

Parmi les nouvelles missions dévolues à l'OTAN: le traitement de l'aide humanitaire

Par Fred E. DUFOUR (France)
Lauréat des bourses de recherche de l'OTAN 1999-2001

RESUME

(LONG ABSTRACT)

Par Fred Dufour ¹

La crise du Kosovo marque-t-elle un tournant dans la gestion et la coordination de l'aide humanitaire ?

Qu'il s'agisse d'une opération de maintien et/ou de rétablissement de la paix, ou de toute autre intervention militaire sous un mandat donné, le rôle qu'a joué l'OTAN, dans la gestion de l'aide humanitaire attribuée aux populations civiles lors de la crise du Kosovo, a relancé le débat sur "l'Humanitaire d'Etat" aussi bien dans les milieux universitaires, militaires que parmi les acteurs humanitaires eux-mêmes.

Le retour au premier plan des Etats et des Organisations Internationales comme acteur dans le domaine de l'action d'urgence était inéluctable et de plus non contestable en démocratie. Les expressions "Humanitaire d'Etat" ou "opérations militaro-humanitaire" peuvent paraître aux yeux de certains comme des termes antinomiques qui n'ont rien à faire ensemble, à plus forte raison quand le militaire s'en mêle. Pour d'autres, cette présence permet à terme une meilleure articulation entre les aides publiques (ou intervention étatique et intervention privée) et limite d'autant plus la concurrence entre les acteurs humanitaires.

Mais ce phénomène n'est pas nouveau, l'intervention militaro-humanitaire qui caractérise la crise du Kosovo n'est que l'achèvement d'une tendance qui marque les années 1990. Que ce soit au Kurdistan irakien, en Somalie, au Cambodge, en Ex-Yougoslavie ou au Rwanda, les interventions militaires pratiquées depuis la fin de la guerre froide ont eu pour but non pas de restaurer la paix entre des Etats en guerre mais de résoudre, sous l'égide des Nations Unies, des conflits internes. Elles ont presque toujours eu un caractère humanitaire. Les Etats pourvoyeurs de forces armées ont envoyé leurs soldats non pas pour défendre les intérêts vitaux de la nation mais pour protéger des populations civiles en danger et empêcher l'extension de ces conflits à d'autres zones sensibles.

Face à ces conflits qui sévissent également en Europe, l'OTAN s'est substitué progressivement à l'ONU, qui jusque là, était le modèle reconnu en matière de maintien de la paix et de sécurité internationales. L'organisation des Nations Unies est la cible de critiques virulentes, en raison des défaillances dans la gestion politique et militaire de ces interventions. Faut-il pour autant supprimer ces interventions ou faut-il les repenser de manière à mettre sur pied un mode d'organisation et de gestion plus efficace ? L'Alliance atlantique peut-elle paraître alors comme une solution ?

¹ Lauréat des bourses OTAN 1999-2001, l'auteur tient ici à remercier l'OTAN pour son généreux concours financier, sans lequel cette présente étude n'aurait pu voir le jour.

On a vu qu'avec la crise des Balkans, l'Alliance est devenue progressivement le seul organisme capable de maintenir la paix et la sécurité dans la région. Mais elle doit faire face également à de nouvelles tâches militaires. Déjà en 1992, lors d'une réunion du Conseil Nord-atlantique à Oslo, les ministres des affaires étrangères des Etats-membre de l'OTAN annonçaient la volonté de l'organisation d'amener son soutien aux activités de maintien de la paix. Les expériences de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, ont fait prendre conscience aux autorités militaires et politiques de l'Alliance que la résolution d'un conflit comprenait non seulement un volet militaire, mais surtout une variété d'activités civiles comme notamment le traitement de l'aide humanitaire. C'est justement dans le contexte de la crise du Kosovo, que l'OTAN est amené pour la première fois à traiter de l'aide humanitaire. Il convient d'ajouter que dans les conflits armés actuels, l'aide humanitaire s'accompagne de plus en plus d'actions de protection des populations civiles.

Il est donc important de connaître les éléments qui ont amené l'Alliance à devoir s'investir dans ce type de missions. Dans la première partie de cette étude, nous ferons le point sur la transformation de la nature des conflits, et de l'évolution du champ humanitaire. Au travers d'études de cas, nous verrons comment l'acteur militaire "*s'est imiscé*" ou "*a été sollicité*" dans la gestion des affaires humanitaires. Nous traiterons ensuite des principaux acteurs que sont l'Humanitaire, et le Militaire, afin de connaître leurs réactions face au phénomène que le premier appelle "*la militarisation de l'espace humanitaire*" et que le second nomme la "*civilianisation des opérations militaires*".

Dans une seconde partie, nous traiterons de la légalité et de la légitimité du traitement de l'aide humanitaire par l'OTAN, et tenterons de définir le cadre juridique dans lequel l'OTAN peut réellement intervenir. S'agira-t-il d'une aide humanitaire d' "urgence" ? S'appliquera-t-elle aussi bien en temps de guerre (*Peace Keeping, Peace Enforcement*) qu'en temps de paix (*Peace Building* ou lors de catastrophes naturelles)...? Comme organisme de sécurité, comment l'Alliance peut-elle répondre aux principes fondamentaux de toute action humanitaire que sont la neutralité et l'impartialité ? Au vu de l'évolution des principes évoqués lors d'une intervention dite "humanitaire", celui d'humanité qui se traduit par la protection des populations civiles, devient presque indissociable de l'aide humanitaire. Est-ce là une tendance qui rend nécessaire la présence de l'OTAN dans ce type de situations ?

Quant à la dernière partie, il sera question du "comment" l'OTAN veut traiter l'aide humanitaire. Quels sont les outils dont elle dispose ? Comment veut-elle et peut-elle les utiliser ? Quelles sont les options proposées ?

SOMMAIRE

I. L'OTAN face à l'Humanitaire

1. Le défi des nouveaux conflits
2. Vers la "*militarisation de l'espace Humanitaire*", ou vers la "*civilianisation des opérations militaires*" ?
3. Du refus des acteurs humanitaires au mécontentement des autorités militaires

II. Ambiguïté de ces nouvelles missions

1. Nécessité d'un cadre juridique bien établi
2. De la difficulté de répondre aux critères d'impartialité et de neutralité
3. Des situations qui rendent nécessaire la présence de l'OTAN

III. Quelles options ?

1. Evolution du processus décisionnel
2. Vers une meilleure utilisation des outils existants
3. L'OTAN comme coordinateur : pour une participation directe et indirecte

IV. Conclusion

Bibliographie

AVANT PROPOS

"If humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica, to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity ? ... Surely no legal principle - not even sovereignty - can ever shield crimes against humanity ... Armed intervention must always remain the option of last resort, but in the face of mass murder, it is an option that cannot be relinquished".

Kofi ANAN
Secretary General of the United Nations
We , the Peoples

L'intervention armée de l'OTAN au Kosovo a suscité un intérêt profond des milieux académique, politique, militaire et humanitaire quant à la question de la légitimité de l'Alliance à conduire les frappes aériennes à l'encontre de la Serbie sans autorisation préalable du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette action est considérée par la plupart des spécialistes en droit international comme une violation du chapitre VII des Nations Unies. D'autres, avancent plusieurs arguments pour contourner les limites ou les contradictions de la charte des Nations Unies. Il est question de "*Uniting for Peace*"², ou de "*Legalist Paradigm*"³ qui sont en faveur d'une intervention humanitaire pour prévenir et éviter les génocides et les violations des droits de l'homme, et donc invalident par conséquent les lois d'interdiction de l'utilisation de la force, et de l'intervention dans les affaires intérieures d'un pays. Séminaires, conférences, ainsi que la presse spécialisée ont donc alimenté ce débat qui, finalement, reste très controversé.

L'objet de cette étude est justement de ne pas rentrer dans ce débat, mais de soulever un problème qui est, quant à lui, tout aussi important. Il s'agit de l'implication du militaire dans le domaine des affaires humanitaires. Jusqu'à ce jour, dans le cadre des missions de maintien de la paix, le militaire s'était toujours trouvé investi de missions traditionnelles comme les opérations dites de "*Peace-keeping, Peace-making et Peace-enforcement*" pour reprendre le vocabulaire onusien. Depuis la fin de la guerre froide, ce dernier est amené à conduire de nouvelles tâches qui à ses yeux lui paraissaient inconcevables dix ans auparavant. Dans le cadre des interventions dites "*humanitaires*", l'acteur militaire tient, dès à présent, une place incontournable dans le déroulement des activités "*civiles*" de la gestion des conflits.

²BRING Ove, Should NATO take the lead in formulating a doctrine on Humanitarian Intervention, *NATO Review*, N°3, Autumn 1999, Web Edition, pp24-27.

³TOMES Robert, Operation Allied Force and the legal basis for Humanitarian Interventions, in *Parameters*, US Army War College Quarterly, Spring 2000, Web edition, p4.

Il conviendra ici de s'interroger sur le traitement de l'aide humanitaire par une organisation sécuritaire. Toutefois, une différence doit être faite entre les situations de catastrophes naturelles et technologiques, et celles qui résultent d'un conflit armé. Dans le premier cas, l'engagement de l'armée peut préserver aux yeux des victimes, l'image d'une force altruiste et politiquement désintéressée. Il n'en va certainement pas de même dans un conflit, où les armées sont naturellement vues par ces mêmes victimes comme la cause de leur souffrance, quand bien même l'intervention peut être fondée comme pour mettre un frein à une situation d'abus ou de violation des droits de la personne. Cette étude prendra donc en compte les deux situations.

Compte tenu de son cadre limité, cette recherche ne prétend pas à l'exhaustivité. Toutes ces propositions sont purement hypothétiques et nécessiteraient un débat plus soutenu de la place de l'OTAN sur la scène humanitaire. La mise en perspective de l'évolution des conflits, ainsi que celle des changements qui ont cours dans le champ humanitaire caractérisent cette étude qui tente de définir le rôle de l'OTAN dans le traitement de l'aide humanitaire.

Quant au vocabulaire emprunté, les termes "*aide humanitaire*" et "*assistance humanitaire*" seront utilisés en alternance dans ce papier pour couvrir la même définition. Par-delà la diversité des expressions utilisées en droit humanitaire, "*secours*", "*action de secours*", "*opération d'assistance*", il a donc été retenu comme définition que l'aide humanitaire sans être ainsi précisément définie, se traduit par l'apport extérieur de services sanitaires, de biens alimentaires ou matériels au profit des victimes d'un conflit armé qu'il soit international ou interne, ou celles de catastrophes naturelles ou technologiques. Les principaux bénéficiaires sont les populations civiles. L'ambiguïté du droit international montre que des lois ont été promulguées ou adoptées afin de protéger les Etats de l'utilisation intéressée qui pourrait être faite de l'aide humanitaire, et à la lumière des événements de la dernière décennie ces mêmes lois tentent de faciliter celle-ci au nom de l'Humanité.

Afin de ne pas contribuer à une mauvaise interprétation, il a été décidé d'utiliser le terme "*intervention humanitaire*" dans son sens classique qui indique une intervention militaire dans un Etat sans l'approbation des autorités, dans le but de prévenir de la souffrance générale ou de la mort parmi les habitants⁴. "*Intervention d'humanité*" et "*droit d'ingérence*" sont d'autres termes qui ont été utilisés par le passé pour désigner des opérations d'assistance et d'intervention dans les affaires internes d'un pays. S'il n'y a pas encore d'acceptation unanime de "*l'intervention humanitaire*", certains Etats estiment qu'elle est suffisamment large pour parler de coutume internationale⁵.

⁴ROBERTS Adam, Humanitarian issues and agencies as triggers for international military action, in *International Review of the Red Cross*, September 2000, Vol. 82, N°839, p675.

⁵La doctrine de l'intervention humanitaire est depuis longtemps sujet à controverse, en droit et dans les relations internationales. Le principe n'étant de loin pas accepté par tous les Etats, il n'existe pas de définition universellement reconnue. Toutefois on note in ABIEW Francis K. *The evolution of the doctrine and the practice of Humanitarian Intervention*, Kluwer Law International, 1999, p31, la définition suivante : "*the theory of intervention on the ground of humanity ... recognizes the right of one state to exercise international control over the acts of another in regard to its internal sovereignty when contrary to the laws of humanity*". Une autre "*humanitarian intervention is define as coercive action by states involving the use of armed force in another state without the consent of its government, with or without authorization from the United Nations Security Council, for the purpose of preventing or putting to a halt gross and massive violations of human rights or international humanitarian law*", in *Humanitarian Intervention, Legal and Political aspects*, Danish Institute of International Affairs, 1999, p11.

Acquis serait le fait qu'une menace contre la paix peut aussi être constituée par des violations des droits de l'homme et du droit humanitaire commises à l'intérieur d'un pays.

Une partie du débat se situe désormais sur la nécessité de mettre en place un modèle juridique d'intervention, afin d'assurer un mécanisme clair des prises de décisions, et pour faire en sorte que l'intervention soit exécutée de manière non discriminatoire. Le développement de critères d'intervention, tels la gravité des violations, l'adéquation de la réponse, ou l'usage de la force en dernier recours est envisagé.

Il faut noter que la commission internationale sur l'intervention et la souveraineté des Etats (ICISS) qui a vu le jour à l'occasion du sommet du Millénaire des Nations Unies en septembre 2000 à l'initiative de l'ancien Ministre des affaires Etrangères du Canada, M. Lloyd Axworthy, est en passe de ne plus utiliser ce terme, qu'elle considère comme inapproprié⁶.

⁶ Cette commission a reçu un délai d'un an pour achever ses travaux qui seront présentés à l'occasion de la 56ème Assemblée générale des Nations Unies en 2001.

Parmi les nouvelles missions dévolues à l'OTAN : la question du traitement de l'aide humanitaire

La crise du Kosovo marque-t-elle un tournant dans la gestion et la coordination de l'aide humanitaire ?

Qu'il s'agisse d'une opération de maintien et/ou de rétablissement de la paix, ou de toute autre intervention militaire sous un mandat donné, le rôle qu'a joué l'OTAN, dans la gestion de l'aide humanitaire attribuée aux populations civiles lors de la crise du Kosovo, a relancé le débat sur "l'Humanitaire d'Etat" aussi bien dans les milieux universitaires, militaires que parmi les acteurs humanitaires eux-mêmes.

Le retour au premier plan des Etats et des Organisations Internationales comme acteur dans le domaine de l'action d'urgence était inéluctable et de plus non contestable en démocratie. Les expressions "Humanitaire d'Etat" ou "opérations militaro-humanitaire" peuvent paraître aux yeux de certains comme des termes antinomiques qui n'ont rien à faire ensemble, à plus forte raison quand le militaire s'en mêle. Pour d'autres, cette présence permet à terme une meilleure articulation entre les aides publiques (ou intervention étatique et intervention privée) et limite d'autant plus la concurrence entre les acteurs humanitaires.

