

LA MILITARISATION DE L'ACTION HUMANITAIRE EN AFGHANISTAN

par **Isabelle Bercq**, chargée de mission au GRIP

9 mai 2005

Synthèse

- Plus de trois ans après l'opération *Enduring Freedom*, au terme de laquelle les Etats-Unis et une coalition internationale renversèrent le régime des Taliban en décembre 2001, les problèmes d'insécurité et de stabilité demeurent aigus en Afghanistan.
- Pour lutter contre ces problèmes, 19 « Equipes provinciales de reconstruction » (EPR) opèrent dans différentes régions. Il s'agit de structures militaro-civiles régionales, formées de personnel américain et international.
- Bien que composées à 90 % de personnel militaire, ces EPR interviennent énormément dans les domaines de l'aide au développement et de l'aide humanitaire. Le financement des EPR a ainsi permis la réhabilitation ou la construction de plus de 400 écoles, 600 puits et 170 cliniques.
- Les gouvernements américain et britannique conçoivent ouvertement leur aide humanitaire comme un instrument de combat contre le terrorisme. L'exemple de l'EPR de Mazar-i-Sharif montre que l'aide dans la région a été conditionnée à la collaboration des populations à la lutte contre les groupes armés, et qu'elle est réalisée sans coordination avec les organisations humanitaires.
- Cette politique se répercute également sur la qualité de l'aide apportée et crée une confusion, dans l'esprit des populations, entre le travail des organisations non gouvernementales et les EPR, essentiellement militaires.
- Les ONG sont ainsi devenues la cible de mouvements radicaux, qui ont assassiné 37 travailleurs humanitaires depuis début 2003.
- En conséquence, les ONG demandent une redéfinition claire du mandat et du rôle des EPR, qui doivent, selon elles, recentrer leur action sur la stabilisation et la sécurité. Elles souhaitent également que soit instaurée une collaboration plus étroite avec le gouvernement et les autorités.

1. LES EFFORTS DE STABILISATION EN AFGHANISTAN

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, l'administration Bush, après plusieurs mises en demeure demandant au gouvernement afghan de livrer Oussama Ben Laden et ses lieutenants, menait, avec l'aide d'une coalition internationale, l'offensive militaire « *Enduring Freedom* » contre le régime des Talibans, en s'appuyant sur l'article 51 de la Charte des Nations unies^[1], qui traite de la légitime défense.

La coalition menant cette opération comptait une vingtaine de pays aux côtés des Etats-Unis, dont la Grande-Bretagne, l'Australie et le Canada. La contribution des pays de la coalition est variée : pour certains il s'agit de mener des opérations militaires ou d'autoriser le survol de leur territoire, mais il

s'agit plus souvent de donner un soutien logistique et financier, ou d'apporter des secours humanitaires.

Après le renversement du régime des Talibans, les dirigeants de l'opposition afghane se sont réunis à Bonn en décembre 2001 pour amorcer, avec la création de l'Autorité intérimaire afghane, le processus de reconstruction du pays. Les pays participants créèrent à cette fin la Force internationale d'assistance à la sécurité (Isaf), une force internationale opérant avec l'autorisation des Nations unies[2], et chargée d'aider l'Autorité intérimaire afghane. Son objectif reste aujourd'hui d'instaurer un environnement sûr, et de soutenir la reconstruction de l'Afghanistan. L'Isaf n'est pas une force des Nations unies, mais une coalition de pays volontaires.

Après avoir été successivement dirigée par le Royaume-Uni, la Turquie et l'Allemagne, l'Isaf est passée sous le commandement et la coordination de l'Otan à partir du mois d'août 2003. En novembre 2004, l'Isaf était constitué par des contingents issus de 37 pays (dont la Belgique[3]) avec un effectif total de 8 464 personnes[4].

