sécurité aux moments de menaces ou d'actions hostiles. Les militaires soutiennent les autorités locales quant à leur responsabilité à assurer la sécurité des personnels humanitaires ou autres civils :

- planification de l'assistance humanitaire dans un contexte d'opérations du maintien de la paix ;

- accès à une information digne de foi et échange et partage de l'information.

Il importe que les forces multinationales aient accès à une information de qualité et que réciproquement, elles soient prêtes à partager avec les humanitaires les informations qui les concernent.

Le partage de l'information est un élément fondamental de la coordination entre les forces militaires et les humanitaires. Ce partage doit se concevoir et s'organiser dès la phase de planification des opérations, pendant qu'elles ont lieu ; en particulier en ce qui a trait au mandat, aux buts, aux capacités et aux structures organisationnelles.

L'information opérationnelle est vitale pour assurer la sécurité de tous sur le théâtre. Les organisations humanitaires doivent avoir un contact direct avec les états-majors opérationnels.

Les officiers de liaison (9) mettront en valeur la compréhension mutuelle, le dialogue continu, l'échange d'information et les contacts quotidiens. Les organisations humanitaires voudront placer leur représentant dans le(s) centre(s) de coordination.

Le Centre de Coordination Civilo-Militaire doit être établi. C'est un mécanisme idéal pour créer un climat de coopération informel, pour échanger des informations et faciliter la coordination entre les organisations internationales, les ONG, les autorités locales et/ou nationales et les forces d'intervention. (Voir annexe I)

Il est capital d'y inclure les femmes et les organisations féminines locales : très souvent, ces réseaux de femmes sont les seuls capables de jouer un rôle important pour la reconstruction et le processus de paix.

Les centres de coordination doivent être établis « hors des barbelés », dans un endroit plus accessible au public que les quartiers des états-majors.

Les mesures indiquées ci-dessus aideront à diminuer les différences (oserai-je écrire l'incompréhension ou l'antipathie (10) ?) entre humanitaires et militaires.

Les militaires voient de bonnes raisons de participer à l'action humanitaire :

- c'est bon pour le moral ;

- cela améliore les relations avec la population locale ;

- cela accroît la sécurité ;

- et pourquoi-pas ? Les ressources sont là.

Les humanitaires craignent que les activités « humanitaires » effectuées par des militaires :

- disloquent les programmes humanitaires existant (même si certains sont provisoirement suspendus) ;

- créent une confusion entre les activités humanitaires et les actions militaires ;

- mettent en danger le personnel humanitaire ;

- retardent le redéploiement des forces d'intervention.

Les humanitaires considèrent qu'ils étaient là, « avant » ; qu'ils seront là « après » ; et qu'ils peuvent aider les forces militaires à écouter leur présence.

Un travail harmonieux ne pourra s'accomplir, ces différences ne s'amenuiseront que si les uns et les autres font preuve d'un respect mutuel, que s'ils connaissent leurs capacités et responsabilités, que s'ils comprennent leurs différences culturelles et qu'ils aient des structures et installations dédiées à la coordination et arbitrées par un 'Arbitre' neutre.

## LE FUTUR

Nous avons discerné trois types principaux de relations :

- le soutien des forces d'intervention à des opérations humanitaires exécutées par des agences ou organisations humanitaires ;

- des opérations humanitaires exécutées par les militaires (avec ou sans coordination) ;

- une planification commune, qui semble être la voie pour le futur.

Les récentes opérations et celles en cours nous laissent augurer que :

- les futures opérations de maintien de la paix ou d'intervention militaire auront une composante humanitaire très développée ;

- les futures interventions humanitaires feront davantage appel aux ressources militaires ;

- la coordination entre humanitaires et civils d'une part et les militaires d'autre part demeurera le sujet le plus important dans la réponse commune aux désastres.

Ce dernier point a retenu l'attention des pays donateurs : en 2000, le Groupe consultatif sur l'utilisation des moyens militaires et de défense civile en cas de catastrophes demandait à MCDU d'initier un processus visant à l'élaboration, à la rédaction, à l'agrément et à la dissémination de directives inspirées de celles dite « d'Oslo » établies en 1994 ; mais limitées aux urgences naturelles.

