



Faire la paix... avec quels acteurs ?

Lier militaire et humanitaire ?

Dès la fin de l'opposition Est-Ouest de la guerre froide, les forces armées des Etats occidentaux ont été contraintes de se réformer. L'effondrement du bloc communiste entraîna une redéfinition du rôle des acteurs politiques et militaires. Tournés vers les conflits internes, les Etats et les institutions internationales s'orientèrent davantage vers des opérations de maintien et de rétablissement de la paix.

« Il existe aujourd'hui une sorte de consensus européen sur l'histoire des forces armées de ces dernières décennies. Ce consensus passe par l'affirmation d'une évolution dans leur rôle depuis la fin de la seconde Guerre Mondiale. De combattant, le militaire serait devenu une sorte de policier international, voire un membre de la « communauté de l'humanitaire »¹. Par ce biais, les forces armées ont commencé, de plus en plus souvent, à réaliser des tâches humanitaires.

Les organisations humanitaires, depuis longtemps actives aux quatre coins du monde, virent arriver de nouveau acteurs politiques et militaires sur leur terrain de prédilection. Ainsi, « en quelques années, on a assisté à une augmentation sensible d'acteurs divers impliqués d'une façon ou d'une autre dans les missions humanitaires. La confusion des rôles s'est alors amplifiée »².

Aujourd'hui, au sein même des institutions militaires (au niveau des Etats, de l'Union européenne et même de l'ONU), le mot « humanitaire » est de plus en plus utilisé pour désigner des missions militaires. A une confusion des rôles s'ajoute maintenant une confusion sémantique. Ces rapprochements soulèvent un débat éthique et appellent à une clarification, à l'heure où certains remettent en question les principes fondateurs de l'action humanitaire.

Confusion dans l'usage du terme « humanitaire »

Une définition simple mais complète du terme a été proposée par Rony Brauman³ : « L'action humanitaire est celle qui vise à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer dans leur

Commission Justice et Paix belge francophone asbl, rue Maurice Liétart, 31/6, B-1150 Bruxelles, Belgique, tél. 32-(0)2-738.08.01, fax. 32-(0)2-738.08.00, e-mail. info@justicepaix.be, www.justicepaix.be

¹ WASINSKI, Christophe, *Humanitaires et forces armées, des relations confuses*, in Hémisphère, Journal de débat sur le développement, n°28, Bruxelles, Mars-Avril-Mai 2005, p.1

² ADAM, Bernard, *L'action humanitaire face aux institutions militaires et politiques*, in *Militaires Humanitaires, à chacun son rôle*, Publication du GRIP, Ed. Complexe, Bruxelles, 2002, p.262

³ Ancien président de Médecins Sans Frontières - France cité par RENAUD, Jean-Philippe, in *Militaires Humanitaires...*, op.cit., p.17

capacité de choix des hommes qui en sont privés par les circonstances. Elle est mise en œuvre pacifiquement et sans discrimination, en toute indépendance, neutralité et impartialité ».

Cette définition balise clairement ce qui ressort du domaine de l'humanitaire et ce qui ne l'est pas. Il serait difficile, pour une quelconque force armée, de réaliser des actions humanitaires en respectant les principes avancés dans cette définition. D'abord, parce qu'une armée dépend d'un pouvoir politique et qu'ensuite, sa mission principale est de défendre un territoire et une population par l'usage éventuel de la force, donc de la violence.

On voit donc facilement toute l'ambiguïté qu'il y a à parler d'action « militaire humanitaire », ou encore - et de manière plus flagrante - de « guerre humanitaire ». Pour Bernard Adam, « l'expression « guerre humanitaire » apparaît plus comme un alibi et un slogan de marketing politico-militaire face à l'opinion publique »⁴. Les Institutions militaires ont depuis peu une tendance récurrente à l'utilisation du terme humanitaire, amplifiant la confusion. Ainsi, les tâches dites « humanitaires » des missions Petersberg auraient été plus conformément appelées « missions de protection de la population », en référence aux fonctions réelles des forces militaires. Même remarque pour le nouveau plan stratégique de réforme de l'armée belge, initié par le ministre André Flahaut en 2000, qui prône l'utilisation de l'armée également à des fins « humanitaires ».