Mais ce phénomène n'est pas nouveau, l'intervention militaro-humanitaire qui caractérise la crise du Kosovo n'est que l'achèvement d'une tendance qui marque les années 1990. Que ce soit au Kurdistan irakien, en Somalie, au Cambodge, en Ex-Yougoslavie ou au Rwanda, les interventions militaires pratiquées depuis la fin de la guerre froide ont eu pour but non pas de restaurer la paix entre des Etats en guerre mais de résoudre, sous l'égide des Nations Unies, des conflits internes. Elles ont presque toujours eu un caractère humanitaire. Les Etats pourvoyeurs de forces armées ont envoyé leurs soldats non pas pour défendre les intérêts vitaux de la nation mais pour protéger des populations civiles en danger et empêcher l'extension de ces conflits à d'autres zones sensibles.

Face à ces conflits qui sévissent également en Europe, l'OTAN s'est substitué progressivement à l'ONU, qui jusque là, était le modèle reconnu en matière de maintien de la paix et de sécurité internationales. L'organisation des Nations Unies est la cible de critiques virulentes, en raison des défaillances dans la gestion politique et militaire de ces interventions. Faut-il pour autant supprimer ces interventions ou faut-il les repenser de manière à mettre sur pied un mode d'organisation et de gestion plus efficace ? L'Alliance atlantique peut-elle paraître alors comme une solution ?

On a vu qu'avec la crise des Balkans, l'Alliance est devenue progressivement le seul organisme capable de maintenir la paix et la sécurité dans la région. Mais elle doit faire face

également à de nouvelles tâches militaires. Déjà en 1992, lors d'une réunion du Conseil Nord-atlantique à Oslo, les ministres des affaires étrangères des Etats-membre de l'OTAN annonçaient la volonté de l'organisation d'amener son soutien aux activités de maintien de la paix. Les expériences de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, ont fait prendre conscience aux autorités militaires et politiques de l'Alliance que la résolution d'un conflit comprenait non seulement un volet militaire, mais surtout une variété d'activités civiles comme notamment le traitement de l'aide humanitaire. C'est justement dans le contexte de la crise du Kosovo, que l'OTAN est amené pour la première fois à traiter de l'aide humanitaire. Il convient d'ajouter que dans les conflits armés actuels, l'aide humanitaire s'accompagne de plus en plus d'actions de protection des populations civiles.

Il est donc important de connaître les éléments qui ont amené l'Alliance à devoir s'investir dans ce type de missions. Dans la première partie de cette étude, nous ferons le point sur la transformation de la nature des conflits, et de l'évolution du champ humanitaire. Au travers d'études de cas, nous verrons comment l'acteur militaire "*s'est imiscé*" ou "*a été sollicité*" dans la gestion des affaires humanitaires. Nous traiterons ensuite des principaux acteurs que sont l'Humanitaire, et le Militaire, afin de connaître leurs réactions face au phénomène que le premier appelle "*la militarisation de l'espace humanitaire*" et que le second nomme la "*civilianisation des opérations militaires*".

Dans une seconde partie, nous traiterons de la légalité et de la légitimité du traitement de l'aide humanitaire par l'OTAN, et tenterons de définir le cadre juridique dans lequel l'OTAN peut réellement intervenir. S'agira-t-il d'une aide humanitaire d' "urgence" ? S'appliquera-t-elle aussi bien en temps de guerre (*Peace Keeping, Peace Enforcement*) qu'en temps de paix (*Peace Building* ou lors de catastrophes naturelles)...? Comme organisme de sécurité, comment l'Alliance peut-elle répondre aux principes fondamentaux de toute action humanitaire que sont la neutralité et l'impartialité ? Au vu de l'évolution des principes évoqués lors d'une intervention dite "*humanitaire*", celui d'humanité qui se traduit par la protection des populations civiles, devient presque indissociable de l'aide humanitaire. Est-ce là une tendance qui rend nécessaire la présence de l'OTAN dans ce type de situations ?

Quant à la dernière partie, il sera question du "comment" l'OTAN veut traiter l'aide humanitaire. Quels sont les outils dont elle dispose ? Comment veut-elle et peut-elle les utiliser ? Quelles sont les options proposées ?

I. L'OTAN face à l'humanitaire

1. Le défi des nouveaux conflits

Depuis la fin de la Guerre Froide, on note l'émergence d'un éventail de missions allant des opérations humanitaires et d'évacuation des réfugiés aux opérations de rétablissement et de maintien de la paix. Les Européens les ont nommées les "*missions de Petersberg*"⁷. Certains pensent que l'apparition de ces nouveaux conflits est due à l'impossible généralisation du système Westphalien à l'échelle planétaire. Mais ce qui est perçu comme une nouveauté post-bipolaire, n'est qu'une rapide transformation des conflits et des mouvements armés, amorcée bien avant la fin de l'antagonisme est-ouest.

⁷ Missions énumérées par les Etats membres dans la déclaration de Petersberg, le 19 juin 1992.

Il s'avère que depuis 1990, la communauté internationale a été confrontée à un nombre grandissant de conflits nationaux ou régionaux, qui provoquent des cycles de violence à long terme. Parmi les 96 conflits qui ont fait rage entre 1989 et 1996, 91 ont éclaté dans un Etat, et avaient une origine ethnique et/ou nationaliste présentant des risques d'extension et exerçant des effets déstabilisants sur l'ensemble du système de sécurité de l'Europe ou d'autres régions. On note que la nature des conflits change, on ne déclare plus la guerre et on ne fait plus la paix. La plupart des conflits contemporains s'apparentent au type de la guerre civile. Ce sont des conflits intra-étatiques, c'est-à-dire qu'ils ont lieu à l'intérieur d'un même territoire, ils opposent souvent des factions rebelles à un gouvernement, et impliquent de façon grandissante, la population civile.

Depuis 1991, il y a eu au moins 9 crises dans lesquelles trois types de violations de normes humanitaires ont été régulièrement évoqués lors de l'adoption des résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Il s'agit de l'assassinat de personnes civiles et de prisonniers, du refus des parties au conflit de permettre les actions d'assistance humanitaire sur leur territoire, et enfin de la violence et des menaces exercées à l'égard du personnel humanitaire sur le terrain⁸.

Il est clair que depuis l'intervention en Iraq du nord, l'action militaire est considérée comme une réponse aux violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire. De plus en plus, l'acteur militaire joue un rôle grandissant dans "*l'espace humanitaire*"⁹. La présence militaire sera toujours exigée, à partir du moment où la population civile est menacée. L'action militaire est un terme vaste et recoupe, de nos jours, plusieurs types d'activités. Il comprend l'utilisation de la force militaire, la menace de l'utilisation de la force, avec l'objectif premier de mettre fin aux violations des normes du droit international humanitaire. Cela peut entraîner l'utilisation des forces navales, aériennes et terrestres.

Les buts particuliers de ces actions peuvent être la tentative de changer la politique de certains gouvernements ou factions, la fragilisation ou l'anéantissement des forces armées et des infrastructures qui les supportent, l'arrestation des suspects accusés de crime de guerre, l'approvisionnement de l'aide humanitaire, et l'apport d'une protection physique aux populations les plus vulnérables lors d'un conflit.

Du point de vue juridique, le cadre reste relativement limité. En effet, seules les opérations sous mandat des Nations Unies peuvent être lancées et revêtir 3 formes principales :

- un contrôle des Nations Unies tel que les opérations dites de "*Peace enforcement*", qui restent sous commandement onusien direct
- une action suivant une autorisation émanant du Conseil de Sécurité dont les pouvoirs ont été délégués à un commandement national ou une alliance

⁸ ROBERTS Adam, Op. Cit., p673.

⁹ MEGEVAND-ROGGO Béatrice, After the Kosovo conflict, a genuine humanitarian space : A utopian concept or an essential requirement ? in *International Review of the Red Cross*, March 2000, Vol. 82, n°837, p 39. Cet espace humanitaire peut être défini de la façon suivante : "*A humanitarian space is more than a physical area, it is a concept in and through which impartiality and non-partisanship govern the whole of humanitarian action*".

- une action sans résolution de l'ONU au préalable qui est déterminée et menée sous les auspices d'une organisation régionale. Pour ces cas spécifiques, il est obligatoire d'obtenir le consentement du gouvernement de l'Etat où l'action aura lieu.

La question qui se pose actuellement, est de savoir si les acteurs militaires, qui jusque maintenant étaient intervenus dans des conflits armés avec de graves conséquences humanitaires, pour assumer leur fonction première, sont également capables de mener des activités purement humanitaires comme celle de l'aide humanitaire ?

2. Vers la "*militarisation de l'espace humanitaire*", ou vers la "*civilianisation des opérations militaires*"

Quels sont donc les éléments qui ont amené une organisation comme l'OTAN à traiter de l'aide humanitaire ?

D'abord, les conflits contemporains se criminalisent. Les conditions de sécurité se dégradent de façon alarmante. On parle de privatisation grandissante des conflits qui engendre le développement d'un nouveau type de mercenariat, comme les milices, les armées privées, les mafias. Ce qui rend l'action humanitaire plus problématique. L'action humanitaire se trouve donc actuellement confrontée à des situations inédites. De l'enlèvement d'expatriés à leur assassinat délibéré comme en Somalie, au Rwanda, au Burundi, en Tchétchénie ou au Daghestan, de populations volontairement affamées, voire mutilées ou massacrées par une milice armée pour provoquer l'arrivée de l'assistance humanitaire, comme au Libéria, du pillage total de l'ensemble des installations, stocks et moyens matériels des organisations humanitaires, au Libéria toujours, ...

Malheureusement toutes ces tendances convergent vers la négation pure et simple de l'Humanitaire. Elles ont pour nom: violations massives des principes et règles humanitaires, volonté d'exclusion des acteurs humanitaires considérés comme des témoins gênants, formation de zones totalement interdites à toute aide, utilisation de celle-ci comme appât pour piéger les populations afin de mieux les exterminer. De par ce constat, la présence de l'acteur militaire dans le traitement de l'aide humanitaire est de plus en plus requise.

Pour le sujet qui nous concerne, l'apport et la distribution de l'aide humanitaire peut se faire bien sûr lors d'une catastrophe naturelle ou technologique, mais surtout s'effectue dans les cas de conflits armés qui nécessitent une intervention dite "*humanitaire*" en prenant la forme d'une opération dite de "*Peacekeeping, Peace-making ou Peace enforcement*". C'est alors que dans son sens classique cette "*intervention humanitaire*" prend une dimension particulière. Elle s'entreprind sur le territoire d'un Etat donné sans pour autant avoir obtenu l'approbation des autorités de cet Etat, puisqu'il s'agit, dès lors, d'intervenir pour assister et protéger les populations affectées par le conflit. Nous allons tenter d'illustrer, à l'aide d'exemples précis, comment le militaire a été amené à traiter de ces problèmes humanitaires.

La Guerre du Golfe, comme on l'appela plus tard, ne marqua pas uniquement l'avènement d'un ordre nouveau, mais donna naissance à une nouvelle gestion des opérations de maintien de la paix qui se profila tout au long de la décennie. Après la défaite iraquienne face au

rouleau compresseur des forces américaines, et de ses partenaires, s'ensuivit un long exode des populations Kurdes vers les pays voisins. La résolution 688 du Conseil de sécurité d'avril 1991 demandait à l'Iraq "de permettre un accès immédiat aux organisations humanitaires internationales, dans toutes les parties de l'Iraq, pour tout ceux qui sont dans le besoin"¹⁰. Avec cette résolution 688 de 1991, l'opération "Provide Comfort" voyait le jour, et le Conseil de Sécurité intégrait les préoccupations humanitaires dans le droit des Nations Unies.

C'est ainsi que dès 1992, lors de l'intervention humanitaire en Bosnie-Herzégovine, plusieurs résolutions du Conseil de Sécurité suggéraient que si la force de protection des Nations Unies (UNPROFOR) ainsi que ses activités humanitaires étaient entravées, d'autres mesures non basées sur le consentement seraient entreprises afin d'assurer la livraison de l'assistance humanitaire¹¹. C'est à ce moment que l'on vit pour la première fois la participation des forces militaires de l'OTAN à une opération de maintien de la paix. Durant la même année 1992, la résolution établissant l'interdiction de survol aérien contrôlée par l'OTAN, spécifiait que l'un des buts était "la protection des livraisons d'assistance humanitaire"¹². On a pu vérifier à cette occasion que l'OTAN mena à bien ces nouvelles tâches qui lui étaient attribuées¹³. En outre, deux objectifs humanitaires se dessinaient et paraissaient compatibles et indispensables. Il s'agissait du soutien logistique et de la protection pris tous deux un sens large et général.

Par exemple, l'IFOR apporta un soutien plus que satisfaisant à l'OSCE lors de l'organisation des élections de septembre 1996. L'OTAN mit au service de l'OSCE ses moyens logistiques, pour permettre l'acheminement des observateurs à travers la Bosnie-Herzégovine, pour également distribuer le matériel aux différents comités électoraux locaux, pour transporter les urnes aux bureaux de vote éloignés ou difficiles d'accès, et pour acheminer vers les municipalités vers lesquelles ils étaient destinés les bulletins des réfugiés qui avaient voté en dehors du pays. Le jour des élections l'IFOR mit en place un dispositif d'urgence et assura à distance pour ne pas perturber le processus la sécurité des bureaux de vote et du personnel OSCE.

A la fin de l'année 1996, il devint apparent que le cadre temporel initialement prévu pour la mise en oeuvre des objectifs devait être modifié. Les retards dans la réalisation du volet civil l'absence totale de progrès en matière de réconciliation et la persistance des tensions rendaient le retrait de la force difficile sans risquer la reprise du conflit. C'est ainsi que le 18 novembre 1996 le Conseil permanent de l'OTAN décidait finalement de maintenir une force multinationale baptisée SFOR ("*Stabilization Force*"). Bien que la SFOR était chargée de poursuivre l'oeuvre de l'IFOR c'est à dire maintenir un environnement de sécurité et prêter son concours aux institutions civiles, le Général Joulwan se hâta pourtant de préciser dans une conférence de presse que les membres de la force "*seraient toujours limités dans ce qu'ils pourraient faire pour les agences civiles*"¹⁴.

¹⁰ Security Council Resolution 688 (1991).

¹¹ Security Council Resolution 758 (1992), SC Res. 761 (1992), SC Res. 770 (1992).

¹² Security Council Resolution 781 (1992).

¹³ DUCASSE-ROGIER Marianne, *L'OTAN et le maintien de la paix multifonctionnel : l'expérience des forces de mise en oeuvre (IFOR et SFOR) en Bosnie-Herzégovine*, Lauréat des bourses de recherche de l'OTAN, 1998-2000.

¹⁴ *Nouvelles Atlantiques*, N°2878, 19 Décembre 1996.