Les directives d'Oslo prévoient que l'utilisation de moyens militaires en cas de catastrophes repose sur les principes :

- *d'agrément* - Les forces militaires doivent être invitées ;

- *de complémentarité* - L'utilisation des moyens militaires est un dernier recours ;

- *de contrôle civil* - Les missions sont décidées par un responsable civil, sinon humanitaire ;

- *de gratuité* - Nulle exigence financière ne peut découler de la fourniture de moyens militaires ;

- *de statut* - Les moyens sont proposés soit sous le couvert des Nations Unies, soit par accord bilatéral ;

- *d'identification* - les personnels militaires porteront leurs uniformes nationaux, sans armes.

Le nouveau document s'adresse à cette relation civilo-militaire dans les urgences complexes. La version finale doit être représentée au Comité permanent inter-organisations pour une dernière révision avant la fin de l'année et une adoption en 2003.

A cette reconnaissance s'ajoutent des motivations engendrées par une évolution de la vision « humanitaire », du regard que portent les pays participant aux interventions humanitaires sur leur rôle futur.

Si les « humanitaires » sont à la pointe de la réflexion, les états-membres pensent certainement à la meilleure utilisation possible de leurs forces armées destinées aux interventions internationales et plusieurs ont déjà élaboré des doctrines de coordination « civilo-militaire ». Les grandes organisations régionales en ont fait de même. De façon crois-

sante, quand il s'agit de sauver des vies, l'idée de prévention (le droit d'ingérence) gagne du terrain.

C'est dans cet esprit qu'un document a été présenté à la fin de l'année dernière au Secrétaire Général des Nations Unies. Il s'agit de « La Responsabilité de Protection », ouvrage collectif qui propose une approche dynamique des crises et particulièrement insiste sur le plein fonctionnement des mécanismes internationaux existants ; dont celui des Nations Unies et du Conseil de Sécurité.

L'essai argumente qu'une intervention doit se faire dès que possible, avançant qu'il suffit qu'une atteinte aux populations soit possible pour qu'une décision d'action soit prise, pouvant aller jusqu'à une intervention armée (11) au cas où les autres moyens de prévention ou de résolution de la crise se sont révélés vains.

Dans le cas d'une intervention armée, il importe que le mandat de la force comprenne des objectifs clairs, une approche militaire commune avec unité de commandement. Le premier objectif de la force est la protection de la population et non pas sa propre sécurité. Des règles d'engagement précises, reflétant le principe de proportionnalité et respectueuses du Droit international humanitaire et, finalement, la coordination maximum possible avec les organisations humanitaires.

Il serait utopique de penser que ce document seul, spécialement à la vue des propositions amenant une possible érosion de la souveraineté des états, reçoive un agrément immédiat. Néanmoins, certains estiment que ce document pourrait devenir un point de départ dans le développement des futures doctrines d'engagement de forces internationales dans des opérations de protection qu'elles soient de maintien, imposition ou édification de la paix.

Dans tous les cas, cependant, nous retrouverons une constante : les liens de travail entre humanitaires et militaires et l'établissement d'une coordination harmonieuse pour le bien ultime des victimes.

Il appartient aux hommes de bonne volonté d'en faire leur choix ■

*Avertissement* • Cet article ne représente en aucune façon les vues officielles des Nations Unies et de ses agences ou départements sur les relations ou la coordination civilo-militaires. Cet article n'a pas été agréé par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et a été rédigé sous la seule responsabilité de son auteur.

## DOCUMENTS

- Sir Winston Churchill, Mémoires de Guerre (Première Guerre Mondiale)

- OCHA: Orientation Handbook on Complex Emergencies,

- OCHA: Le BCAH, Ce qu'il fait, Ce qu'il est,

- MCDU: Divers documents de cours UN-CMCOORD et essais.

- ICSS : International Commission on Intervention and State Sovereignty (Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des états) ISBN 0-88936-960-7.

Les sites MCDU et Fichier Central des moyens de Gestion des Catastrophes sont accessibles par Internet.

