

L'OTAN et la coopération civilo-militaire

La notion de coopération civilo-militaire (CIMIC) vient de plus en plus à l'avant-plan de l'actualité. L'OTAN a d'ailleurs demandé à la Belgique de développer une capacité CIMIC pour fin 2001 au profit d'une « combined joint task force » autant dans le cadre d'opérations art. 5 que non art. 5.

C'est la raison pour laquelle l'EMG souhaite constituer, à l'aide de l'enquête que JSO-P/Res a fait circuler au mois de juin, une base de données reprenant les Réservistes qui rempliraient certaines conditions et qui, sur base volontaire, seraient prêts à s'engager dans une opération militaire à caractère national ou international.

Dès lors, pour mieux cerner la portée de cette notion, nous vous présentons ci-après un extrait du rapport « Assistance militaire aux opérations civiles dans le contexte de missions de maintien de la paix », présenté en novembre 1998 à la Commission des affaires civiles, sous-Commission sur la sécurité et la coopération civiles, de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

La coopération civilo-militaire ne date pas d'hier. En effet, dès 1942, les Etats-Unis ont mis sur pied des unités *Affaires civiles* et depuis longtemps, les civils de tous pays assistent les militaires dans leurs opérations de combat, que ce soit dans le domaine sanitaire, de l'approvisionnement en articles de première nécessité, des transports, de l'énergie, de l'information sur la situation locale, etc.

Mais le concept même de coopération civilo-militaire est en train d'évoluer. Néanmoins, il semble que, même si les forces armées de l'OTAN la pratiquent largement, l'Alliance ne se soit pas dotée, dans ce domaine, d'un concept global qui en préciserait la signification.

Quoi qu'il en soit, la CIMIC est une fonction d'appui au combat ; la directive de l'OTAN sur la CIMIC (MC411) souligne d'ailleurs que « [celle-ci] a pour objectif immédiat d'établir une coopération pleine et entière entre les populations et institutions civiles et le commandant des forces de l'OTAN dans les limites de la zone d'opérations de ce dernier, et ce dans le but de ménager des conditions civilo-militaire susceptibles de le faire bénéficier d'un maximum d'atouts moraux, matériels et tactiques ». Le document ajoute que la CIMIC a un rôle à jouer dans toutes les opérations, qu'elles relèvent ou non de l'article 5.

Les explications complémentaires fournies par les Officiers chargés de développer la CIMIC confirment la vision qu'en ont les militaires ; pour eux, il s'agit d'un instrument qui, tenant compte du contexte juridique, administratif, social, culturel, économique ainsi que de l'environnement dans lequel se déroulent les opérations, permet de nouer des relations non conflictuelles avec les populations locales et par conséquent, de faciliter la réalisation des tâches militaires.

Cette notion comporte donc un volet pratique et un volet psychologique. La coopération civilo-militaire peut parfois contribuer à faire passer un message, à savoir : « Nous ne sommes pas des forces d'occupation ; nous sommes là pour vous aider ». Parfois encore, la CIMIC, de par les contacts étroits qu'elle permet de nouer

avec les populations locales, donne aux militaires le moyen d'influer sur l'attitude des parties en subordonnant leur aide à la manifestation d'une volonté de coopération de la part de ces dernières. A cet égard, la coopération civilo-militaire aide les commandants militaires à s'acquitter de leurs obligations, notamment dans le cadre des opérations de maintien de la paix. (Voir à ce propos nos précédents articles toujours disponibles sur le site Internet du Cercle).

Le concept de CIMIC a été introduit à l'OTAN via l'expérience faite en Bosnie et sur le modèle des unités *Affaires civiles* américaines, sans qu'il faille nier pour autant la pertinence des enseignements tirés par les troupes françaises, britanniques et néerlandaises.

Ainsi, aux premiers jours du déploiement de l'IFOR, en 1995, l'unité spéciale CIMIC (CIMIC Task Force) – unité permettant de réaliser l'interface entre l'IFOR et les organisations civiles – était composée pour sa plus grande partie de militaires américains, les Etats-Unis étant le seul pays à même de mobiliser des effectifs CIMIC sur le champ.

Comme il a été porté à la connaissance de la délégation de la Commission des affaires civiles lors de sa visite en Bosnie, une des caractéristiques clés de cette force CIMIC américaine tenait au fait qu'elle était **composée pour l'essentiel de réservistes**, donc d'individus combinant entraînement militaire et savoir-faire professionnel dans les domaines les plus divers (réseau électrique, télécommunications, égouts et gestion des ressources hydriques, santé publique, législation immobilière, information du public, etc.). **Ces compétences, outre qu'elles s'avèrent particulièrement précieuses en facilitant les opérations militaires en situation d'après-conflit, permettent aux militaires de répondre directement aux besoins importants et urgents des populations.**

Il y a quelque 170 ans, le stratège allemand Carl von Clausewitz écrivait que la guerre est la continuation de la politique en faisant intervenir d'autres moyens. Cette réflexion demeure d'actualité, à ceci près que ce n'est pas la guerre, mais l'engagement de la force armée, qui constitue la continuation de la politique.