Toutefois un changement dans la conception du rôle de la force de l'OTAN allait cependant se faire sentir au printemps 1997. En effet, la SFOR accentua progressivement son soutien aux agences civiles. Cette évolution témoigne de la tardive prise de conscience par les pays contributeurs que l'absence de progrès en matière civile affectait aussi le crédit de la force de stabilisation. Un soutien accru aux organisations internationales fut entrepris. A partir de 1998 une nouvelle évolution se dessine, les responsables de la force reconnaissent les possibilités d'accroître leur soutien au programme de retours minoritaires lancé par les autres organisations. Ils acceptent de participer à la RRTF ("*Reconstruction and Return Task Force*"), essentiellement pour maintenir un environnement sûr afin de permettre aux réfugiés de rentrer chez eux, sans craindre de subir des violences dans les zones où ils sont minoritaires.

D'ailleurs, ce type d'action sera repris dans une dimension plus importante lors de l'assistance et la protection des populations réfugiées lors du conflit du Kosovo. Concernant les activités entreprises au titre de la coopération civilo-militaire (CIMIC) il est nécessaire de préciser que dans le cadre du conflit bosniaque, un soutien logistique a été accordé aux civils. La reconstruction d'infrastructures, les distributions d'aide humanitaire, ainsi que l'acheminement de biens et de personnes ont été également organisées.

Durant la crise somalienne, la force dépêchée par les Nations Unies, UNITAF a été autorisée à intervenir en Somalie "*pour prendre des mesures afin d'assurer la livraison de l'assistance humanitaire*"¹⁵. Mais face à la criminalisation du conflit, les organisations humanitaires ne pouvaient mener à bien leurs missions. Sous la pression de celles-ci conjuguée à celle de l'opinion internationale, la force UNOSOM II fut établie en Somalie, en 1993 lors de l'opération "*Restore Hope*", sur la base d'une résolution qui déplorait "*les actes de violence perpétrés à l'encontre du personnel des organisations humanitaires*"¹⁶. Ce mandat dépassait les prérogatives d'une mission de maintien de la paix comprise dans le sens "*Peacekeeping*". La mission se termina en 1995, après une succession d'incidents qui mettaient en avant notamment les problèmes de structure de commandement.

La réponse des Nations Unies au génocide rwandais, fut quant à elle, médiocre. La mission d'assistance des Nations Unies (UNAMIR) n'a pu empêcher les massacres et l'énorme exode qui s'ensuivit. Pourtant, précédemment, dans la résolution 794 du Conseil de Sécurité il avait été question d'étendre le mandat d'UNAMIR afin de mettre fin "*à la grande crise humanitaire qui se préparait*". Dans ce conflit, il était surtout question de contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, de sécuriser des zones et de fournir sécurité et soutien pour la distribution des équipements de secours ainsi que pour les opérations humanitaires de secours¹⁷. Plus tard, le Conseil autorisa la France et ses forces armées d'utiliser tous les moyens nécessaires afin d'atteindre les objectifs humanitaires. L'opération Turquoise fut menée par l'armée française et devait servir, par la suite, de référence aux autorités onusiennes.

¹⁵ Security Council Resolution 794 (1992).

¹⁶ Security Council Resolution 814 (1993).

¹⁷ Security Council Resolution 918 (1994).

En mars 1997, durant une période de trouble en Albanie due à un large exode de réfugiés, le Conseil de Sécurité adopta une résolution qui permettait l'établissement d'une force multinationale de protection sous commandement italien, dans le but de "*faciliter la livraison rapide et sans risques d'une assistance humanitaire, et d'aider à créer un environnement sûr pour les missions des organisations internationales en Albanie*"¹⁸. Cette opération eut le consentement du gouvernement albanais.

Lors du conflit du Kosovo qui sévit en 1998, l'OTAN allait jouer pour la première fois un rôle dans le traitement de l'humanitaire. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies adopta une résolution demandant aux parties un cessez-le-feu et leur accord pour la présence d'une force internationale de contrôle dans la province. Cette résolution précisait que la République Fédérale de Yougoslavie "*facilite, en accord avec le UNHCR et le CICR, le retour sain et sauf des réfugiés et des personnes déplacées, et permettre un accès pour les organisations humanitaires au Kosovo*"¹⁹. Comme lors de la guerre du Golfe, le Conseil de Sécurité n'a pas explicitement autorisé l'utilisation de la force, celle-ci fut justifiée en partie pour atteindre les objectifs humanitaires. En 1999, une résolution supplémentaire fut adoptée par le Conseil de Sécurité qui décidait du déploiement d'une présence civile internationale, avec le soutien de l'OTAN. Les principales tâches étaient "*d'établir un environnement sans danger, dans lequel les réfugiés et les personnes déplacées peuvent retourner (...) une transition administrative peut être entamée, et une aide humanitaire peut être délivrée*"²⁰. C'est ainsi que les forces de l'Alliance répondaient aux deux objectifs humanitaires de façon simultanée.

Les mêmes préoccupations humanitaires furent évoquées lors des catastrophes d'East Timor en Indonésie, et de Sierra Léone en 1999. Il s'agissait non seulement de faire respecter le droit humanitaire international mais surtout d'apporter les secours et l'assistance nécessaire aux populations qui étaient dans le besoin.

Comme nous l'avons vu dans la plupart des conflits armés abordés précédemment, l'aide humanitaire, est intimement liée à la sécurité, celle, à la fois, des populations civiles et du personnel humanitaire. Au vu de l'évolution de la gestion des opérations de maintien de la paix, il convient de dire que l'OTAN pourrait avoir un rôle non négligeable à jouer à l'avenir dans ce type de crises. Toutefois, avant d'aborder les questions juridique et opérationnelle, il serait pertinent de voir comment les premiers intéressés, humanitaires et militaires, perçoivent cette évolution.

3. Du refus des acteurs humanitaires au mécontentement des autorités militaires

Dans un certain nombre de crises d'après guerre froide, les organisations humanitaires elles-mêmes ont demandé une intervention militaire. Ce fût le cas en Somalie où les organismes faisaient part de leur difficulté d'acheminer l'aide humanitaire.

¹⁸ Security Council Resolution 1101 (1997), and SC Res. 1114 (1997).

¹⁹ Security Council Resolution 1199 (1998).

²⁰ Security Council Resolution 1244 (1999).

Ils avaient donc besoin d'une protection armée afin de mener à bien leur mission. Egalement en 1994, l'organisation non gouvernementale d'Angleterre, OXFAM décrivit les atrocités commises au Rwanda et appela à une intervention internationale²¹.

Mais les détracteurs se font nombreux. Les membres des ONG ou des organisations internationales humanitaires traditionnelles parlent de "*militarisation de l'Humanitaire*", les officiers des armées nationales critiquent cette tendance en parlant de "*civilianisation des opérations militaires*". Ni les agences humanitaires, les armées nationales, et donc par conséquent les composantes de l'OTAN, ne sont assez homogènes entre-elles. Même si les militaires peuvent parfaitement mener certaines activités, les opérations militaires et les programmes humanitaires ont, à leurs yeux, des exigences souvent incompatibles voire contradictoires.

Refus des acteurs humanitaires :

Ce que refusent les acteurs humanitaires se situe d'abord au niveau de la labélisation de ces interventions militaires. Comment peut-on parler d'intervention humanitaire au Kosovo, lorsque les frappes aériennes conduites par l'OTAN blessent les gens, détruisent leur maisons et en font également des victimes du conflit. Comment le même militaire peut-il bombarder la Serbie d'un côté, et fournir des secours en Albanie ou en Macédoine de l'autre ?

Le terme humanitaire perd alors de sa substance, car les notions d'impartialité et de neutralité sont baffouées.

Puis, certains dénoncent le fait que la protection armée des acteurs humanitaires par une force internationale dépêchée par les Nations Unies a montré son caractère illusoire (comme en Somalie). Non seulement, parce que les temporalités des humanitaires et des militaires ne correspondent guère, mais parce que leurs logiques sont différentes, avec pour conséquence d'aboutir en réalité à restreindre la liberté des humanitaires. En effet, ces derniers, même s'ils n'avaient pu travailler correctement auparavant, se trouvaient subordonnés aux forces militaires, et ne bénéficiaient d'aucune marge de manoeuvre. Ce fut le cas au Kosovo, où ces derniers devaient demander la permission aux commandants des forces armées en présence pour pouvoir pénétrer dans les camps construits en Macédoine et en Albanie. En outre certains ajoutent que la sélection des ONG ne se faisait pas sur la compétence mais sur la nationalité²².

Pourtant, on note la volonté politique de protéger les acteurs humanitaires qui sont amenées à travailler dans les zones conflictuelles. La Convention de 1994 pour la sécurité des Nations Unies et du personnel associé traite du personnel des corps intergouvernementaux, des agences spécialisées de l'ONU et des organisations humanitaires non gouvernementales. Mais accepter la protection armée, est aussi une controverse d'ordre éthique pour les ONG sur l'opposition entre principe de réalité imposant de facto cette sécurisation par des éléments armés et principes humanitaires comme la neutralité et l'impartialité.

Certains dénoncent la démarche visant à faire de l'Humanitaire un élément central de la stratégie européenne. Peur de l'instrumentalisation, de la politisation de l'Humanitaire. Cela

²¹ ROBERTS Adam, Op. cit. p688.

²² PORTER Toby, The partiality of Humanitarian assistance-Kosovo in comparative perspective, in *the Journal of Humanitarian Assistance*, Web Edition, <http://www.jha.ac/articles/a057.htm>.

signifie que le caractère politique donné à l'acte humanitaire, va acquérir une prééminence sur tous les autres et, inéluctablement, finir par entrer en collision avec les valeurs intrinsèques de l'Humanitaire, qui elles, ne relèvent pas de la sphère du Politique. En s'investissant sur le terrain humanitaire, l'Etat dissimulerait un renoncement à donner une réponse réellement politique face à une situation donnée. Est-ce une solution politique à une crise humanitaire, ou une solution humanitaire à une crise politique ? Au Kosovo, les humanitaires ont considéré l'action de l'OTAN comme ayant des objectifs politiques, dont celui de soutenir la campagne aérienne vis à vis de l'opinion publique internationale.

Pour Rony Brauman, président de Médecins Sans Frontières, il est impératif de lutter contre la tentation des Etats d'assurer la mise en oeuvre de l'action humanitaire, qui doit rester l'apanage des ONG, pour qu'elle ne soit pas réduite à un outil parmi d'autres de la panoplie diplomatique. Comme l'écrit Jean-Christophe Rufin, *"Les Etats ont compris tout le profit qu'ils pouvaient tirer d'une diplomatie de la charité et de l'urgence. Peu coûteuse, de fort effet médiatique, consensuelle, une telle activité est idéale pour des gouvernements en mal de perspectives politiques. L'opération de secours aux Kurdes a été surtout l'occasion de consacrer l'ingérence de l'Etat dans l'action humanitaire. Je suis de ceux qui ne s'en réjouissent pas. Quand des armées entrent en action quelle que soit cette action je crains que des motifs bien autres qu'humanitaires soient en cause"*²³.

Bon nombre d'acteurs humanitaires jugent que des armées instrument d'une politique nationale, ne peut se substituer aux organisations humanitaires. En effet, l'armée reste l'expression d'un pouvoir, qu'elles illustrent par le déploiement de la force, et donc de la contrainte exercée ou potentielle. L'observation faite par un participant à la deuxième rencontre de Wolfsberg qui déclarait *"bien que tout soit lié, bien que tout ait des implications politiques, bien que les sphères du développement et du politique se recoupent, les différents acteurs ne peuvent pas se substituer les uns aux autres. Les trois sphères ont des frontières, même si ces frontières connaissent des changements"*²⁴, reflète bien la position de l'Humanitaire face à l'incursion du militaire dans les affaires humanitaires²⁵.

En outre, dans le contexte Kosovar, certains humanitaires déplorent l'extrême politisation du conflit par la communauté internationale, et par laquelle les décisions ont été prises. Puisque la notion d'efficacité était devenu un critère absolu, en sachant que certains des acteurs humanitaires ne bénéficient pas des mêmes moyens financiers et logistiques leur action était par conséquent subordonnée à l'OTAN. Cette recherche de rapidité d'action, de réponse efficace à moindre coûts, résulte de critères purement militaires. Ces derniers ne sont pas en phase avec l'essence même d'une action humanitaire.

²³ RUFIN Jean-Christophe, "La maladie infantile du droit d'ingérence", dans *Le débat*, Gallimard, N°67, Novembre-Décembre 1991.

²⁴ *Report on the Second Wolfsberg Humanitarian Forum*, June 1998, ICRC.

²⁵ Cité dans BLONDEL Jean-Luc, L'Humanitaire appartient-il à tout le monde, in *International Review of the Red Cross*, June 2000, Vol. 82, N°838, pp330. L'auteur plaide pour la distinction entre les acteurs, la responsabilisation de chacun dans son domaine, afin d'apporter à la souffrance humaine la plus grande variété de réponses possibles. Une complémentarité qui reste donc attentive à la multiplicité des situations, mais aussi des réponses à des besoins en constant changement : une complémentarité dans l'espace, chacun est à sa place, pour couvrir un territoire (...), et dans le temps ...p336.

Non pas que les acteurs humanitaires soient pour l'inéfficacité et la lenteur d'une action, mais ils déplorent fortement que ces critères soient applicables et engendrent une sorte de "*commercialisation*" de l'action approprement dite. Un autre argument avancé par les humanitaires, est que les allocations des gouvernements prévues pour des opérations de secours seront attribuées aux militaires aux dépens des organismes civils.

De plus, ces mêmes personnes avancent l'argument que la tentation serait forte pour des militaires (qui sur le terrain vont généralement disposer de plus de moyens en hommes et matériels) d'essayer de contrôler les autres acteurs humanitaires, et tout particulièrement les ONG que l'on pourrait ainsi vouloir réduire au rôle de prestataire techniques de services complémentaires (soins aux blessés, assistance et suivi médical, aide alimentaire...) ou de simples gestionnaires (de camps de réfugiés ou de déplacés, de villes et villages sinistrés...). Le résultat pourrait être non seulement de placer de facto des civils sous commandement militaire en temps de paix, mais de laisser à ce dernier la décision finale d'utilisation des moyens et de répartition de l'aide. Ce qui pourrait le conduire, par exemple dans une logique propre, d'interdire au nom d'impératifs de sécurité, à des acteurs, l'entrée dans certaines zones.

Il peut y avoir également des effets pervers, lorsque l'on compte des militaires dans et autour des camps de réfugiés, ces derniers peuvent par conséquent devenir également des cibles militaires. Comment dès lors le soldat "*humanitaire*" peut-il se distinguer du personnel d'organisation réellement humanitaires ?

Mécontentement des militaires :

Il y a deux fonctions principales qui sont pleinement assumées par les forces armées : assurer la sécurité de l'environnement et fournir un soutien logistique aux agences humanitaires pour que les actions humanitaires soient menées à bien.