Il est un fait qu'aujourd'hui, les missions des forces armées se sont diversifiées (en empiétant sur un terrain jadis réservé aux ONG humanitaires) et qu'elles jouent un rôle prépondérant aux yeux du public. Une des conséquences de cela est qu'il reste « de moins en moins de place pour une aide humanitaire indépendante, au détriment direct des populations dans le besoin »⁵. Par ailleurs, les pressions exercées sur les ONG par l'armée et les bailleurs de fonds se renforcent pour les amener à servir de « relais ».

A chacun son rôle ?

Cela étant, jusqu'où peut-on accepter l'intervention des forces armées dans des questions purement humanitaires ? Nombreux sont ceux qui doutent de la légitimité d'une telle intervention, puisque l'action d'un Etat, via son armée, ne sera jamais totalement neutre. Or, la neutralité est un des principes essentiels de l'action humanitaire.

« Logiquement, le principal contentieux potentiel entre les deux acteurs reste l'attitude face à la violence et à la souffrance. Alors que les membres des organisations humanitaires luttent pour la réduction de la souffrance - et donc aussi de la violence - ils se trouvent dans une position fort différente des militaires. Si ces derniers participent aux opérations humanitaires, ils n'en continuent pas moins à s'entraîner à combattre »⁶.

Sur le terrain, les risques que cela engendre sont légion, tant pour les militaires que pour les acteurs humanitaires. D'abord, la population à qui on vient en aide, a tendance à considérer que les deux types d'acteurs poursuivent les mêmes objectifs, voire qu'ils ne font qu'un. Cela présente un impact négatif sur la perception de la neutralité des acteurs humanitaires, compromettant ainsi fortement leur sécurité physique et leur aptitude à venir en aide aux populations dans le besoin. Parallèlement, les militaires escortant un convoi humanitaire ou protégeant un stock sont particulièrement exposés face à l'ennemi.

⁴ ADAM, Bernard, *L'action humanitaire face aux institutions militaires et politiques*, in *Militaires Humanitaires...*, *op.cit.*, p.266

⁵ DERDERIAN, Katharine, *Le dilemme militaro-humanitaire*, in *Hémisphère*, *loc.cit.*, p.3

⁶ WASINSKI, Christophe, *Humanitaires et forces armées, des relations confuses*, in *Hémisphère*, *loc.cit.*, p.2

L'utilisation abusive des symboles humanitaires et la conditionnalité de l'aide sont deux autres dérives d'une intervention militaire dans les affaires humanitaires. Malheureusement, cette tendance à l'instrumentalisation active⁷ de l'humanitaire par un Etat a toujours existé.

L'humanitaire indépendant ou cohérent ?

Le débat qui traverse la communauté internationale aujourd'hui est celui de savoir si l'humanitaire doit rester indépendant ou s'inscrire en cohérence avec les politiques nationales. La nouvelle idée préconise une insertion de l'humanitaire dans une stratégie commune plus globale liée aux politiques de développement. Par le biais de cette stratégie, les Institutions européennes - notamment - entendent « réduire les problèmes rencontrés lorsque le développement à long terme prend le relais de l'assistance d'urgence, ainsi qu'améliorer la contribution de la Communauté à l'effort international déployé dans les situations d'après-crise »⁸.

Cette nouvelle idée, critiquée par de nombreuses organisations humanitaires, s'alimente du concept moins récent de « droit d'ingérence humanitaire ». Le droit d'ingérence a été invoqué plusieurs fois, à la place du droit international⁹, pour légitimer des interventions militaires destinées à enrayer de graves catastrophes humanitaires provoquées par des conflits. L'humanitaire est donc parfois utilisé comme argument pour rentrer en guerre. Mais selon la nouvelle approche, l'humanitaire devrait également servir de prévention et de résolution des crises, en accord avec les objectifs de la coopération internationale.

Du côté humanitaire, ce « concept de cohérence » est fortement critiqué, en ce sens qu'il remet en question les principes fondateurs de l'action humanitaire - indépendance, neutralité et impartialité.