2. LES EQUIPES PROVINCIALES DE RECONSTRUCTION (EPR)

L'Afghanistan a connu plusieurs décennies de guerres successives qui ont dévasté le pays. Les institutions politiques et les infrastructures économiques doivent aujourd'hui être rebâties. Cette tâche majeure est compliquée par la persistance de groupes armés locaux, par la culture et le commerce florissant de l'opium, et par le spectre d'une résurgence des Taliban. La sécurité demeure donc un problème aigu.

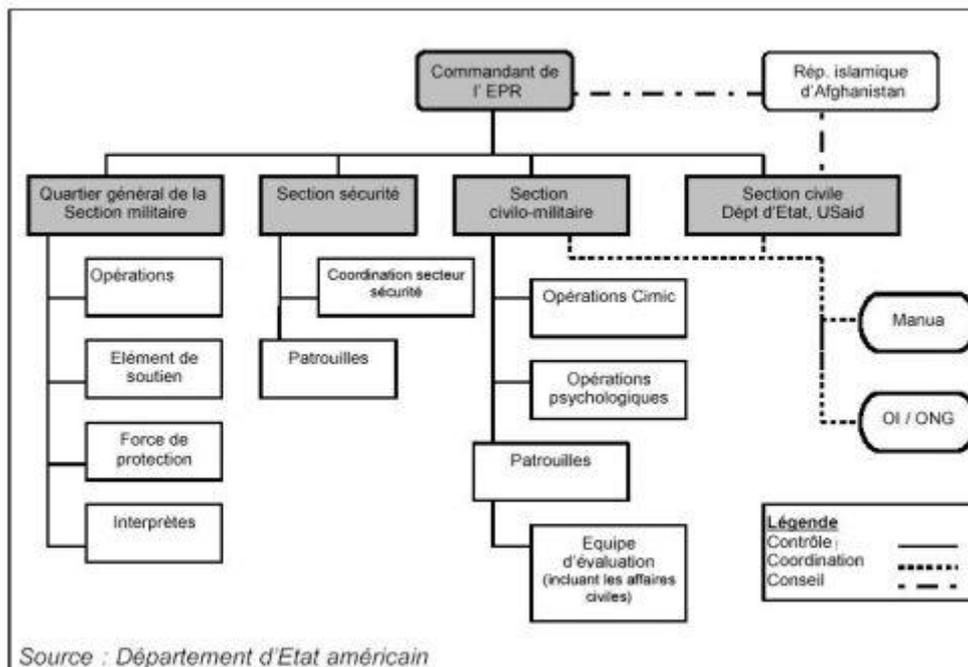
2.1. Rôle et composition des EPR de la coalition

De façon unilatérale, les Etats-Unis lancèrent, en décembre 2002, les Equipes provinciales de reconstruction (EPR)[5]. Il s'agit d'unités militaro-civiles travaillant dans une région d'Afghanistan, et dont les objectifs officiels, fixés par le Pentagone [6], ne font pas directement référence à des tâches militaires. Il s'agit :

- d'étendre l'autorité du gouvernement central à l'extérieur de Kaboul ;
- de rendre compte des évolutions dans leur zone d'action ;
- de faciliter le partage de l'information ;
- de contribuer au processus de reconstruction ;
- de coordonner les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations internationales, en collaboration étroite avec la Manua.

Quatorze EPR dépendent actuellement des forces de la coalition. Ces EPR sont composées de 60 à 400 personnes ou plus, parmi lesquelles une équipe civile de reconstruction (principalement des réservistes de l'armée américaine), des ingénieurs, des observateurs pour la sécurité, des militaires, des traducteurs et interprètes, une équipe médicale, ainsi qu'un représentant de l'Agence américaine pour le développement international (USAid) et un représentant du département d'Etat américain. Malgré l'absence de référence à des tâches militaires, la proportion du personnel militaire est généralement très élevée (de 90 à 95 % du total), et comme l'illustre le tableau suivant, les membres civils des EPR sont subordonnés à un commandement militaire, qui participe à la conduite des opérations de contre-insurrection.