Les arguments des militaires sont moins nombreux, peut-être parce que les officiers sont toujours en service et ne peuvent s'exprimer librement. Toutefois, certains officiers ayant eu ce type d'expérience, affirment que le soldat doit demeurer avant tout un professionnel du combat, et ne pas se disperser sur d'autres terrains. De par leurs fonctions et leurs capacités logistiques, les armées n'ont pas à être exclues du domaine humanitaire, il reste que la logique du militaire s'inscrit dans un univers fondamentalement différent de celui de l'Humanitaire. S'ils peuvent certes, se retrouver sur le plan des modes d'intervention, des moyens de mise en oeuvre ou de l'organisation même des secours, leur finalité restera toujours distincte.

Les différences entre le travail des humanitaires et celui des militaires ne doivent donc pas uniquement être identifiées mais également maintenues et respectées. Personne peut mieux expliquer qu'un officier militaire haut gradé qui a eu une expérience des interventions militaires et humanitaires dans les Balkans. Comme le Major Général J. W. Brinkman l'écrivait dans un article²⁶,

"Military operations may require considerable experience and a certain state of mind, but the same applies to humanitarian assistance. It demands a thorough understanding of the

²⁶ Il s'agit d'un article du Maj. Gen. J. W. Brinkman "Humanitarian intervention : a military view", in J. Nederveen-Pieterse, *World Orders in the making*, MacMillan Press, 1998, p176.

needs of the people, good access to and relationships with local authorities and with other governmental and non-governmental organizations, patience and a self-sacrificing attitude. These things do not always easily sit in a military mind"²⁷. Il ajoutait aussi : "*Experience shows it is very difficult to be a guard and a nurse at the same time*"²⁸.

Dans le cadre du conflit en Bosnie-Herzégovine, alors qu'il n'était pas encore question d'effectuer des actions d'assistance humanitaire, il est clair que les autorités de l'OTAN souhaitaient privilégier les aspects strictement militaires de l'annexe 1-A lors de l'application des accords de Dayton, au détriment des tâches touchant à la mise en oeuvre civile. Ces derniers les jugeaient comme susceptibles de les détourner de leur mission principale. Cette assistance, pourtant prévue dans le mandat IFOR, était dès lors considérée comme annexe et la mission fut recentrée sur des clauses de séparation des forces et des combattants.

Les militaires confirmèrent leur réticence à trop s'investir auprès des autres organismes actifs en Bosnie, bien que le mandat de l'IFOR mentionne la possibilité pour les membres de la force de prêter assistance aux autres agences mandatées²⁹.

Aucune obligation de coopération n'était cependant inscrite dans le texte. Il ne s'agit pas d'une omission mais de la volonté délibérée des militaires ayant préparé l'annexe de limiter au maximum l'implication de la force dans la mise en oeuvre des objectifs civils. Ceci est principalement dû à la peur de la dégénérescence de la mission ou "*Mission Creep*" souvent évoquée par autorités militaires notamment américaines. Cette hantise de voir une armée s'enliser dans la poursuite d'objectifs différents de ceux qui lui furent initialement fixés trouve ses origines dans les conflits du Vietnam et de la Somalie.

Le Général Briquememont déclarait lors d'une conférence : "*The military cannot take the place of humanitarian organizations, which have their own objectives and methods and their own know-how; it is clearly useless to try to outdo the ICRC or UNHCR*"³⁰. D'ailleurs, selon les planificateurs de l'OTAN aussi bien sur le terrain qu'au Headquarter, il apparaît souvent qu'après l'application du concept de coopération civilo-militaire (CIMIC) le militaire devra avant tout se consacrer à son rôle premier, celui de soldat.

Et quand bien même la situation bosniaque était en tout point différente de celle qui prévalait au Vietnam ou en Somalie, le syndrome de la "*Mission Creep*" explique en partie les réticences des commandants américains de l'IFOR quant à un éventuel rôle en matière civile. Un autre élément a joué un rôle non négligeable dans la politique d'implication minimale de la mise en oeuvre des aspects civils, il s'agit de la recherche systématique d'une stratégie de sortie de crise ou "*Exit Strategy*"³¹.

Vers un compromis ?

²⁷ Cité in MEGEVAND-ROGGO, Op. Cit. p44.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Accord de Dayton, annexe 1-A, article VI, § 3.

³⁰ ICRC/UNPROFOR seminar, 23 February 1995.

³¹ Fondation pour les Etudes de Défense, *La gestion des sorties de crise, actions civilo-militaires, et opérations de reconstruction*, FED, 1997.

Les frontières entre intervention d'urgence, assistance humanitaire et développement sont de plus en plus floues. Il convient dans ce type d'actions de laisser la place à de petites entités dont le travail ne devient effectif que sur le moyen terme. Les bénéficiaires de ce type d'actions sont par conséquent moins nombreux. Mais qu'en est-il des actions de grande envergure ?

L'action militaire n'est pas insensible aux préoccupations humanitaires. Les Etats, et leurs armées peuvent rendre des services, notamment logistiques, aux organisations humanitaires. La seule acceptation, serait une contribution technique, opérationnelle, ou des soutiens ponctuels sur le plan matériel. Toutefois, les acteurs humanitaires sont en droit d'interpeller le Politique pour qu'il remplisse ses responsabilités: lever les obstacles et blocages politiques qui entravent ou empêchent l'aide humanitaire, dénoncer, sanctionner et prévenir la violation des principes humanitaires.

Même si les organismes humanitaires ne demandent pas directement une aide militaire, ils peuvent toutefois, de par leur proximité au conflit donner une expertise utile pour les tentatives de résolution du conflit.

L'option qui paraît la plus appropriée, est le renforcement des relations entre le militaire et l'humanitaire à travers le concept de CIMIC (Civil-Military Cooperation). La dernière version du document MC 411 de l'OTAN définit la coopération civilo-militaire comme "*les ressources et accords qui soutiennent les relations entre les commandants de l'OTAN et les autorités nationales, tant civiles que militaires, ainsi que les populations, dans une zone ou des forces militaires de l'OTAN sont mises en oeuvre ou doivent l'être. De tels accords incluent la coopération avec des agences, organisations et autorités non gouvernementales et internationales*"³².

Face à cette évolution des conflits, il faut chercher à contribuer à l'édification d'un "*espace Humanitaire*" au sein duquel les acteurs pourront agir avec un minimum de garanties. On peut se poser la question, si l'OTAN peut être le "*team leader*" dans la poursuite de ce grand dessein. Il convient avant tout définir la position de l'OTAN dans cet espace humanitaire, lui donner une existence légale et légitime qui puisse renforcer toute son action dans ce domaine qui lui est encore peu connu.

II. Ambiguïtés de ce type d'activités pour un organisme comme l'OTAN

Comment l'OTAN peut-elle concilier à la fois la mise en oeuvre d'opérations dites "*punitives*" comme la campagne de bombardement sur la Serbie dans le cadre du conflit au Kosovo et mener de front le "*traitement de l'aide humanitaire*" ?

"*Le devoir de non-ingérence s'arrête où naît le risque de non-assistance*" déclarait le président de la République française le 30 mai 1989 à l'ouverture de la réunion de la Conférence

³²MOONS Daniel, La coopération civilo-militaire de l'OTAN, dans Fondation pour les Etudes de Défense, *La gestion des sorties de crise, actions civilo-militaires et opérations de reconstruction*, FED, 1998, p70.

sur la Sécurité et la Coopération en Europe (aujourd'hui OSCE) sur les droits de l'homme. L'ingérence était ainsi justifiée au nom de l'humanité.

Il faut noter que la thématique de l'intervention humanitaire coïncide avec l'émergence dans les démocraties d'une conscience humanitaire, d'une sensibilisation aigüe pour les droits de l'homme. De plus en plus fréquemment, les interventions militaro-humanitaires ont lieu là où les droits de l'homme ne sont pas respectés, là où les massacres voire même les génocides ou les épurations ethniques provoquent des mouvements de population et des catastrophes humanitaires incommensurables. Mais lorsque ce type d'exactions se font à l'intérieur même d'un pays, il est difficile d'envoyer une force armée d'intervention sans empiéter sur la souveraineté de l'Etat même si le but n'est que de venir en aide aux populations. La tension entre humanité et souveraineté en ressort renforcée.

Afin de stopper les violations du droit humanitaire international, les génocides, et toutes les formes de violences perpétrées à l'encontre des populations civiles, caractéristiques des conflits armés d'aujourd'hui, le droit international se dote de nouvelles lois. C'est ainsi que l'Assemblée générale des Nations Unies, par la résolution 43/131 a notamment reconnu "*que le fait de laisser les victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre (sous-entend celles générées par l'homme comme les conflits armés) sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme*"³³.

Il faut alors que les ONG en particulier, mais aussi le cas échéant un Etat tiers, puissent intervenir lorsque l'urgence et les besoins essentiels d'une population le requièrent, même à l'encontre de la volonté de l'Etat. Mais il apparaît de plus en plus fréquemment que les organismes humanitaires ne peuvent mener à bien leurs tâches de par la criminalisation des conflits qui met en danger la mission et les acteurs eux-mêmes. Les Etats ne peuvent donc t-ils pas chercher une amélioration des modalités de l'assistance humanitaire ? Ne peuvent-ils pas demander à des organisations considérées comme "*régionales*" de chapeauter ce type d'opérations ? Dans le cas du traitement de l'aide humanitaire par l'OTAN il est nécessaire pour l'organisation d'inscrire son action en accord avec le droit humanitaire international, et il convient également pour elle de faire valoir son rôle dans ce type de missions.

1. Nécessité d'un cadre juridique bien établi

L'objet de ce sous-chapitre est de voir comment, juridiquement parlant, l'OTAN pourrait concilier sa spécificité sécuritaire avec le traitement de l'aide humanitaire. Les mandats que l'OTAN peut obtenir afin d'abrèger les souffrances des populations affectées par les conséquences d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé, devront être limpides. Il est question ici, de voir si légalement l'Alliance peut inscrire son action dans le champ humanitaire tout en respectant les bases fondamentales du droit humanitaire international.

Ce fut le cas avec l'intervention de l'OTAN au Kosovo, et plus précisément la campagne des frappes aériennes contre la Serbie appelée opération "*force alliée*" qui depuis a fait coulé

³³ Security Council Resolution 43/131.

beaucoup d'encre sur la légitimité et la légalité de cette action menée par l'Alliance³⁴. Il s'est avéré que cette opération punitive dite de "*coercition*" était conjuguée pour ne pas dire accompagnée d'une opération d'aide humanitaire de grande envergure auprès des populations Albanaises du Kosovo.

C'est justement sur ce point que réside toute l'ambiguïté du traitement de l'aide humanitaire par l'OTAN. L'Alliance se définit avant tout comme un organisme de sécurité, qui "*exerce une fonction de dissuasion et de défense contre toute menace d'agression (...) conformément aux dispositions des articles 5 et 6 du Traité de Washington*"³⁵. Le Traité de Washington a toujours constitué depuis sa signature en 1949, l'établissement d'une alliance défensive, fondée sur l'article 51 de la Charte des Nations Unies relatif à "*l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, lors (...) d'une agression armée*"³⁶. Dans le cadre de la Guerre Froide, l'Alliance avait donc une vocation strictement défensive et était géographiquement limitée, comme le stipulent les articles 5 et 6 du Traité de Washington qui jusqu'au tournant des années 1990 furent le fondement même de son mandat.

L'Alliance de par son essence, ne peut donc pas à la base s'investir dans le traitement de l'aide humanitaire. Si l'OTAN poursuit ses campagnes de frappe aériennes, ou conduit toute autre forme d'intervention militaire qui dans le langage onusien constitue une opération de "*Peace enforcement*", l'organisation atlantique ne pourra pas paraître crédible aux yeux des populations affectées par le conflit, voire même aux yeux de l'opinion publique internationale. En effet, l'article 5 de la résolution adoptée par l'Institut de droit international lors de sa session de Saint-Jacques-de-Compostelle indique que : "*de telles offres de secours ne peuvent, notamment par les moyens mis en oeuvre, revêtir des apparences d'une menace d'intervention armée ou de toute autre mesure d'intimidation; ...*"

De la souveraineté des Etats ...

³⁴ CURRIE John H. NATO's Humanitarian Intervention in Kosovo : Making or Breaking International Law, in *the Journal of Humanitarian Assistance*, Web edition, <http://www.jha.ac/articles/a033.htm>.

DAALDER Ivo H. *NATO the UN and the use of force*, Brookings Institution, March 1999.

HELTON Arthur C. The legality of providing Humanitarian Assistance without the consentment of the sovereign, in *International Journal of Refugee Law*, 4, (3, 1992).

KOVÁCS Peter, Intervention armée des forces de l'OTAN au Kosovo, fondement de l'obligation de respecter le droit international humanitaire, in *International Review of the Red Cross*, March 2000, Vol. 82, N°837.

MOMTAZ Djamchid, L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force, in *International Review of the Red Cross*, March 2000, VOL. 82, N°837, pp83-102.

QUENIVET Noëlle, Humanitarian Assistance : a right or a policy ? Case study : the Security Council and the armed conflict in the former yougoslavia, in *The Journal of Humanitarian Assistance*, Web edition, June 2000.

TOMES Robert, Operation Allied Force and the Legal Basis for Humanitarian Interventions, in *Parameters*, Spring 2000, pp38-50.

WHITMAN Jim, After Kosovo : the Risks and deficiencies of unsanctioned Humanitarian Intervention, in *The Journal of Humanitarian Assistance*, Web edition, September 2000.

³⁵ *Nouveau concept stratégique de l'OTAN*, point 10, texte approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 Avril 1999, Web site edition.

³⁶ L'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord indique les conditions dans lesquelles toute action de l'Alliance est jugée nécessaire (attaque armée contre l'une ou plusieurs des parties). Quant à l'article 6 précise le territoire géographique sur lequel l'attaque engendrera la mise en oeuvre de l'article 5.

Les Etats ont-ils renoncé à invoquer la résolution 36/103 votée par l'Assemblée générale le 9 décembre 1981 sur "*l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats*" qui souligne "*le devoir d'un Etat de s'abstenir d'exploiter et de déformer les questions relatives aux droits de l'homme dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures des Etats et d'exercer des pressions sur les Etats ou de groupe d'Etats et entre eux*"³⁷. En pratique, les limitations au principe de la souveraineté des Etats n'ont cessé de s'étendre à travers le temps, particulièrement dans la seconde moitié du XX^e siècle. L'ONU comme organisation internationale donc inter-étatique constitue de nos jours le seul cadre de référence pour la légalité et la légitimité des interventions internationales, en tête desquelles figure, "*l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression*".