En situation de crise, la question est plutôt de savoir comment les deux types d'acteurs peuvent coopérer. L'utilisation de moyens militaires par les humanitaires est une réalité. Les forces armées disposent d'une plus-value dans certains domaines comme la sécurité, les renseignements, la logistique, les transports, ... Mais, « du fait de l'apparition de nombreux problèmes déontologiques et pratiques sur le terrain, les acteurs humanitaires ont de plus en plus tendance à « réglementer » l'usage des moyens militaires en général dans le sens d'une restriction ou, tout au moins, pour éviter de mettre en danger ou de discréditer leur action. Toutefois ces lignes de conduite, ces directives et autres principes n'ont pas de valeur contraignante. Ils sont donc appliqués à la carte selon les circonstances, les moyens disponibles, la culture et la déontologie des intervenants »¹⁰.

Des relations au cas par cas

Concrètement, les rapports entre les militaires et les acteurs humanitaires doivent être appréciés au cas par cas, à des degrés divers de coopération, selon le contexte, la population aidée et les différents acteurs engagés.

Cependant, les organisations humanitaires sont les premières habilitées à mettre en œuvre l'action humanitaire, puisqu'elles ont inscrit dans leurs statuts et veulent respecter en toutes circonstances

⁷ Par opposition à l'instrumentalisation *passive* via le financement public des actions humanitaires.

⁸ Communiqué de presse de la Commission européenne diffusé le 16 mai 2001, réf. IP/01/705 cité par SANTOPINTO, Frederico, in *Militaires Humanitaires...*, op.cit., p.204

⁹ « Il s'avère [cependant] que la très grande majorité des Etats préfèrent conserver le cadre juridique établi par la Charte des Nations unies plutôt que d'admettre un droit unilatéral d'ingérence humanitaire comme nouvelle exception au principe de l'interdiction de l'usage de la force, exception dont ils craignent qu'elle soit invoquée de manière abusive ». CORTEN, Olivier et al., in *Militaires Humanitaires...*, op.cit., p.43

¹⁰ ZEEBROEK, Xavier, in *Militaires Humanitaires...*, op.cit., p.223

les principes d'indépendance, de neutralité et d'impartialité. Les forces armées ne doivent donc pas directement être habilitées à le faire.

Par contre, les institutions militaires peuvent contribuer dans certaines circonstances à faciliter la mise en œuvre de l'action humanitaire réalisée par les organisations non gouvernementales, tout en prenant garde à la confusion que cela peut engendrer. Cela peut aller dans le sens d'un soutien logistique à l'aide humanitaire, par une mise à disposition des moyens matériels souvent importants et rapidement disponibles des forces armées (mais également onéreux car sophistiqués), ou encore dans le sens d'une sécurisation du territoire et d'une protection des populations civiles et des ONG. Mais cette protection doit être la plus globale possible et la moins rapprochée pour éviter le phénomène de cible déjà abordé plus haut.

Les Etats et les organisations internationales peuvent jouer un rôle positif dans l'aide humanitaire, et ce même si l'on s'accorde à soutenir le principe d'indépendance sur celui de cohérence. Ces acteurs sont à même de proposer une meilleure coordination de l'aide et de surveiller la bonne utilisation des fonds dans le cadre restreint de l'action réalisée par les organisations humanitaires. En veillant surtout à ne pas y mêler d'intérêts économiques et stratégiques nationaux, comme la « lutte contre le terrorisme ».

Pour Katharine Derderian, de Médecins Sans Frontières, « dans toute coopération militaro-humanitaire, l'urgence des besoins doit être constamment mise en regard de l'impact à long terme sur la population concernée et de la possibilité, pour les acteurs humanitaires, de lui apporter une assistance sûre et efficace. [...] Comment apporter une assistance tout en évitant l'instrumentalisation de l'aide par les forces armées en présence dans un conflit ? La garantie la plus fiable est la préservation d'un espace humanitaire : la possibilité pour les acteurs humanitaires indépendants d'évaluer librement les besoins, de fournir une aide et d'en assurer le suivi dans le temps»¹¹, et ce sur base du seul critère des besoins des gens, en toute neutralité et indépendance.

—

Juin 2006.

Benoit Albert et Guillaume Van Parys.

Avec le soutien du Service Education permanente de la Communauté française

¹¹ DERDERIAN, Katharine, *Le dilemme militaro-humanitaire*, in *Hémisphère*, *loc.cit.*, p.3