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

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

NOTES

- 1 - Il s'agit de Pline l'Ancien, né en 23, Amiral de la flotte romaine de Misène, qui périt lors de l'évacuation de civils fuyant l'éruption du Vésuve en 79.
- 2 - Le DAH a été créé en 1992 afin de pourvoir à ce besoin. Il a été remplacé en janvier 1998 par le BCAH dans le cadre du programme de réforme du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.
- 3 - Définition de la mission du BCAH: " Conjuguer et coordonner les efforts de l'ensemble de la communauté internationale, notamment du système des Nations Unies, pour répondre de manière cohérente et rapide aux besoins des victimes de la souffrance et des ravages causés par des catastrophes et des situations d'urgence, ce qui revient à les rendre moins vulnérables, à s'attaquer au fond du problème et à favoriser une transition sans heurt de la phase des secours d'urgence à celle de la relance et du développement. "
- 4 - Exemples: systèmes de purification d'eau ; spécialistes en décontamination de sites pollués ; appareils à voilure tournante ou fixe ; spécialistes en télécommunications, trafic aérien et gestion d'aéroports ; embarcations d'évacuation pour les inondations, hôpitaux de campagne ; imagerie satellitale et aérienne, etc.
- 5 - Département des opérations du maintien de la paix : « La coordination civilo-militaire est le mécanisme d'interaction, comprenant la négociation, la déconfliction, le support mutuel, la planification et l'échange d'information à tous les niveaux entre les éléments militaires et les organisations humanitaires, les organisations de développement ou la population civile locale afin d'achever leurs objectifs respectifs ».
- 6 - La première redéfinition utilisée comme référence de travail était : « La coordination civilo-militaire est la relation d'interaction, de support mutuel, de planification commune et l'échange constant d'information à tous les niveaux entre les différents composants de la force militaire et les organisations et agences humanitaires, travaillant vers des objectifs communs en réponse à une urgence humanitaire ».
- 7 - La définition ne deviendra officielle qu'une fois acceptée par le Comité permanent inter-organisations. Cette acceptation dépend de la finalisation et de l'adoption des directives sur l'utilisation des ressources militaires et de défense civile lors d'urgences complexes ; processus toujours en cours qui devrait s'achever à la fin de cette année 2002.
- 8 - Principes considérés comme « fondamentaux » à la Conférence de la Croix Rouge à Vienne en 1965. Nombre d'ONG ont signé le « Code de Conduite du Mouvement International de la Croix Rouge et du Croissant Rouge » traitant des interventions humanitaires.
- 9 - Les officiers de presse et des relations publiques ne sont pas destinés à ce travail, il faut mettre en place des centres de coordination civilo-militaires, des sites Internet dédiés à cette relation.
- 10 - Cependant, quand je dirigeais un ONG engagée dans le camionnage d'aide à travers les lignes de confrontation (en Bosnie), ONG qui avait nombre d'objecteurs de conscience, j'ai cru déceler davantage de compréhension et de respect entre objecteurs et militaires qu'avec d'autres humanitaires.
- 11 - Je me suis permis de rédiger un résumé de " La Responsabilité de Protection " ci-après en Annexe II et suis seul responsable si une mauvaise interprétation fut faite du texte original.

ANNEXE I

EXEMPLES D'ACTIVITES D'UN CENTRE DE COORDINATION CIVILO-MILITAIRE

- 1 - Faciliter et coordonner les activités militaires avec celles des autres agences sur le théâtre.
- 2 - Recevoir, valider, sérier et suivre les demandes de routine pour des ressources militaires.
- 3 - Coordonner avec les éléments militaires la réponse à ces demandes.
- 4 - Coordonner les demandes faites par les militaires aux organisations internationales, agences et ONG pour leur intervention.
- 5 - Organiser des briefings «Sécurité».
- 6 - Réunir les groupes de planification des missions militaires en support des exigences internationales.
- 7 - Réunir les groupes (militaires) d'évaluations des besoins.
- 8 - Coordonner les questions d'affaires publiques.
- 9 - Fournir des rapports de situation traitant des opérations militaires, de la sécurité et de toute autre sujet concernant l'effort collectif.
- 10 - Présider les réunions des comités sur les questions de santé ou de transport (air, terre, mer, entreposage), accès aux installations, par exemple.
- 11 - Faciliter la création et l'organisation d'un système logistique pour les besoins essentiels.
- 12 - Soutenir, si demandé, les équipes d'action civile.
- 13 - Maintenir une base de données pour une meilleure utilisation des ressources militaires et civiles.

ANNEXE II

LA RESPONSABILITE DE PROTECTION

Sommaire

1. Principes de base  
La responsabilité première d'un état souverain est la protection de ses citoyens. Quand une population subit des souffrances et court un danger et que l'état est incapable ou non disposé à arrêter ou diminuer ces souffrances, le principe de non-intervention cède le pas à la responsabilité internationale de protection.
2. Fondations  
Les obligations inhérentes au principe de souveraineté,  
La responsabilité du Conseil de sécurité, (Article 24 de la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde.)  
Les obligations spécifiques légales (Déclarations des Droits de l'Homme et de la Protection, des traités et conventions, des lois humanitaires internationales et nationales.)  
L'évolution des mentalités des organismes internationaux.
3. Eléments
  - a. La responsabilité de prévention : considérer à la fois les causes profondes et les causes immédiates de la crise, du conflit interne ou de toute autre situation d'urgence faite par l'homme et qui mettrait des population en danger ;
  - b. La responsabilité d'action : réponse doit être donnée avec des moyens appropriés, (jusqu'aux mesures coercitives telles que des sanctions et poursuites judiciaires internationales et, dans les cas extrêmes, une intervention militaire).