Mais il n'existe pas de normes juridiques pour intervenir afin de stopper les violations des droits de l'homme. En effet, l'intervention dite "*humanitaire*" est basée sur le fait que les individus sont sujet du droit international, pas les Etats³⁸. L'article 3 du Protocole II affirme également les principes d'inviolabilité de la souveraineté nationale et de non intervention dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence d'un Etat, "*pour quelque raison que ce soit*", au motif notamment que des organisations privées auraient commis des abus sous couvert d'activités humanitaires. L'interdiction est générale, elle s'adresse donc aux Etats mais aussi à d'autres entités, organisations internationales ou non gouvernementales³⁹.

... Au droit d'initiative

Le droit d'initiative, ayant été juridiquement accepté par les Etats, il ne saurait donc être dénoncé comme une ingérence lorsqu'il est mis en oeuvre. En le reconnaissant les Etats n'ont fait qu'exprimer leur souveraineté. De plus la résolution adoptée le 13 Septembre 1989 par l'Institut de droit international lors de sa session de Saint-Jacques-de-Compostelle, souligne que "*l'offre par un Etat, ou un groupe d'Etats, une Organisation Internationale, ou un organisme humanitaire impartial, de secours alimentaire ou sanitaire à un Etat dont la population est gravement menacée dans sa vie ou dans sa santé ne saurait être considérée comme une intervention illicite dans les affaires intérieures de cet Etat*"⁴⁰. Les Etats membres ou pays partenaires de l'Alliance atlantique, ne peuvent empêcher l'organisation d'utiliser ce droit d'initiative.

A ce droit d'initiative s'oppose celui du consentement⁴¹. L'objectif fondamental lors d'une intervention humanitaire est d'obtenir le libre accès aux victimes en cas d'urgence.

On retrouve alors le principe du consentement et il faut essayer de faire admettre ce principe aux Etats. Il est donc vrai que le consentement de l'Etat est toujours requis. Comme expres-

³⁷ Security Council Resolution 36/103 (December 1981).

³⁸ TOMES Robert, Op. cit., p4.

³⁹ ICRC, IFRC, *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent, Conventions, Protocols, agreements, statutes and regulations*, 39th Edition, Geneva, 1994, Protocol II, art. 3, p271.

⁴⁰ *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 63-II, 1990, pp339-345.

⁴¹ ROTTENSTEINER Christa, The denial of Humanitarian Assistance as a crime under International Law, in *International Review of the Red Cross*, September 1999, Vol. 81, N°835, P558.

sion de la souveraineté, il est un principe de base dans l'exercice du droit à l'assistance humanitaire dans les conflits armés. Le droit de proposer des secours est largement reconnu tout en étant conditionné dans son exercice par la nécessité d'obtenir le consentement de l'Etat. Le droit à l'assistance humanitaire doit en effet se concilier avec le maintien de la souveraineté.

La résolution 43/131 réaffirme "*la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en oeuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs*"⁴². En cas de refus, intervient alors le principe de subsidiarité. Ce qui signifie que l'aide internationale intervient en substitut des actions qu'aurait du entreprendre l'Etat territorialement compétent. Il en résulte que "*le fait de laisser des victimes ... sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme*"⁴³.

Les limites du principe de consentement

Il est vrai que même si le principe de consentement est soumis à celui de bonne foi, il est conditionné selon la nature et les circonstances de l'aide humanitaire. Tel est notamment le cas de l'article 23 de la IV^e Convention qui impose à tout Etat partie aux Conventions de Genève l'obligation "*d'accorder le libre passage de biens sanitaires, d'objets de culte et de biens indispensables aux enfants et aux femmes enceintes ou en couches*"⁴⁴.

De même l'article 59 de la même Convention s'applique à la situation d'un territoire occupé et impose à la puissance occupante d'accepter les actions de secours si la population est insuffisamment approvisionnée⁴⁵. A cela s'ajoute l'article 70 du Protocole I qui détermine que : "*les parties au conflit et chaque Haute Partie contractante autoriseront et faciliteront le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours fournis conformément aux prescriptions de la présente section, même si cette aide est destinée à la population civile de la partie adverse*"⁴⁶. Tout refus d'assistance humanitaire par le gouvernement du pays peut être considéré comme crime par bien des aspects du droit humanitaire international⁴⁷.

L'urgence commande la rapidité d'intervention et le document exprime le souhait que la communauté internationale puisse "*répondre rapidement et efficacement aux appels à l'assistance humanitaire d'urgence lancés notamment par l'intermédiaire du Secrétaire Général des Nations Unies*"⁴⁸. Les Nations Unies sont convaincues que "*la rapidité permet d'éviter que le nombre de victimes ne s'accroisse tragiquement*" dès lors s'impose le principe de libre accès aux victimes.

⁴² Cette résolution sans viser les situations de conflit armés (assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre) semblent implicitement inclure les situations de catastrophes créées par l'homme, c'est à dire les conflits armés.

⁴³ SC Résolution 43/131, Op. cit. préambule, §8.

⁴⁴ Op. cit. IV^e Convention, art. 23, p144.

⁴⁵ Op. cit. IV^e Convention, art. 59, p155.

⁴⁶ Op. cit. Protocole I, art. 70, §2 p237.

⁴⁷ ROTTENSTEINER Christa, Op. cit. p561.

⁴⁸ SC Résolution 43/131, Op. cit. préambule, §5.

La résolution 43/131 demeure limitée à l'énoncé du principe selon lequel le rôle premier revient à l'Etat sur le territoire duquel la catastrophe a eu lieu. On pourrait en déduire que l'exercice d'un rôle second dévolu aux organisations humanitaires est automatique dès lors que le premier ne s'est pas exercé. Une telle interprétation se déduit de la logique d'ensemble de la résolution 43/131 qui repose tout entière sur l'intérêt des victimes. La pratique qui en est faite confirme cette interprétation.

2. De la difficulté pour l'OTAN de répondre aux critères d'impartialité et de neutralité

Contrairement au mythe populaire, la neutralité et l'impartialité humanitaire ne sont pas des concepts absolus. Leur applicabilité dépend du type d'acteur international qui est impliqué, ainsi que du mandat par lequel l'acteur intervient⁴⁹.

La résolution 43/131 rappelle que "*les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité devraient faire l'objet d'une particulière considération pour tous ceux qui dispensent une assistance humanitaire*"⁵⁰. Comment l'OTAN peut-elle répondre à ces principes ?

Le droit d'initiative de proposer ses services, a été jusque maintenant reconnu principalement à des organismes humanitaires considérés comme "*impartial*" dans les conflits internationaux et non-internationaux. Aussi bien les articles 9/9/9 et 10 quatre Conventions que l'article 3 commun à ces mêmes Conventions prévoient uniquement "*la présence d'un organisme humanitaire impartial*". A côté de ces dispositions générales, le droit d'initiative est reconnu par d'autres articles qui peuvent en limiter le bénéfice à des acteurs particuliers. Ainsi l'article 27 de la première Convention vise "*une société de la croix rouge reconnue d'un pays neutre*"⁵¹, l'article 64 du Protocole I détermine les "*organismes civils de protection civile d'Etats neutres ou d'autres Etats non parties au conflit et organismes internationaux de coordination*"⁵².

L'article 70 du Protocole I dispose également : "*Lorsque la population civile d'un territoire sous le contrôle d'une partie au conflit, autre qu'un territoire occupé, est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées mentionnées dans l'article 69, des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises, sous réserve de l'agrément des parties concernées par ces actions de secours*"⁵³.

⁴⁹ WELLER Marc, *The relativity of Humanitarian Neutrality and Impartiality*, American Society of International Law, 1997 Annual Conference, Washington DC.

⁵⁰ SC Resolution 43/131, Op. cit.

⁵¹ Op. cit. Iere Convention, art 27, p33.

⁵² Op. cit. Protocol I, art.64, p234.

⁵³ Op. cit. §1 p237.

Dans ces cas l'offre de secours extérieur peut émaner aussi bien d'acteurs publics ou privés, Etats, Organisations Internationales, composantes de la Croix Rouge, et Organisation Non Gouvernementales⁵⁴.

Au principe d'impartialité s'ajoute celui de la neutralité qui est considérée comme la condition première de l'action humanitaire. Alors que l'humanitarisme moderne se réclame de l'engagement. Parmi les 7 principes fondamentaux de la Croix Rouge seule la neutralité est une notion négative, un concept d'abstention. Lorsqu'une organisation internationale ou une ONG est censée apporter des secours à des populations affectées par les conséquences d'un conflit armé, la neutralité interdit de prendre position sur les causes du conflit.

Comment l'OTAN peut paraître impartial lorsque dans le contexte du Kosovo, les avions utilisés pour la distribution des secours étaient stationnés près des Apaches à l'aéroport de Tirana? La distinction entre les obligations militaires et humanitaires étaient difficiles à maintenir⁵⁵.

Il reste que face à ces principes qui sont le fondement même de toute aide humanitaire, l'OTAN possède des atouts importants et a un rôle indéniable à jouer dans l'espace humanitaire.

3. Des situations qui rendent nécessaire la présence de l'OTAN

Si le droit à l'assistance humanitaire existe depuis longtemps en droit humanitaire, il est par contre incontestable que ses modalités de mise en oeuvre doivent être améliorées pour faciliter l'accès aux victimes, protéger le personnel des actions de secours et coordonner ces dernières. Comment des convois humanitaires peuvent ils être protégés lorsque les protecteurs ne peuvent ouvrir le feu qu'en cas de légitime-défense ?

La résolution 45/100 demande aux Etats "*d'étudier l'établissement de couloirs d'urgence humanitaires qui devraient assurer un droit de passage limité dans le temps, dans l'espace, dans l'exercice et par une déontologie*"⁵⁶. Quant à lui, l'article 70 du Protocole I précise que "*les parties au conflit et chaque Haute Partie contractante intéressée encouragerons et faciliterons une coordination internationale efficace des actions de secours*"⁵⁷.

Il est clair que dans le cas d'un refus du pays concerné par le conflit armé, de traiter de l'assistance humanitaire comme dans le contexte balkanique, l'OTAN peut établir des couloirs d'urgence, tout en répondant au critère de rapidité évoqué ci-dessus. La nécessité d'une meilleure coordination des opérations de secours est reconnue par tous. Elle doit permettre une appréciation des besoins en fonction de la situation d'urgence, pour éviter toute duplication des efforts déployés et améliorer l'efficacité de chacun, et notamment la concurrence entre les or-

⁵⁴ D'ailleurs, dans le cadre d'opérations de maintien de la paix menées par l'ONU, qui comprend une intervention militaire en accord avec la Charte des Nations Unies, le rapport *Brahimi* fournit une dimension politique au concept d'impartialité.

⁵⁵ PORTER Toby, The partiality of Humanitarian assistance-Kosovo in comparative perspective, in *Journal of Humanitarian Assistance*, web edition, <http://www.jha.ac/articles/a057.htm>

⁵⁶ Security Council Resolution 45/100.

⁵⁷ Op. cit., Protocole I, art. 71, §5, p238.

ganismes eux-mêmes. Elle devrait permettre aussi de faciliter le contrôle de la distribution des secours afin qu'ils ne soient pas détournés vers d'autres fins.

L'OTAN a-t-elle les capacités de coordonner ainsi que de sécuriser le terrain sans mettre en danger ses propres forces dans ce type de situation ?

A défaut de ne pouvoir faire respecter l'article 71 du Protocole I qui pose en principe que le personnel participant aux actions de secours "*sera respecté et protégé*"⁵⁸, les casques bleus ont laissé progressivement la place aux forces alliées⁵⁹. Mais, il ne faut pas oublier que le concept de "*zero death*" et celui de "*mission creep*" sont toujours très présents dans la pensée stratégique voire tactique de l'armée américaine. Et que par conséquent, le traitement de l'aide humanitaire par des forces armées de l'OTAN se fera au cas par cas, et ne connaîtra qu'une systématisation à la condition que l'OTAN ne soit impliquée qu'indirectement. (Par exemple au niveau de la coordination, ou par une contribution technique ou logistique).

L'OTAN aurait éventuellement ici un rôle à jouer dans ce type d'opérations. Notamment, lorsque l'attribution de l'aide humanitaire nécessite la sécurisation des populations civiles ainsi que celle des acteurs humanitaires eux-mêmes. Cette pratique, qui a tendance à devenir de plus en plus courante, marque, comme de nombreux chercheurs le disent, la fin de l'ère Westphalienne. Le but du prochain chapitre est de voir comment l'OTAN a su adopter des mécanismes décisionnels de gestion de crise face aux nouvelles tâches qui lui étaient confiées comme celle de l'aide humanitaire.

III. Quelles options ?

La clarté des mandats dont s'est doté l'OTAN indique jusqu'à ce jour que le champ géographique de ses compétences reste la région atlantique. Malgré les efforts déployés en 1999 par les partenaires de l'Alliance pour s'entendre sur une définition plus précise de la version révisée du Nouveau concept stratégique de l'Alliance, la crise du Kosovo a cependant ouvert un débat juridique sur la légalité des interventions de l'OTAN et entraîné des discussions sur son rôle dans le champ humanitaire.

Avec le précédent qu'a créé l'intervention de l'OTAN au Kosovo, il est clair que l'Alliance s'est doté de nouveaux mécanismes décisionnels qui lui ont permis de faire face à ce type de situation nouvelle⁶⁰. Par ailleurs, face à l'incapacité des organismes traditionnels humanitaires de répondre aux besoins des populations du Kosovo frappées par la gravité du conflit, l'OTAN a dû s'immiscer dans le champs humanitaire pour assister et protéger ces populations. Cette action allait poser le problème de l'implication du militaire et de son rôle dans les affaires humanitaires.

⁵⁸ Op. cit., Protocole I, art. 71, §2, p238.

⁵⁹ Les exemples de la Bosnie-Herzégovine, et du Kosovo confirment bien le phénomène.

⁶⁰ LEGAULT Albert, *L'OTAN en transformation : Nouveaux processus décisionnels et gestion de crise*, Lauréat des bourses OTAN 1997-1999, Québec, Canada.

Les rapports entre l'action de l'OTAN et celle des ONG ou des autres acteurs humanitaires, ne seront pas réglés par la récupération ou l'absorption d'un par l'autre. Il faut reconnaître l'existence réelle de problèmes posés par la coexistence d'un acteur militaire avec les acteurs civils et tenter d'aménager harmonieusement leurs relations. Quant à la façon dont les opérations doivent être menées, il a été montré plus d'une fois, que les chaînes de commandement purement civiles, lors d'opérations de maintien de la paix, sont caractérisées par des tensions, et par l'échec, même sous l'égide des Nations Unies⁶¹.

Dans cette partie, nous allons donc nous demander quel impact le traitement de l'aide humanitaire par l'OTAN peut-il avoir sur le développement et l'adaptation futur de l'organisation ? Nous verrons donc comment l'OTAN pourrait intégrer dans son système décisionnel de gestion de crise, ces nouvelles tâches purement "*humanitaires*". Puis, nous nous efforcerons de savoir comment l'Alliance pourrait adopter un modèle de gestion et de coordination du traitement de l'aide humanitaire. Ce qui permettrait par conséquent de faire face de façon plus appropriée à cette question et de mieux définir le rôle de l'Alliance parmi les différents acteurs institutionnels impliqués dans ce type d'opérations.