Tableau : structure type d'une EPR de la coalition



2.2. Les EPR de l'Isaf

Après avoir installé la première EPR début 2003, les Etats-Unis ont appelé les nations de la coalition à poursuivre cette démarche. L'Allemagne et l'Angleterre ont répondu positivement en installant deux nouvelles EPR, respectivement à Kunduz et à Mazar-i-Sharif. D'autres nations, comme la Belgique[7], ont accepté de contribuer à des EPR, sans toutefois en assurer la gestion.

Par la suite, ce type d'EPR est passé sous la coordination de l'Isaf. En janvier 2005, il en existait cinq, et l'Isaf prévoit l'ouverture de nouvelles EPR dans l'ouest du pays. Dans celles-ci, le soutien au processus global de reconstruction est davantage souligné, et surtout, la structure et la composition de ces EPR est différente : la hiérarchie entre le militaire et le civil, bien que restant séparée, s'accompagne toutefois d'une coordination des activités afin d'assurer une synergie maximum.

En théorie, toutes les EPR travaillent en étroite collaboration avec les ministères afghans, la Mission d'assistance des Nations unies en Afghanistan (Manua), les agences des Nations unies, et les ONG, afin de progresser sur les objectifs de reconstruction et d'agir conjointement avec la politique régionale, les militaires et les responsables des communautés. Pour cette raison, il existe un comité de coordination exécutif des EPR, composé notamment[8] du ministre afghan de l'Intérieur qui en assure la présidence et du commandant des forces de la coalition. Ce comité se réunit afin d'examiner si les activités des EPR sont bien en corrélation avec les priorités du gouvernement et avec la stratégie militaire[9].

L'Isaf envisage également la possibilité de reprendre la coordination des EPR qui sont actuellement sous le commandement de la coalition.

2.3. Les activités militaro-humanitaires des EPR

La taille restreinte d'une EPR permet difficilement au personnel militaire qui la compose de renforcer la sécurité dans un environnement très volatil. A titre de comparaison, les opérations de maintien de la paix en Bosnie et au Kosovo ont respectivement mis à disposition 18,6 et 20 soldats pour 1 000 habitants. En Afghanistan, le rapport est de l'ordre de 0,3 pour 1 000 habitants [10].

Ceci contribue à expliquer pourquoi les gouvernements américain et britannique tendent à instrumentaliser l'aide humanitaire que pourvoient les EPR par rapport aux objectifs de sécurité. En mai 2004 par exemple, des ONG sont consternées de découvrir que l'armée américaine a distribué des tracts à la frontière du Pakistan appelant les Afghans à collaborer avec les militaires en donnant

des informations sur les Taliban, en échange d'une poursuite de l'aide humanitaire aux populations. L'aide humanitaire a ainsi été ramenée à une simple monnaie d'échange pour faciliter le travail de renseignement. Outre la confusion entre militaire et humanitaire, le chantage à l'aide établit une distinction illégitime entre les populations qui « collaborent » et les autres, qui peuvent dès lors être assimilées aux « ennemis ».

Activités des EPR de la coalition du 1er janvier au 31 mai 2004



Source : Save the Children UK, « *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan* », compilation de données du site <http://www.centcom.mil/>

2.4. Le cas de l'EPR de Mazar-i-Sharif

En juillet 2003, les Britanniques ont ouvert une EPR à Mazar-i-Sharif, qui couvre cinq provinces dans le nord de l'Afghanistan. En juillet 2004, celle-ci est passée sous le contrôle de l'Isaf. Lors de son lancement, le personnel était principalement constitué de militaires des différents pays de la coalition (approximativement 90). Les militaires de cet EPR, déployés sur les cinq provinces, n'ont pas la capacité de combat qui serait nécessaire pour neutraliser toutes les exactions des seigneurs de guerre. Par contre, ils sont en mesure d'effectuer des patrouilles régulières.

Bien que l'EPR relève d'un commandement militaire, chaque représentant civil fait rapport à sa propre hiérarchie, au sein même de son institution d'origine. Les autres membres du personnel de cette EPR sont des conseillers civils du Département britannique pour le développement international (DFID), du Bureau britannique « Etranger et Commonwealth » (FCO), du département d'Etat américain, de l'Agence américaine pour le développement international (USAid), ainsi que d'un officier de liaison américain et d'un représentant du gouvernement afghan.