Dans les opérations de soutien de la paix telles que nous les connaissons aujourd'hui, le rôle des militaires, loin de se limiter à la dissuasion, consiste également à épauler les civils dans l'exécution d'un éventail de tâches visant à contribuer à la solution durable des crises et conflits.

Cet aspect n'est que partiellement pris en compte dans l'interprétation militaire de la CIMIC, comme on peut le constater à la lecture des définitions plutôt tortueuses figurant dans le MC411.

Ainsi, on y apprend également qu'une *activité* de coopération civilo-militaire est une « activité militaire destinée à promouvoir la réalisation d'une mission militaire en visant un objectif faisant intervenir la responsabilité d'une autorité civile ou d'une organisation internationale ou non gouvernementale ; ou une activité civile destinée à promouvoir la réalisation d'un objectif civil en contribuant à la réalisation d'un objectif militaire » ; quant à une *opération* de coopération civilo-militaire, c'est « une opération militaire menée avant tout dans l'intention, et avec l'effet, de soutenir une autorité civile, une population, une organisation internationale ou non

gouvernementale, et ce dans le but de contribuer à la réalisation d'un objectif militaire ».

On se rend compte, abstraction faite de la formulation plutôt tortueuse, que ces définitions font encore la place belle à l'objectif militaire. Or, les civils – qu'il s'agisse des populations locales ou des organisations internationales – apprécient vivement la contribution des militaires à leurs objectifs. Davantage encore, si les militaires sont déployés dans le cadre d'opérations de soutien de la paix, c'est en vue de contribuer à des objectifs politiques plus larges définis par la communauté internationale (quelle que soit son incarnation : Nations unies, OTAN, OSCE, UE, Groupe de contact, etc.).

De récentes opérations de soutien de la paix ont mis en lumière la variété des tâches que les forces armées accomplissent, à ces occasions, au bénéfice des organisations civiles. A quelques exceptions près, il ne fait pas de doute que cette aide est bien accueillie par la plupart des entités concernées.

Comme on l'a vu à suffisance en Bosnie, l'OSCE a besoin des militaires pour assurer le bon déroulement d'élections, lequel repose, entre autres, sur la protection des bureaux de vote et la mise en sûreté des urnes. Elle a également besoin des informations recueillies par eux pour exercer efficacement la surveillance des armements.

Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) doit compter, au minimum, sur leur analyse des conditions de sécurité qui prévalent dans une région donnée avant de décider de ramener les personnes déplacées dans leurs foyers et, bien souvent aussi, sur leur contribution au déminage.

Les organisations internationales d'aide humanitaire apprécient assurément leur aptitude à réparer provisoirement ou à remplacer les infrastructures pendant un conflit ou dans son prolongement immédiat. Les tribunaux internationaux chargés de juger les criminels de guerre font fréquemment appel à eux pour débusquer et arrêter les suspects recherchés.

Même les organisations non gouvernementales traditionnellement opposées aux forces armées en sont venues à se féliciter de leur soutien à leurs activités, du Cambodge à la Somalie, du Rwanda à Haïti, et à l'appeler de leurs vœux : la notion de *droit d'ingérence humanitaire* a été forgée par l'ancien président de Médecins sans frontières, M. Bernard Kouchner, à l'époque où il faisait déjà partie du gouvernement français. La légitimité de cette notion est allée en se consolidant dans le droit international après que la résolution 668 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée le 5 avril 1991, eut été interprétée comme l'autorisation de recourir à la force pour apporter de l'aide aux Kurdes d'Irak.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est le seul, peut-être, à marquer de la réticence devant l'aide militaire dont il craint qu'elle pourrait nuire à sa neutralité. Son président, a rappelé que cette tradition de neutralité est, depuis plus d'un siècle, la clé du succès de son organisation, notamment parce qu'elle lui a permis d'approcher prisonniers et victimes de guerre dans des centaines de conflits.