1. Evolution du processus décisionnel :

En matière de maintien de la paix, la structure décisionnelle a consisté jusqu'à ce jour à distinguer le contrôle politique des opérations de celui du contrôle militaire proprement dit. Mais les difficultés de fonctionnement de la FORPRONU II en Bosnie-Herzégovine ont marginalisé l'ONU, et la direction politique et militaire de l'IFOR et de la SFOR sont désormais dévolues à l'OTAN. Pour bien comprendre l'action de l'OTAN dans ce champ particulier qu'est l'Humanitaire, il est important de définir les éléments qui composent l'organigramme de l'Alliance.

Depuis la déclaration de son Secrétaire général de l'époque, M. Manfred Wörner, en janvier 1992, l'OTAN a suggéré de mettre ses ressources à contribution pour exécuter des opérations de maintien de la paix pour le compte de l'ONU ou de l'OSCE. C'est le 4 juin 1992, que l'OTAN a formellement accepté que des missions de paix, qui seront décidées au cas par cas, puissent faire partie de son mandat de sécurité en Europe. Dès lors, la délégation d'autorité de la part de l'ONU ou de l'OSCE était acceptée. Comparativement aux autres institutions européennes de sécurité comme l'OSCE, ou l'UEO, l'OTAN allait rester la seule organisation à pouvoir faire face à ce type de situations nouvelles.

Afin de couvrir l'ensemble des nouvelles missions possibles, et particulièrement les missions de la paix, l'Alliance a pris la décision de développer davantage la collaboration avec les pays partenaires tant au niveau politique que militaire.

C'est ainsi qu'en juillet 1997 lors du sommet de Madrid, l'OTAN lança le partenariat pour la paix renforcé. Au niveau de la structure militaire, ce partenariat pour la paix renforcé, prévoit la création d'éléments d'état-major des pays partenaires. (*PSE Participating States Elements*). Les pays partenaires seront donc impliqués dans le processus de prise de décisions du PPP en participant à la planification, à la préparation et à l'exécution d'éventuelles missions. Ce renforcement du PPP prévoit aussi la création d'un cadre de consultation unique où l'OTAN et les pays partenaires pourraient débattre et décider de leurs diverses activités de coopération. Le sommet de Madrid entermina l'initiative du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA).

⁶¹ ZANDEE Dick, Civil-military interaction in peace operations, *NATO Review*, N°1, Spring 1999, Web Edition, p3.

Ce dernier remplace et succède au Conseil de coopération nord-atlantique (CNNA) qui avait été créée en 1991 pour amorcer un dialogue avec les pays de l'Europe centrale et orientale. Alors que le PPP vise l'interopérabilité militaire, entre l'OTAN et les pays partenaires on pourrait dire que le conseil de partenariat euro-atlantique vise l'interopérabilité politique entre les mêmes parties. Le CPEA se réunit mensuellement au niveau des ambassadeurs, deux fois par an au niveau des ministres des affaires étrangères ainsi qu'au niveau des Ministres de la défense⁶².

Lorsque l'OTAN déploya sa force de mise en oeuvre (IFOR) en décembre 1995, elle put compter en plus de la participation des membres de l'Alliance, sur la participation de 18 pays membres du PPP. Tous ces Etats ont maintenu leur contribution lorsque l'IFOR fut remplacée par la force de stabilisation (SFOR).

L'organe suprême de l'OTAN est le Conseil Atlantique Nord qui statue à l'unanimité. C'est la structure civile de l'OTAN. Quant à la plus haute instance militaire de l'OTAN est le Comité Militaire (CM) qui est placé sous l'autorité politique du Conseil, ce qui indique bien son caractère de subordination civile. Il dispose d'un Etat-major militaire international (EMI) constitué de personnel militaire détaché par les Etats membres. L'évolution récente de l'OTAN indique que la structure décisionnelle de l'Alliance emprunte désormais certaines caractéristiques de ce qui s'est fait à l'ONU et de ce qui s'est passé depuis la fin de la guerre froide en Europe.

Tout est coordonné par un commandement unifié dirigé par le Commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) de l'OTAN dont la direction et le contrôle politique sont assurés par le Conseil de l'Atlantique Nord (organe suprême de l'OTAN). Afin de refléter le caractère multinational de ces opérations, l'OTAN a mis en place des moyens pour associer les pays partenaires aux décisions qui affecteraient la conduite de l'IFOR et de la SFOR. Bien que les troupes reçoivent leurs ordres du commandement de l'IFOR et des structures militaires de l'OTAN, les pays non-membres de l'alliance qui participent aux efforts de paix en Bosnie ont des officiers de liaison au SHAPE (le quartier général des puissances alliées en Europe) ainsi qu'au quartier général de l'IFOR. De plus, des mécanismes sont en place au siège de l'OTAN à Bruxelles, pour que des consultations politiques aient lieu entre ces pays et les membres de l'Alliance.

Toutes les questions se rapportant aux missions de maintien de la paix sont abordées au sein de rencontres dans le cadre du CCP et du CPEA. Ces organes toutefois ne rendent que rarement des décisions. Si l'OTAN veut mener ce type d'opérations, il devient nécessaire de pallier à ce type de faiblesse décisionnelle. Il est vrai, qu'en sociologie organisationnelle, il est souvent prouvé que les décisions sont prises par un petit groupe de personnes. Il est évident également que pour des raisons d'efficacité décisionnelle, les autorités de l'Alliance ne peuvent élargir à souhait la prise de décision à toutes les instances existantes. Mais pour tout ce qui est question de financement et d'utilisation des ressources, les pays du conseil de partenariat Euro-atlantique devrait être doté de plus de prérogatives.

Il y a également le comité directeur politico-militaire/groupe ad hoc (PMSC/AHG) qui est l'instance principale du CPEA/PPP pour les consultations sur les aspects politiques et conceptuels du maintien de la paix. Mais les résultats du PMSC/AHG ne sont pas des orientations

⁶²LEGAULT Albert, Op. Cit. p 19.

politiques agréées destinées aux autorités militaires de l'OTAN. Le comité directeur politico-militaire (PMSC) et le Groupe Ad Hoc ont fusionné pour tirer profit des connaissances et des compétences du Conseil de Coopération Nord-atlantique (CCNA) sur la coopération en matière de maintien de la paix. Ce PMSC/AHG tient des réunions régulières et établit des rapports dont l'un d'eux connu sous le nom de "Rapport d'Athènes" a été entériné par les Ministres des affaires étrangères en 1993. Il traite des approches conceptuelles du maintien de la paix comme les définitions, ainsi que les principes et les critères. Les termes mandat, impartialité, crédibilité seront analysés de façon plus détaillée avec un second document faisant suite au Rapport d'Athènes entériné en 1995 suite aux événements intervenus en ex-Yougoslavie.

Il ne faut pas oublier que l'utilisation des forces armées dans des opérations de secours n'avaient jamais atteint le niveau de celui qui prit place au Kosovo. En plus, de dessiner et de construire les camps, les militaires dans certains cas avaient la responsabilité de fournir des services directs aux réfugiés, donc sans passer par des ONG comme intermédiaire. En outre, les agences humanitaires devaient demander la permission des commandants militaires pour pouvoir s'installer. A cela s'ajoute pour ces mêmes organismes, l'obligation d'assurer le financement auprès des donateurs du même gouvernement. Il paraît subjectif de dire pour quel côté de la balance les gouvernements ont penché. Sous cet angle, le processus décisionnel paraît pyramidal, et tout semble subordonné au militaire.

Il faudrait donc élargir aux autres acteurs l'accès à la décision. C'est là, que les efforts doivent être fournis. C'est justement dans ce type de structure opérationnel que la cohésion d'une action donnée peut prendre forme, lorsque tous les acteurs sont présents. Cela évite ainsi les dérapages et les "*mission creep*" tant redoutées des militaires américains.

Toujours au Kosovo, le Conseil Nord-Atlantique reste l'organe décisionnel suprême de l'OTAN et le Comité militaire la plus haute responsabilité militaire de l'Alliance. L'OTAN a cependant mis en oeuvre une nouvelle procédure décisionnelle qui a consisté à déléguer certains pouvoirs au Secrétaire général de l'organisation, Mr Javier Solana. Il est clair que la crise du Kosovo a engendré la multiplication des acteurs dans le processus décisionnel. Car, à côté des nouvelles prérogatives attribuées au Secrétaire général, d'autres organes ou groupes ont été formés et ont participé activement à la prise de décisions. Il s'agit du groupe de contact informels qui impliquent des puissances régionales ou encore les pays directement concernés par le conflit, mais surtout ceux qui sont le plus susceptibles d'intervenir avec des moyens concrets et financiers, économiques ou militaires. Il y a eu aussi le G8 qui sont intervenus politiquement pour faire des propositions au président Milosévic afin de faire cesser les bombardements. L'expérience du Kosovo était nouvelle pour l'OTAN. Il est vrai que ces acteurs sont intervenus dans les parties se rapportant au processus de paix, ainsi qu'à la portion coercitive menée par les forces alliées. Mais il est clair que la multiplication des acteurs dans le processus décisionnel concernant le traitement de l'aide humanitaire ne peut donner que plus de transparence aux autorités politiques et militaires de l'OTAN dans la conduite de ce type d'activité.

Cette volonté d'uniformisation en cas de crise, permet une rapidité et une efficacité d'autant plus appréciée. Pour cela il faut :

- développer des compétences décisionnelles compatibles pour une meilleure coordination entre les différentes institutions civiles et militaires

- bien que d'importants progrès ont été accomplis depuis Maastricht en matière décisionnelle, les décisions ayant des implications militaires ou ayant trait à la défense échappent à la règle majoritaire du traité européen. Les questions de la défense de l'Europe restent donc du domaine intergouvernemental. L'aide humanitaire fournie dans un contexte conflictuel devrait donc en faire partie.

Le Conseil atlantique a su déléguer à son secrétaire général certaines responsabilités comme le fait d'"activer" et plus tard d'"autoriser" les frappes aériennes de l'OTAN. Il peut en faire autant, lorsqu'il s'agit de lancer une opération purement technique, d'approvisionnement d'aide humanitaire qui nécessite une décision politique rapide.

Dans un second temps, sur le plan de la direction politique des opérations, les Etats membres pouvaient intervenir au sein du Conseil pour faire valoir leur point de vue.

Sur le plan militaire, tous les Etats participant à la coalition de l'opération "force alliée" avaient aussi leurs propres représentants au sein du commandement militaire de l'Alliance. L'Alliance montre son souci d'associer à travers des mécanismes formels de consultation, les Etats participant au Partenariat pour la paix renforcé, puisque chaque Etat est représenté au SHAPE tout autant qu'au sein du QG de la KFOR.

Le principal fait marquant de la gestion de la crise au Kosovo aura été le nombre impressionnant des acteurs et des intervenants. Notons les acteurs institutionnels comme l'OTAN, l'UE, le G8, puis le groupe de contact les différents organismes des Nations Unies, les différentes composantes du mouvement de la Croix Rouge, ainsi que les organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux qui ont joué un rôle fondamental dans la planification des opérations humanitaires. Il faut cependant reconnaître que la tâche logistique des opérations humanitaires a largement été confiée à l'OTAN. C'est d'ailleurs la plus vaste opération humanitaire jamais montée jusqu'à présent par l'organisation.

2. Vers une meilleure utilisation des outils existants

La directive ministérielle DPC-D 1997, signale qu'à la lumière du besoin accru d'établir et de maintenir des relations avec diverses autorités et organisations civiles, dans le cadre d'opérations de soutien de la paix, et de missions hors zone, les commandants de l'Alliance doivent pouvoir disposer de moyens spécifiques pour la coopération civilo-militaire⁶³.

On parle alors d'action civilo-militaire ou du concept CIMIC, considérés comme toutes les actions entreprises par les forces engagées sur un théâtre d'opérations, permettant de prendre en compte l'interaction entre ces forces et leur environnement civil, et de faciliter ainsi la réalisation des objectifs civils et militaires poursuivis. Elles prennent place aussi bien dans la phase préparatoire que lors du déroulement des opérations proprement dites, ainsi que dans la perspective d'une sortie de crise, et au cours de la période de reconstruction et de rétablissement d'une vie normale dans la zone des conflits⁶⁴. Ce CIMIC est l'objet d'une doctrine évolutive fondée tout d'abord sur 4 constats simultanés :

l'émergence de nouvelles tâches militaires après la disparition du monde bipolaire, la prise de conscience d'un fossé culturel entre acteurs militaires et civils présents sur les nouveaux théâtres d'action, la présence incontournable de nouveaux facteurs dans la planification mili-

⁶³ MOONS Daniel, Op. cit. p73.

⁶⁴ MARENGO Patrick, "Le concept d'actions civilo-militaires", dans *Des forces spéciales aux affaires civilo-militaires*, Les cahiers de la fondation, N°10, Fondation pour les études de défense, Paris, décembre 1997.

taire et du maillage interactif d'influences entre des situations de guerre et de non-guerre où des nations n'appartenant pas à l'alliance atlantique ont également un rôle à jouer.

Shématiquement les militaires distinguent 3 catégories:

- Les actions au profit des forces (pour éviter que l'armée ne soit considérée comme une force d'occupation)
- Celles au profit de l'environnement civil (rétablissement des fonctions vitales du pays concerné)
- Et les missions de nature humanitaire (ces dernières n'auraient à être mises en oeuvre par les militaires que dans des situations extrêmes, lorsque les agences ou ONG traditionnelles ne peuvent y procéder seules)⁶⁵. C'est cette dernière catégorie qui nous concerne plus particulièrement. Mais ces outils, sont imparfaits, incomplets, et il faut, à l'avenir, définir une stratégie particulière afin que l'OTAN puisse traiter d'une façon adéquate l'aide humanitaire. Cela doit être avant tout un outil opérationnel, qui s'occuperait à la fois du montage des opérations, du rassemblement des moyens logistiques, ainsi que de l'acheminement de l'aide alimentaire. Cet outil permettrait de centraliser, diffuser l'information, évaluer les besoins et inventorier les moyens ainsi que d'assurer le suivi des contacts avec les autres acteurs (États, ONG ou OI). L'OTAN en disposant de divers outils comme le CIMIC possède une expérience indéniable dans les opérations dites civilo-militaires.