Les conseillers du DFID et d'USAid sont les principaux interlocuteurs des ONG. L'EPR réalise des activités humanitaires appelées « hearts and minds » - gagner les cœurs et les esprits – conçues comme un moyen indirect de renforcer la sécurité, par un rapprochement basé sur le dialogue avec les chefs et commandants locaux.

Les projets retenus sont ceux qui :

- ont pour objectif de réduire l'insécurité (par la distribution d'équipement agricole aux familles, la construction de routes, de canalisations et de ponts, le soutien aux projets de pépinières de légumes, de noix et de fruits) ;
- s'inscrivent dans le processus de réforme du secteur de la sécurité (SSR) : la rénovation des commissariats de police, la formation et l'instruction du personnel de police, l'achat de matériel et d'uniformes, la rénovation des bâtiments, et l'équipement des cours et tribunaux, l'achat d'équipement et la formation du personnel de différents ministères ;
- concernent la reconstruction et la réhabilitation des infrastructures : ponts, canalisations, routes, écoles, cliniques.

L'EPR de Mazar-i-Sharif est intervenue à l'occasion dans des zones où opéraient déjà les ONG. Leur présence a alors déstabilisé les mécanismes existants de coordination avec les autorités locales et la population, établis par l'Onu et les ONG. En décembre 2003 par exemple, l'EPR de Mazar-i-Sharif a installé un centre de santé dans les locaux de l'hôpital de province à Saripul, face à un autre centre de santé fonctionnant depuis début 2002 avec l'appui de Save the children UK, en partenariat avec le ministère de la Santé. Les autorités comme les agences humanitaires n'avaient pas été informées de cette action. L'événement a été médiatisé par une milice locale [11].

3. IMPACTS DES INTERVENTIONS MILITARO-CIVILES

3.1. Les fondements de la politique américaine

En 1997, une directive présidentielle américaine appelée PDD 56[12] institutionnalise un processus inter-agences lors des interventions à l'étranger. Ce processus implique le département d'Etat, le Pentagone et l'Agence américaine pour le développement international (USAid). Il sera ensuite affiné par une nouvelle doctrine de planification inter-agences en matière d'urgences complexes. Selon Sami Makki, un chercheur français spécialisé dans ce domaine, ce processus « *permet une coordination dans le temps et l'espace des interventions américaines par une intégration des systèmes civils et militaires et un continuum entre les phases d'urgence, de rétablissement de la paix, de reconstruction et de développement. Le contrôle est laissé aux militaires, subordonnant totalement l'acteur civil et le politique* »[13] En octobre 2001, le secrétaire d'Etat Colin Powell a déclaré que les ONG américaines constituaient des « *multiplicateurs de force* » et étaient « *agents de la politique étrangère américaine* » et « *des instruments de combat contre le terrorisme* »[14].

USAid jouit d'un rôle central puisqu'il est, avec le département d'Etat, l'un des deux piliers de l'architecture de l'humanitaire des Etats-Unis. Il devient un instrument de la politique de lutte contre le terrorisme, et les ONG qui en dépendent se doivent d'en être les outils. Ces dernières se retrouvent dans une situation plus que délicate, car l'administration Bush valorise parallèlement les entreprises privées.

Le 21 mai 2003, Andrew Natsios, directeur d'USAid, a annoncé quant à lui que « *les ONG doivent obtenir de meilleurs résultats et mieux promouvoir les objectifs de la politique étrangère des Etats-Unis, ou bien nous trouverons de nouveaux partenaires* ». Karl Blanchet, directeur de Handicap international Angleterre, rapporte qu'USAid exige de la part des organisations humanitaires d'adhérer sans faille à ses principes politiques de lutte contre le terrorisme, et que celles qui s'y refuseraient se verraient interdire l'accès aux fonds de financement[15]. La politique officielle américaine considère donc clairement que les opérations humanitaires, même menées par des ONG, sont un prolongement des opérations militaires.