.../...

- c. La responsabilité de reconstruction : assistance complète aux fins de redressement, reconstruction et réconciliation, en ayant une attention particulière pour les causes de la crise ou des souffrances que l'intervention était destinée à faire cesser ou éviter.

#### Priorités

- A. La prévention est l'aspect le plus important de la responsabilité de protection : les opportunités de prévention doivent toujours être épuisées avant qu'une intervention soit envisagée et davantage de ressources et d'attention doivent y être affectées.
- B. L'exercice de la responsabilité de prévention et d'action doivent toujours incorporer des mesures moins dures avant que des décisions plus coercitives et plus intrusives soient décidées.

#### La Juste Cause

Une intervention militaire à des fins de protection de la population est une mesure exceptionnelle et extraordinaire exigée par :

- A. Perte de vies considérable, actuelle ou possible,
- B. Nettoyage ethnique à grande échelle, actuel ou possible.

#### Les Principes de Précaution

##### A. Bonne Intention

La raison première de l'intervention est de faire cesser les souffrances causées à la population.

##### B. Dernier Recours

Une intervention militaire n'est justifiée que quand toutes les autres options non-militaires utilisées pour la prévention ou pour une solution pacifique de la crise ont été essayées, et avec la conviction que d'autres mesures moins fortes n'auraient aucune chance de succès.

##### C. Espérance Raisonnable

Il doit y avoir une chance de succès quant à l'arrêt ou la diminution des souffrances qui ont justifié l'intervention, en particulier que les conséquences de l'intervention ne seront pas pire que les conséquences de l'inaction.

#### L'Autorité Décisionnelle

##### A. Le Conseil de sécurité des Nations Unies

B. L'autorisation du Conseil de sécurité, dans tous les cas, devra être accordée avant toute intervention militaire. Ceux qui demandent une intervention doivent la demander de façon formelle ou obtenir que le Conseil de sécurité saisisse la question de sa propre initiative ou obtenir que le Secrétaire général des Nations Unies saisisse la question sous l'Article 99 de la Charte des Nations Unies.

C. Le Conseil de sécurité devra traiter promptement toute demande d'intervention motivée par des allégations de perte de vies humaines ou de nettoyage ethnique

D. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité devront accepter de ne pas appliquer leur privilège de veto, dans les cas où leurs intérêts nationaux vitaux ne seraient pas concernés, pour empêcher le passage de résolutions autorisant une intervention humanitaire pour la protection de population, quand le support de la majorité est déjà acquis.

E. Si le Conseil de sécurité rejette la proposition ou ne traite pas la question dans un laps de temps raisonnable, les alternatives sont :

1. Saisie de la question par l'Assemblée Générale lors d'une session spéciale d'urgence sous la procédure «S'unir pour la paix » et,

2. Agir à l'intérieur des sphères de responsabilité des organisations régionales ou sous-régionales en référence au Chapitre VIII de la Charte, sujet à obtenir l'autorisation subséquente du Conseil de sécurité.

F. Le Conseil de sécurité doit prendre en compte, lors de toutes ses délibérations, que s'il faillit à assumer ses responsabilités lors de situations exigeant une action immédiate, les états concernés pourront considérer d'autres mesures pour répondre à la gravité et à l'urgence de la situation.

#### Principes Opérationnels

A. Objectifs clairs et mandat sans ambiguïté à tous moments de l'intervention ; et ressources appropriées.

B. Approche militaire jointe, avec participation des partenaires impliqués, unité de commandement, communications et chaîne de commandement claires et nettes.

C. Acceptation des limites, de l'augmentation progressive de l'application de la force ; l'objectif de l'intervention étant la protection de la population et non pas la défaite d'un état.

D. Règles d'engagement précises, adaptées aux options opérationnelles, reflétant le principe de proportionnalité et respectant totalement la Loi Humanitaire Internationale.

E. Acceptation que la protection de la force d'intervention ne doit pas être l'objectif principal.

F. Coordination au maximum possible avec les organisations humanitaires.