C'est d'ailleurs le document MC 411 qui fixe les lignes directrices du concept CIMIC de l'OTAN, identifie de nouveaux éléments de planification, et précise que les acteurs des opérations de l'OTAN doivent prendre conscience de manière accrue, des facteurs sociaux, politiques, culturels, religieux, économiques, environnementaux et humanitaires. La dernière version de ce document définit la coopération civilo-militaire comme:

*"les ressources et accords qui soutiennent les relations entre les commandants de l'OTAN et les autorités nationales, tant civiles que militaires, ainsi que les populations, dans une zone où des forces militaires de l'OTAN sont mises en oeuvre ou doivent l'être. De tels accords incluent la coopération avec les agences, organisations et autorités non gouvernementales et internationales"*⁶⁶. Mais n'oublions pas que ce terme reste très vaste et joue de plus en plus un rôle d'interface entre les militaires et tout ce qui est civil. Ce concept a ses propres dangers, puisqu'il peut amener le militaire à s'attarder plus aux activités humanitaires qu'aux tâches de paix et de sécurité.

A côté du concept CIMIC, l'OTAN possède d'autres moyens pour faire face au traitement de l'aide humanitaire aussi bien en cas de catastrophe naturelle ou technologique, que de conflit armé. En 1992, l'OTAN en collaboration avec les Nations Unies a organisé une conférence intitulée *"Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief"*⁶⁷, ce qui par la suite donna corps au *Civil Emergency Planning* (CEP). Déjà en 1994, après avoir lancé le programme de partenariat pour la paix (PPP), 4 types d'activités de coopération relatives aux catastrophes naturelles étaient conduites. Depuis, les activités du CEP dans les structures du PPP se sont largement étendues, reflétant un intérêt accru des pays partenaires et faisant ainsi du CEP la composante non-militaire la plus importante du PPP.

Les activités de coopération du CEP ont permis aux membres de l'Alliance et aux pays associés de travailler avec les gouvernements à tous les niveaux ainsi qu'avec d'autres organisations internationales. Entre autre de développer les capacités de management et de réponse

⁶⁵ SALEUN Jacques, De l'interposition aux actions civilo-militaires, dans *La gestion des sorties de crise: Actions civilo-militaires et opérations de reconstruction*, Fondation pour les études de défense, Paris, 1998, p42.

⁶⁶ MOONS Daniel, Op. cit. p70.

⁶⁷ 67 Office for the coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, May 1994.
OCHA, *MCDA Reference Manual*, November 1995.

aux crises, l'emphase a été mise sur la promotion de la coopération civilo-militaire et la protection des populations civiles.

En 1998, les Ministres des Affaires Etrangères du CPEA ont entériné la proposition russe de création de l'*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* (EADRCC). Ce centre est dirigé par le directeur du *Civil Emergency Planning* (CEP) avec des représentants des autorités militaires ainsi que ceux des pays partenaires. Sa principale fonction est de coordonner, en étroite collaboration avec l'*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) des Nations Unies, l'aide humanitaire des pays partenaires prévue pour des crises se situant dans des zones hors-OTAN.

Dès sa création ce centre fût sollicité pour apporter assistance au Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies afin de fournir des secours aux populations albanaises du Kosovo réfugiées en Albanie. Le EADRCC organisa l'approvisionnement de 161 tonnes de matériels de premier secours à la ville de Tirana à l'aide d'un pont aérien et de 16 avions fournis par la Belgique et la Norvège.

En Avril 1999, le EADRCC intensifia la coordination de l'assistance humanitaire provenant de l'OTAN et des pays partenaires. Il joua un rôle pivot qui permit aux autorités militaires de l'OTAN, aux représentants des Nations Unies et des organisations non gouvernementales de travailler ensemble et d'une façon plus efficace. Il faut noter que déjà en 1998, le EADRCC fût appelé à mener la coordination de l'aide internationale en réponse aux inondations qui affectaient durement l'Ukraine.

Tous ces outils permettent d'ailleurs à l'OTAN de prétendre à un rôle leader dans la conduite et le suivi des opérations.

3. L'OTAN comme coordinateur : pour une participation directe et indirecte⁶⁸

Les opérations civiles notamment dans les situations de secours, ont tendance à être menées par un large groupe d'organisations qui varie en taille, qualité, objectif, et impartialité. De plus, entre ces organisations se développe assez vite une compétition en terme d'influence sur le terrain, et également pour l'obtention des ressources financières auprès des donateurs. Le système de "*lead-agency*" a vu le jour dans les années 80 lors de la conduite d'opérations civiles, dans le but de coordonner l'ensemble des actions menées par les différentes organisations. D'ailleurs, cela donna naissance plus tard à l'OCHA (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) des Nations Unies.

En ce qui concerne la co-ordination d'opérations du même type, l'OTAN ne s'est, jusqu'à ce jour, investi que dans la crise du Kosovo. Toutefois, cette co-ordination était faite principalement avec le HCR.

⁶⁸ DOTTORI Germano, *Organisations Non-gouvernementales et forces armées, problèmes et perspectives de coordination des opérations de maintien de la paix et d'aide humanitaire à l'étranger*, Lauréat des bourses de recherche de l'OTAN, 1994-1996. Il est intéressant de s'arrêter aux parties IV et V de cette étude, même si cette dernière ne traite que de la coordination entre forces armées et ONG italiennes.

Dans le document *Compendium of Views and Experiences on Humanitarian aspects of Peacekeeping*, de 1999, la coopération entre les organisations civiles et militaires est décrite de la façon suivante :

*"The development of mutual understanding with a view to clarifying responsibilities of the actors, reducing overlap, avoiding waste of resources and realizing unity of effort". L'OTAN réalise que "a crucial element in establishing a working mechanism for co-ordination between military forces and all other organisations is information sharing (...). However, the reluctance of some agencies/organisations to pass information/conduct intelligence gathering could be an obstacle to this"*⁶⁹.

Dans le cas où l'OTAN co-ordonne une opération, elle doit, en échange d'une perte d'indépendance des autres organismes, être capable d'offrir des avantages comme la protection, l'information, l'accès aux donateurs ...

On note aussi qu'au niveau opérationnel, comme lors de missions menées par les Nations Unies, le commandement est important et indique que l'influence nationale demeure très forte. Une opération armée, même pour délivrer de la nourriture, reste très sensible aux yeux de l'opinion publique nationale et internationale. L'OTAN devra tenir compte de ces détails.

Dans la recherche d'une meilleure co-ordination, on pourrait éventuellement imaginer la création d'une nouvelle institution civile, avec un droit de regard des militaires, au sein de l'OTAN qui serait reconnue légalement par les Nations Unies. Mais, il faudrait que cette dernière soit suffisamment indépendante de l'organigramme de l'Alliance. Il faudrait que le traitement de l'humanitaire ne soit pas institutionnalisé, dans le sens que cette institution ne devienne pas trop bureaucratique, trop lourde. Il serait souhaitable également qu'elle ait suffisamment de poids pour traiter avec les autres organisations importantes, en évitant à la fois qu'elle soit considérée comme une menace par celles-ci. Elle devrait fonctionner aussi bien en tant que paix qu'en temps de guerre, elle ne doit pas seulement s'activer comme une cellule de crise, ou comme un groupe Ad Hoc. Cette institution pourrait organiser des entraînements avec les ONGs, des simulations de crises avec la présence de plusieurs acteurs qui permettraient de mieux appréhender les problèmes opérationnels, et tactiques. Puis, cela permettrait d'évaluer les crises potentielles, de préparer une stratégie appropriée pour chaque conflit ou catastrophe naturelle. *"Apprendre à travailler ensemble"* serait la formule qui regrouperait humanitaires et militaires. Dans un récent document l'OTAN conclut que :

"humanitarian assistance providers and the military have a growing body of experience of working together, however, they usually start off with a considerable degree of mutual suspicion where operations commence, which proves to be detrimental to the cause. To increase the efficiency of operations, military and civilian actors should develop their relations before the outbreak of actuals conflicts. In order to enhance mutual understanding

⁶⁹ NATO Ad Hoc Group on Peacekeeping, *Compendium of Views and Experiences on Humanitarian aspects of Peacekeeping*, 1999.

*between different organisational cultures, including command and decision making structures, training is crucial. Ideally training should be carried out before deployment. Joint exercises can help deepen initial understanding and establish operational relations"*⁷⁰

Ces récentes conclusions tirées des expériences humanitaires dans les Balkans indiquent que l'OTAN envisage des solutions aux problèmes rencontrés et repense continuellement sa politique à l'égard de ces situations complexes. L'entraînement peut éviter de faire des erreurs, les acteurs humanitaire et militaire doivent apprendre à se connaître et se respecter.

En fait, cet organisme pourrait regrouper les caractéristiques suivantes :

*"An institution which does not have any formal, hierarchal powers over the participating organisations, but it is expected that consensus decisions will be respected. Furthermore, at each level (strategic, operational and tactical) the institution should have a board consisting of representatives from the participating organisations. The board should be chaired by a representative of the dominant mission's component. Decisions should be made by consensus. Finally, there should not exist any hierarchy between the different levels of the institution, but they should provide each other with the relevant information without any delay"*⁷¹.

Cette solution peut paraître autant illusoire que "*l'espace humanitaire*" défini par Megevand-Roggo précédemment ⁷². Mais il est clair que l'OTAN devra réduire la rigidité de son système décisionnel, si elle veut réellement s'investir dans ce type d'activités.

Soit elle assume un rôle clairement défini, en multipliant les groupes Ad Hoc lors des crises, ou décide de rester à l'écart en participant uniquement au titre de simple contributeur.

IV. Conclusion

Concurrence, mais aussi complémentarité, partenariat ou interactions, la multiplicité des acteurs, et le retour en force des Etats et des Organisations Internationales dans l'Humanitaire, montre qu'émerge depuis le début des années 1990, un véritable pôle humanitaire. Chacun de ces acteurs tisse un réseau de relations multiples et cherche à asseoir sa légitimité propre.

Comme on a pu le voir, l'OTAN cherche à s'adapter aux nouvelles tâches qui lui sont apparues lors de la naissance du nouvel ordre mondial. Dans un contexte européen, l'OTAN devait-elle disparaître avec la Guerre Froide, comme plusieurs le souhaitaient ?

L'action militaire, comprise dans son sens nouveau a permis comme nous l'avons vu avec différents exemples, de résoudre de nombreux problèmes d'ordre civil, comme l'arrestation des criminels de guerre, l'apport d'une protection et d'une assistance aux réfugiés, ainsi que la (re)construction technique et politique de pays ravagés par la guerre. Que ce soit au travers d'un soutien logistique, ou d'une distribution d'aide alimentaire, les forces armées des pays-membres de l'OTAN ou des pays partenaires ont combiné des objectifs humanitaires avec

⁷⁰*Ibid.*

⁷¹ERIKSSON Pär, Civil-military co-ordination in Peace Support operations, Impossible necessity ?, in *the Journal of Humanitarian Assistance*, Web edition, <http://www.jha.ac/articles/a061.htm>.

⁷²MEGEVAND-ROGGO, Op. Cit. p39.

une stratégie politique et militaire cohérente et efficace. A l'avenir, afin que la mise en oeuvre des aspects civils d'une intervention dite "*humanitaire*" paraisse claire aux forces de l'Alliance, l'attribution d'un mandat sans ambiguïté devient par là même nécessaire pour le bon déroulement des opérations. Le cadre légal que nous avons tenté d'esquisser est le point qui doit être à l'ordre du jour sur l'agenda atlantique.

Il est vrai que le conflit au Kosovo a constitué un moment important dans l'histoire de l'OTAN dont l'implication dans le champ humanitaire a eu des conséquences à la fois internes (procédus décisionnel) et externes (quant à son rôle parmi les différents acteurs humanitaires). Plusieurs arguments ont montré que l'OTAN a un rôle à jouer non seulement comme organisation régionale de sécurité, mais aussi comme acteur sur la scène humanitaire.

Face à l'urgence, et notamment dans les zones conflictuelles, le besoin de sécurisation des acteurs humanitaires et de la population civile est devenu indéniable, de par les expériences récemment vécues. Cette recherche a montré que dans le cadre du traitement de l'aide humanitaire, l'Alliance possède des moyens logistiques non négligeables, et pourrait intégrer les autres cellules civiles dans son propre processus décisionnel.

Alors que ce fait paraît évident, le manque de précision dans l'Accord de Dayton a engendré un certain nombre d'obstacles dans la mise en oeuvre des aspects civils⁷³. Le traitement de l'aide humanitaire par l'OTAN doit impliquer l'identification des acteurs ayant la capacité d'accomplir ce type de tâche civile. Bien que certains domaines dont la nature militaire ou civile n'est pas réellement tranchée, il faudra déterminer le type d'acteurs susceptible d'accomplir la coordination, la gestion ainsi que la distribution de l'aide humanitaire. Comme il a été déjà souligné précédemment, dans des contextes bien particuliers, comme dans le cadre de conflits armés non internationaux, la sécurité de la population civile et des acteurs humanitaires doit être assurée par une force légitime, neutre et impartiale.

- soit l'OTAN traite de la question de l'aide humanitaire sous toutes ses formes et devient un acteur à part entière dans ce domaine, mais perd de sa substance en tant qu'organisation de sécurité,
- soit l'OTAN dans des situations particulières prend le relais - comme cela s'est déroulé au Kosovo - lorsque les organismes traditionnels humanitaires ne sont plus en mesure d'assister les populations affectées par le conflit.

Cette étude a souligné la nature originelle du mandat de l'OTAN, et a mis l'accent sur la durée que doit avoir ce type de mission, car le "*temps civil*" est par définition plus long que le "*temps militaire*". Souvent les acteurs civils sont tributaires des délais impartis aux militaires, leur travail étant aussi conditionné par l'environnement de sécurité que fournit la présence d'une force. Par contre si les forces militaires sont en charge de la mise en oeuvre de l'aide humanitaire, la mission comporte à terme le risque de freiner le développement propre du pays concerné, si celle-ci n'est pas attribuée dans de brefs délais. La condition *sine qua none* de la participation de l'OTAN dans ce type de projet, est que l'aide humanitaire soit avant tout cantonnée dans l'urgence et le court terme.

⁷³DUCASSE-ROGIER Marianne, Op. cit., p22.

En outre, force est de constater que la frontière entre l'urgence et le développement est de plus en plus floue, le danger de l'enlisement dans le développement est réellement présent, et n'est certainement pas souhaité par les autorités politiques et militaires de l'Alliance, et ni même par les autres acteurs humanitaires.

Il reste à l'OTAN à remplir une tâche qui n'est pas des moindres, si elle veut mener à bien ce type de missions, convaincre l'opinion publique et les médias de la nécessité de poursuivre dans cette voie. Pour cela tout un travail de communication, basé sur la transparence, et la disponibilité des informations, devra être entrepris par les autorités, notamment militaires, de l'Alliance. L'évolution interne de l'OTAN, conjuguée à la démonstration de ses capacités opérationnelles sur le terrain lors des conflits bosniaque et Kosovar, ont démontré que l'organisation peut participer aux opérations de maintien de la paix. Le succès dans le traitement de l'aide humanitaire dans le cadre des conflits armés, réside dans la politique du bâton et de la carotte. D'un côté les civils ont besoin du militaire pour protéger mission et population, de l'autre les militaires ont besoin des civils afin de sortir plus vite de ces crises. C'est dans cette dualité que tient toute la force de l'OTAN.