La politique est similaire chez les Britanniques via le Département pour le développement international (DFID). Marc Joolen, coordinateur opérationnel pour MSF-Belgique explique qu'« *un commandant militaire de Mazar-i-Sharif a demandé aux organisations humanitaires de collaborer avec l'EPR en partageant leurs informations. Si certaines protestaient, le représentant du DFID mettra fin à la discussion en rappelant que la non-collaboration pourrait avoir de fâcheuses conséquences pour les ONG qui reçoivent des financements de leur part* » [16].

Médecins sans frontières (MSF) avait déjà, à de nombreuses reprises, mis en garde contre ce qu'elle dénonce comme étant un mélange des genres. Son directeur général, Pierre Salignon, affirmait ainsi que les organisations non gouvernementales sont désormais perçues comme servant les ambitions du régime d'occupation piloté par les Américains et leurs alliés. Plus grave à ses yeux, elles sont accusées de faire de l'espionnage, d'être corrompues et de ne pas faire leur travail.

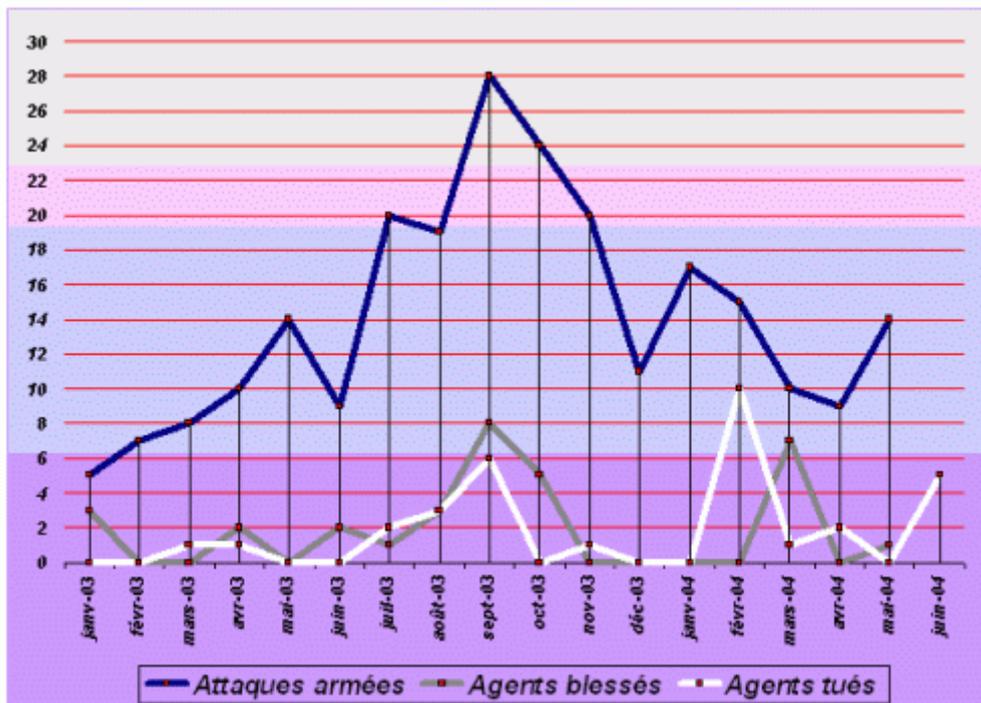
3.2. La sécurité des travailleurs humanitaires

Face à cette situation, dans laquelle l'action humanitaire est devenue le volet civil d'une stratégie militaire, la frontière entre le politique et l'humanitaire n'est plus distincte. L'exemple des EPR s'avère en être une illustration visible et inquiétante. L'action humanitaire y est assimilée aux forces de la Coalition. Dès lors, les travailleurs humanitaires indépendants deviennent des cibles, et l'accès aux populations se réduit.