Certes, il est essentiel que des organisations non gouvernementales neutres et impartiales puissent apporter de l'aide à des populations torturées ou en danger de

mort sans devoir attendre pendant des mois, voire des années, qu'un règlement politique intervienne. Cependant, dès qu'une opération de soutien de la paix est lancée, avec les pressions que cela suppose sur une ou plusieurs parties, il devient impossible de séparer le processus politique de règlement du conflit et l'ensemble des efforts déployés par la communauté internationale pour apporter une aide humanitaire. Comme le démontrent les exemples de la Bosnie et du Rwanda, les zones protégées, théoriquement destinées à mettre les civils à l'abri des combats, deviennent inévitablement l'enjeu d'un bras de fer entre les soldats internationaux et les belligérants aux exactions desquels la population civile tente d'échapper.

Ainsi qu'on l'a observé ci-dessus, la coopération civilo-militaire qui s'est instaurée en Bosnie s'est développée sur une base ponctuelle et s'est heurtée à diverses difficultés, dont le fait que la fourniture d'une assistance militaire à des organisations civiles implique souvent un travail à plusieurs niveaux qui présente une structure complexe et suppose l'existence de lignes de communication horizontales.

Par contraste, les forces armées utilisent normalement des procédures opérationnelles et des lignes de communication verticales. Qui plus est, certaines organisations civiles, notamment les plus grandes, sont souvent dotées d'une lourde hiérarchie et de procédures multiples qui ne leur permettent pas de répondre avec assez de promptitude ou de souplesse aux offres ou aux demandes d'assistance émanant des troupes sur le terrain.

Enfin, en Bosnie, le Bureau du Haut Représentant, qui était chargé de la coordination globale des activités civiles, d'une part, et la SFOR, qui garantissait la sécurité générale, d'autre part, dépendaient de deux voies hiérarchiques totalement distinctes, même si, en fin de compte, l'un et l'autre tenaient leur mandat des mêmes gouvernements. Les solutions pratiques apportées à ces problèmes en Bosnie ont consisté à détacher des Officiers de liaison auprès des organisations civiles les plus importantes (de manière à informer régulièrement celles-ci), à tenir presque quotidiennement des réunions entre les *chefs* de chaque organisation et les responsables militaires à tous les niveaux, à offrir à diverses agences le concours de spécialistes de la CIMIC et enfin, après deux années de chamailleries, à mettre sur pied un *Groupe de planification inter-agences*.

Le problème de la double chaîne de commandement (civile et militaire) demeure épineux : en dépit de l'attrait apparent d'une solution de commandement unique, il ne sera probablement pas possible de mettre sur pied une autorité coiffant à la fois les opérations civiles et militaires.

Il semble bien que l'OTAN soit en train de tirer certains enseignements de son action en Bosnie et se départir ainsi de sa tendance à l'improvisation. Un document sur la coopération en matière de maintien de la paix souligne que « la coopération entre l'organisation dont émane le mandat, les organisations régionales et civiles, les pays fournisseurs de troupes et les organisations non gouvernementales doit être amorcée le plus tôt possible au stade de la planification de la mission et poursuivie pendant toute la durée de celle-ci ».

Toutefois, il ne semble pas, à ce stade, que les recommandations formulées dans ce document aient débouché sur des propositions concrètes de mesures de

planification requises dans la perspective d'une coopération avec l'OSCE, l'Union européenne, le HCR, le CICR, etc. – sans parler de leur mise en œuvre. Les raisons de ce blocage sont à la fois internes et externes à l'OTAN.

D'un point de vue externe, la planification conjointe continue de se heurter à la méfiance persistante qu'affichent certaines organisations civiles vis-à-vis des militaires, suspectés de vouloir prendre les commandes à leur détriment. Les incursions occasionnelles de certains officiers CIMIC dans le domaine des fonctions civiles en Bosnie ne contribuent pas à détendre l'atmosphère.

D'un point de vue interne, le programme de travail chargé de l'OTAN, qu'il s'agisse des exigences quotidiennes de l'opération, de la crise au Kosovo, du processus d'élargissement ou encore de la gestion difficile des relations avec la Russie, ne laisse que peu de temps et de ressources à consacrer à une approche globale de la coopération civilo-militaire prévoyant une telle planification.

Il reste à espérer qu'avec le temps, les autorités militaires – mais aussi les civils concernés – acquerront un « réflexe de coopération civile » de sorte que l'on puisse agir sans attendre en cas de crise.

On sait que, devant un problème pratique sur le terrain, les forces armées de pays différents peuvent coopérer de façon très satisfaisante, indépendamment des différends politiques opposant éventuellement leurs gouvernements respectifs à un moment donné. Il serait bon que cet « esprit de corps » s'étende aux civils qui partagent avec les militaires la responsabilité de restaurer l'ordre et la sécurité dans un pays.

Cette habitude s'installera avec la pratique, bien sûr, mais elle sera plus systématiquement et plus efficacement ancrée si l'OTAN se dote d'une véritable politique en la matière.

Lt (R) Paul SCIMAR