BIBLIOGRAPHIE

ADOLF Johann, comte VON KIELMANSEGG, L'aide internationale par le biais de l'intervention militaire? in *Sécurité Européenne*, 1 (4), 1995, PP19-21.

ANNAN Kofi A. Peacekeeping, Military Intervention, and National Sovereignty in Internal Armed Conflict, in Jonathan MOORE, *Hard Choices Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, 1998, Rowman and Littlefield Publishers, New York, pp55-70.

AXWORTHY Lloyd, NATO's new security vocation, in *NATO Review*, Web Edition, Vol. 47, N°4, Winter 99, pp8-11.

BALANZINO Sergio, NATO's humanitarian support to the victims of the Kosovo crisis, *NATO Review*, Web Edition, Vol. 47, N°2, Summer 99, pp9-13.

BARRETT John, Conflict Prevention and Crisis management: the NATO Approach, in BAUWENS Werner and Luc REYCHLER, *The Art of Conflict Prevention*, London, Brasseys, 1994, pp113-137.

BEIGBEDER Y. *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant et L.G.D.J, Bruxelles, 1992.

BLONDEL Jean-Luc, L'Humanitaire appartient-il à tout le monde ? in *International Review of the Red Cross*, Volume 82, N°838, June 2000, pp327-338.

BRING Ove, Should NATO take the lead in formulating a doctrine on humanitarian intervention?, in *NATO Review*, Web Edition, Vol. 47, N°3, Winter 99, pp24-27.

CASSESE Antonio, Ex iniuria ius oritur, Are we moving towards International Legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community, in *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, N°1, pp22-31.

CLEMENS Clay, *NATO and the quest for Post Cold War Security*, Macmillan Press, NY, 1997.

COHEN Samy (Dir.) *L'opinion, l'humanitaire et la guerre, une perspective comparative*, FED, Collection Perspectives Stratégiques, Paris, 1996.

CURRIE John H. *NATO'S Humanitarian Intervention in Kosovo : making or breaking International Law*, <http://www.atlantic-council.ca/curr.html>

DAALDER Ivo H. *NATO, the UN and the Use of Force*, Brookings Institution, March 1999.

DAMROSCH F. *Enforcing Restraint: Collective intervention in Internal Conflicts*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993.

DEVENDORF George, Civil-military Relations in complex humanitarian Emergency Response : Progress and Problems, *Workshop held at National Defense University* (NDU) sponsored by NDU's Institute for National Strategic Studies (INSS) , 18-19 April 1996.

DONINI A. Beyond Neutrality : On the compability of Military Intervention and Humanitarian Assistance, in *The Fletcher Forum of World Affairs*, N°2, 1995.

DOTTORI Germano, *Organisations Non Gouvernementales et forces armées: problèmes et prospectives de coordination des opérations de maintien de la paix et d'aide humanitaire à l'étranger*, Lauréat des bourses de recherche de l'OTAN (1994-1996).

DUCASSE-ROGIER Marianne, *L'OTAN et le maintien d la paix multifonctionnel : l'expérience des forces de mise en oeuvre (IFOR et SFOR) en Bosnie-Herzegovine*, Lauréat des bourses de recherche de l'OTAN (1998-2000).

ERIKSSON Par, Civil-Military Co-ordination in Peace support Operations Impossible Necessity, in *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a061.htm>, September 2000.

FINLAY Brian, NATO's underachieving middle powers, from burdenshedding to burden-sharing, in ADEBAJO Adekeye, *Managing armed conflict in the 21st century*, Frank Cass Publishers, May 2001.

FONDATION POUR LES ETUDES DE DEFENSE, *La gestion des sorties de crise, actions civilo-militaires et opérations de reconstruction*, FED, Collection Perspectives Stratégiques, Paris, 1998.

FREEDMAN L. *Military Intervention in European Conflicts*, Blackwell, Oxford, 1994.

GRANDERSON Colin, Military-Humanitarian Ambiguities in Haiti, in Jonathan MOORE, *Hard Choices Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, 1998, Rowman and Littlefield Publishers, New York, pp99-118.

GOETZE Bernd A. Peacekeeping and Crisis Management from an Alliance Perspective, in Robert L. PFALTZGRAFF and Richard H. SCHULTZ, *Ethnic Conflict and Regional instability: implications for US Policy and Army Roles and Missions*, Carlisle, US Army War College, 1994.

GOTTLIEB Gidon, *Nation against State: A new approach to Ethnic Conflict and the decline of Sovereignty*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993.

GOW James and James D. D. SMITH, *Peace-making, Peace-keeping: European Security and the Yugoslav Wars*, London, Center for Defence Studies, Brassey's, 1992.

HEHIR Bryan J. Military Intervention and National Sovereignty : Recasting the Relationship, in Jonathan MOORE, *Hard Choices Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, 1998, Rowman and Littlefield Publishers, New York, pp29-54.

HELTON Arthur C. The legality of providing Humanitarian Assistance without the consent of the Sovereign, in *International Journal of Refugee Law*, 4,(3, 1992).

HULSMAN John, C. Kosovo : The way out of the quagmire, in *Heritage Foundation Background*, <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1349.html>, February 2000.

HUSSON B. et C. PIROTTE, *Entre urgence et développement, pratiques humanitaires en questions*, Karthala, PARIS, 1997.

KRAHENBUHL Pierre, Conflict in the Balkans : Human tragedies and the challenge to independent humanitarian action, in *International Review of the Red Cross*, Volume 82, N°837, March 2000, pp11-30.

KRIENDLER John, NATO's changing role opportunities and constraints for Peacekeeping, in *NATO Review*, Vol. 41, June 1993, p20.

LEGAULT Albert, *L'OTAN en transformation: nouveaux processus décisionnels et gestion de crises*, Lauréat des bourses OTAN 1997-1999.

LOBEL Jules and Michael RATNER, Humanitarian Military Intervention, in *Foreign Policy in focus*, vol 5, N°5, January 2000.

LYMAN Robert Murray, The possibilities for Humanitarian War by the international community in Bosnia-Herzegovina between 1992 and 1995, *Occasional Paper N°27*, The Strategic and Combat Studies Institute, Camberley, 1997.

LYONS G. M. and M. MASTANDUNO, L'intervention internationale, la souveraineté des Etats et l'avenir de la société internationale, in *Revue Internationale des Sciences Sociales*, N°138, 1993.

MARLEY Anthony D. Responsibilities of a Military Negotiator during Peace talks, in *Parameters*, US Army War College Quarterly, Summer 1996, pp67-78.

MEGEVAND-ROGGO Béatrice, After the Kosovo Conflict, a genuine humanitarian space : A utopian concept or an essential requirement ?, in *International Review of the Red Cross*, March 2000, Vol 82, N°837, pp 31-47.

MIALL H. *New Conflicts in Europe: Prevention and Resolution*, Oxford Research Group, Current Decision Reports, July 10th 1990.

MILLS K. Sovereignty eclipsed? : The Legitimacy of Humanitarian Access and Intervention, in *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a019.htm>, June 2000.

MOMTAZ Djamchid, L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle de non-recours à la force, in *International Review of the Red Cross*, March 2000, Volume 82, N°837, pp89-102.

MOONEY L. (Dir.) *Un défi: le développement en zones de conflits armés*, OCDE, Paris, 1995.

-0

MUNUERA Gabriel, Preventing Armed Conflict in Europe: Lessons from recent experience, *Chaillot papers 15-16*, Paris, Institut pour les études de sécurité, UEO, juin 1994.

MULLER Kurt E. Toward a concept of Strategic Civil Affairs, in *Parameters*, US Army War College Quarterly, Summer 1996, pp67-78.

MUZAFFAR Chandra, NATO's Humanitarian Intervention, in *Encounter*, March/April 1999, pp75-78.

PAGANI Fabrizio, A new gear in the CFSP machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union, in *European Journal of International Law*, Vol 19, N°4.

1

PHILLIPS James and James H. ANDERSON, Lessons from the war in Kosovo, in *Heritage Foundation Background*, <http://www.heritage.org/library/backgrounder/bg1311.html> , July 1999.

PIROTTE Claire, HUSSON Bernard and Francois GRUNEWALD, *Responding to Emergencies and Fostering Development : The Dilemmas of Humanitarian Aid*, 1999, Zed Books, London and New York, 178p.

POSEN Barry R. Military Responses to Refugee Disasters, in *International Security*, 21, 1, Summer 1996.

PORTER Toby, The Partiality of Humanitarian Assistance : Kosovo in comparative perspective, in *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a057.htm>, June 2000.

QUENIVET Noëlle, Humanitarian Assistance : a right or a policy ? Case study : the security council and the armed conflict in the former yougoslavia, in *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a030.htm>, june 2000.

RODLEY N. *International intervention in defence of Human Rights*, Brassey's, London, 1992.

ROTTENSTEINER Christa, The denial of humanitarian assistance as a crime under international law, in *International Review of the Red Cross*, Volume 81, N°835, Septembre 1999, pp555-582.

ROBERTS Adam, Humanitarian issues and agencies as triggers for international military action, in *International Review of the Red Cross*, Volume 82, N°839, Septembre 2000, pp673-698.

RUEHLE Michael, Crisis management in NATO, in *European Security*, Vol. 2, Winter 1993, pp495-96.

, Un nouveau regard sur le rôle de l'OTAN et la sécurité européenne, in *Revue de l'OTAN*, Edition Web, Vol. 46, N°4, Hiver 1998, pp20-23.

SIMMA Bruno, NATO, the UN, and the use of force : Legal Aspects, in *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, N°1, pp1-22.

SLIM Hugo, Military Humanitarianism and the New Peacekeeping : An Agenda for Peace, in *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a003.htm>, September 1995.

SLIM Hugo, The stretcher and the drum : civil-military relations in peace support operations, in GINIFER Jeremy, *Beyond the Emergency*, Frank Cass Publishers, February 1997.

SLIM Hugo, *International Humanitarianism's Engagement with Civil War in the 1990's : a Glance at evolving practice and theory*, Centre for Development and Emergency Practice (CENDEP), Oxford Books University, December 1997.

TANGUY Joelle, *Intervention, Protection and Humanitarian Assistance at a Crossroad*, speech at the World Affairs Council, San Francisco, March 28, 2000.

THORNBERRY Cedric, Peacekeepers, Humanitarian Aid, and civil conflicts, in WHITMAN Jim and David POCOCK, *After Rwanda : The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*, Macmillan, 1996.

TOMES Robert, Operation Allied Force and the Legal basis for Humanitarian Interventions, in *Parameters*, US Army War College Quarterly, Spring 2000, pp38-50.

VOGEL Tobias, The politics of Humanitarian intervention, in *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a011.htm> , June 2000.

WALKER Jenonne, European Regional Organization and Ethnic Conflict, in Regina COHEN-KARP, *Central and Eastern Europe*, SIPRI, Oxford University Press, 1993, pp45-66.

WALSH Mark R. Managing Peace Operations in the field, in *Parameters*, US Army War College Quarterly, Summer 1996, pp32-49.

WEISS Thomas G. *Humanitarian emergencies and military help in Africa*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 1990.

WEISS Thomas G. and Larry Minear, *Humanitarianism across borders : sustaining civilians in times of war*, Boulder Co 1993.

WELLER Marc, The relativity of humanitarian neutrality and impartiality, in *The journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a029.htm>, June 2000.

WHALEY David J. Humanitarian and Military Co-operation : improving UN developmental co-ordination within peace missions, in GINIFER Jeremy, *Beyond the Emergency*, Frank Cass Publishers, February 1997.

WILKINSON Philip, Sharpening the weapons of peace, support emergencies and complex emergencies, in WOODHOUSE Tom, *Peacekeeping and Conflict Resolution*, Frank Cass Publishers, September 2001.

WORNER Manfred, NATO's role in a changing Europe, in *European Security after the cold war*, Part I, Adelphi Paper, IISS, January 1994.

ZANDEE Dick, Civil-military interaction in Peace Operations, in *NATO Review*, Web Edition, Vol. 47, N°1, Spring 98, pp10-13.

Sources officielles :

Commission Européenne, *Le droit face aux crises humanitaires*, Vol. 1: *De l'efficacité du droit international humanitaire dans les conflits armés*, Vol.2: *L'accès aux victimes: droit d'ingérence ou droit à l'assistance humanitaire?*, ECHO, Bruxelles, 1997.

International Committee of the Red Cross (ICRC), International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, (IFRC), *Handbook of the International Red Cross and Red Crescent Movement, Conventions, Protocols, Agreements, Statutes and regulations*, 39th Edition, Geneva, 1994, p937.

International Committee of the Red Cross (ICRC), *Symposium on Humanitarian Action and Peace-Keeping Operations, Report*, Geneva, June 1994.

NATO Headquarters, *NATO Logistics Handbook*, Third Edition, October 1997.

NATO Ad Hoc Group on Peacekeeping, *Compendium of Views and Experiences on Humanitarian aspects of Peacekeeping*, 1999.

NATO Headquarters, *Nato and Peacekeeping: the doctrine for NATO Military involvement in a support of Peacekeeping, Conflict Prevention and Humanitarian Missions*, NATO, Brussels, May, 1993.

NATO Headquarters, *MC 327/1-NATO Military Planning for Peace Support Operations*, NATO, Brussels.

NATO Headquarters, *MC 411, NATO-CIMIC concept*, NATO, Brussels.

OCDE, *Lignes directrices du Comité d'aide au développement sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement*, Paris, 1997, 86p.

OCDE, *Civilian and Military means of providing and supporting Humanitarian Assistance during conflict, comparative advantages and costs*, report by the Development Assistance Committee, 1998.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *MCDA reference manual*, November 1995.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, May 1994.

Security Council Resolution 1265 (1999)

Security Council Resolution 1244 (1999)

Security Council Resolution 1199 (1998)

Security Council Resolution 1114 (1997)

Security Council Resolution 1101 (1997)

Security Council Resolution 918 (1994)

Security Council Resolution 814 (1993)

Security Council Resolution 794 (1992)

Security Council Resolution 781 (1992)
Security Council Resolution 770 (1992)
Security Council Resolution 761 (1992)
Security Council Resolution 758 (1992)
Security Council Resolution 733 (1992)
Security Council Resolution 688 (1991)
Security Council Resolution 45/100
Security Council Resolution 43/131
Security Council Resolution 36/103

UNESCO (eds), *Le droit à l'assistance humanitaire*, Actes du colloque international organisé par UNESCO, Paris, 1995.

United Nations (UN), *Brahimi Report*, General Assembly, Security Council, 55th Session, August 2000.

United Nations (UN), *Report of the Secretary General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, UN doc. S/1999/957, September 1999.