L'hostilité vis-à-vis des étrangers est grandissante en Afghanistan. Les organisations et travailleurs humanitaires sont devenues la cible des groupes armés anti-gouvernementaux. Depuis le début de 2003, 37 travailleurs humanitaires ont été assassinés. Après plus de 24 années de présence, MSF s'est retiré du pays en juillet 2004, suite à l'assassinat de cinq volontaires de l'organisation, en dénonçant l'impunité dont bénéficient les assassins, et en critiquant la confusion régnant entre

militaires et humanitaires. Revendiquant l'attaque contre MSF, un porte-parole des Taliban, Abdou Latif Hakimi, précisait que « *d'autres organisations comme MSF travaillent également dans l'intérêt des Américains, et elles sont des cibles pour nous* »[17]. Le président du CICR, Jacob Kellenberger, souligne le fait que « *certains nous assimilent au monde occidental qu'ils rejettent* ».

Les victimes humanitaires en Afghanistan de janvier 2003 à juin 2004 [18]



Les attaques armées contre les agents humanitaires sont définies par des incidents où il y a une confrontation armée ciblant les Nations unies, le mouvement de la Croix-Rouge, les ONG ou les entreprises privées. Ces données n'incluent pas les cambriolages, les lettres de menaces, la corruption ou les incidents non violents.

En réponse à ces problèmes d'insécurité, un Bureau de sécurité pour les ONG (ANSO) a été créé en 2003 grâce à un financement de l'agence européenne d'aide humanitaire (ECHO). Ce bureau centralise tous les incidents liés à la sécurité et en informe les ONG quotidiennement, et fournit également des conseils de sécurité en temps utile pour permettre aux ONG d'exercer leurs activités. La gestion centrale est assurée par l'ONG International Rescue Committee, avec un centre à Kaboul et des bureaux décentralisés dans la plupart des grandes villes (à Mazar-I-Sharif, Herat, Jalalabad et Kandahar).

3.3. La qualité de l'aide humanitaire

Du point de vue des militaires, les actions humanitaires "hearts and minds" améliorent leur image auprès de la population. Ces projets consistent principalement en la construction d'écoles, de cliniques et de puits, mais également de distribution de kits scolaires ou de vêtements. En avril 2004, le lieutenant-général Walter Sharp annonçait qu'à travers les EPR et le projet de reconstruction d'USAid, plus de 400 écoles, 600 puits et 170 cliniques avaient été réhabilités ou construits, et que ces projets avaient employé plus de 33 000 Afghans.

Ce sont les EPR qui évaluent les besoins prioritaires en terme de reconstruction au sein des villages. Les ONG ont fortement dénoncé ces pratiques : les équipes en charge des évaluations n'ont pas de formation spécifique ni d'expertise, et sont principalement représentées par du personnel masculin.

Des officiers rencontrent le chef du village pendant deux à trois heures. Aucune vérification n'est réalisée pour déterminer la fiabilité des informations recueillies, pour identifier les besoins des femmes, des minorités ethniques ou d'autres groupes et leurs besoins spécifiques. Les projets sont donc formalisés sur des données brutes sans analyse du contexte social, économique ou politique, ni dans une perspective de projets à long terme avec une participation de la population.

4. LES RECOMMANDATIONS DES ONG

En Afghanistan, les ONG plaident pour une démarche humanitaire qui soit indépendante et neutre. Cela signifie, entre autres, le maintien d'une distinction très nette entre l'action humanitaire et l'action politico-militaire, contrairement à la pratique actuelle.

Un code de conduite, édité par le Comité international de la Croix-rouge (CICR) en 1994, constitue la base de référence pour sauvegarder les « critères élevés d'indépendance et d'efficacité » de l'action humanitaire[19]. Par la suite, d'autres organisations ont également mis au point un certain nombre de lignes directrices sur les relations civilo-militaires, pour fixer les limites de cette coopération[20]. De façon générale, les ONG soutiennent que les militaires ne devraient pas s'engager dans l'aide humanitaire sauf circonstances exceptionnelles, quand les besoins sont importants et urgents, et lorsque les ONG, ne peuvent intervenir elles-mêmes pour des raisons logistiques ou d'insécurité.

A la suite d'une attaque à l'explosif contre le bureau d'Action contre la faim à Kandahar et le lancement d'une grenade sur un bâtiment des Nations unies à Mazar-i-Sharif en janvier 2003, neuf ONG françaises ont émis une série de recommandations[21]. L'objectif visé est d'une part de recentrer le rôle des militaires sur l'aspect sécuritaire, et d'autre part de collaborer plus étroitement avec le gouvernement et les autorités par :

- Une redéfinition claire du mandat et du rôle des EPR ainsi qu'une politique commune entre elles.
- Un dialogue plus important afin d'améliorer la coopération civilo-militaire.
- L'amélioration de la sécurité et de la stabilité en appuyant les programmes de SSR et DDR.
- Une réflexion sur la duplication des actions ainsi que leur qualité technique, sur la maintenance à long terme des infrastructures construites et sur la participation des populations.
- Le remplacement de l'appellation « Equipes Provinciales de Reconstruction » par « Equipes Provinciales de Stabilité »
- La nécessité que les militaires portent leur uniforme et qu'ils se déplacent dans des véhicules identifiables et non banalisés.

[1] Cet article organise l'exception de légitime défense : « *Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales.* ».

[2] Le texte de la résolution 1386 précise que le Conseil de Sécurité : « *Agissant à ces fins en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, autorise, comme prévu à l'annexe I à l'Accord de Bonn, la constitution pour six mois d'une force internationale d'assistance à la sécurité pour aider l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, de telle sorte que l'Autorité intérimaire afghane et le personnel des Nations Unies puissent travailler dans un environnement sûr.* ».

[3] La Belgique assure notamment la protection de l'aéroport international de Kaboul avec 241 militaires. Voir <http://www.mil.be/lsaf>

- [4] Voir site de l'Otan <http://www.nato.int/issues/afghanistan/040628-factsheet.htm>
- [5] En anglais « Provincial Reconstruction Team » (PRT), initialement nommée « Joint Regional Team ».
- [6] United States Department of Defence.
- [7] Cinq militaires belges sont déployés à l'EPR de Kunduz sur un total de 420.
- [8] En font également partie le commandant de l'Isaf, un représentant de la Manua, un représentant de l'Otan, ainsi que des ambassadeurs des pays qui assurent la gestion des EPR.
- [9] Lieutenant General Walter Sharp, House Armed Services Committee. <http://www.globalsecurity.org/>
- [10] Afghanistan Watch, a project for the Century Foundation, <http://www.tcf.org/afghanistanwatch/main.htm>
- [11] Pour plus d'information, voir « Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan », Save the Children UK , 2004.
- [12] Presidential Decision Directives, « PDD 56 », Managing Complex Contingency Operations, mai 1997.
- [13] Sami Makki, « *Militarisation de l'humanitaire ? Le modèle américain de l'intégration civilo-militaire, ses enjeux et ses limites* », CIRPES, communication au colloque GRIP-ECHO, Bruxelles, 17 novembre 2004.
- [14] Idem
- [15] Le Monde.
- [16] Interview GRIP, décembre 2004.
- [17] Libération, le 29 juillet 2004.
- [18] Source : « *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian – Military Relations in Afghanistan* », ANSO et Save the children, 2004.
- [19] Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations en cas de catastrophe, 1994.
- [20] UN-OCHA *Guidelines on the use of Military Assets in Disaster Aid* (« Oslo-Guidelines »), 1994 ; Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR) : *Position Paper on Humanitarian-Military Relations in the provision of Humanitarian Assistance*, 2001 ; UN-OCHA : *General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq*, mai 2003 ; et UN-OCHA *Guidelines on The use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies* (« MCDA-Guidelines »), juin 2003.
- [21] HAAG, Draft « *Terms of reference for all PRTS in Afghanistan* », 07/08/04.



Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles
Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

Copyright © GRIP - Bruxelles/Brussels, 2003 - Webmaster

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.