

→ POUR ALLER PLUS LOIN

Opérations de paix et actions humanitaires : les exemples du Kosovo et du Timor oriental

Les trois principes au cœur de l'action humanitaire sont l'humanité, l'impartialité et la neutralité, tandis que les trois principes cardinaux du maintien de la paix sont le non-recours à la force, sauf en situation de légitime défense, le consentement des parties et l'impartialité. À partir de ces caractéristiques, les opérations de paix et l'activité humanitaire entretiennent des rapports complexes. Elles revendiquent toutes deux l'indépendance de leurs actions afin d'en garantir l'efficacité et l'impartialité et de les distinguer des parties combattantes. Au fil des années, les deux champs se sont toutefois rapprochés, créant de nouvelles possibilités d'action et autant de nouveaux défis sur le terrain, comme en témoignent les exemples des interventions menées au Kosovo et au Timor oriental.

Un rapprochement progressif

Le maintien de la paix « traditionnel » comprend principalement deux types de missions : des missions de surveillance, dans lesquelles des observateurs militaires sont chargés d'observer l'évolution sécuritaire sur le terrain et d'informer le Conseil de sécurité des Nations Unies, et des missions d'interposition, dans lesquelles des casques bleus, légèrement armés, occupent une zone tampon entre les belligérants.

Avec le déblocage du Conseil de sécurité à partir de 1988, l'humanitaire est progressivement devenu un enjeu de sécurité internationale. La résolution 688 (1991), imposant l'accès au Kurdistan irakien aux ONG internationales, a créé un précédent complété par la résolution 776 (1992) qui étend le mandat des casques bleus à l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine pour assurer le maintien de la paix et appuyer les activités humanitaires. Pour sa part, la résolution 794 (1992) « autorise [...] les États membres à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie ».

Le maintien de la paix traditionnel se transforme en « imposition de la paix » (*peace enforcement*) et en « consolidation de la paix » (*peacebuilding*). L'humanitaire et le maintien de la paix ont par conséquent subi de profonds changements structurels. Pour Tony Vaux, ancien coordinateur des opérations d'urgence chez Oxfam, « la guerre froide représentait "l'âge d'or" du mouvement humanitaire, car l'espace de manœuvre des humanitaires était plus large à cette époque-là »¹. Si cet « âge d'or » doit être relativisé², il semble bien que l'espace de manœuvre des organisations humanitaires se soit restreint à la fin de la guerre froide, en raison notamment de l'utilisation du registre de l'humanitaire par plusieurs autres acteurs bilatéraux (grandes puissances) ou multilatéraux (ONU, OTAN).

Les objectifs traditionnels de l'humanitarisme et ceux du maintien de la paix se sont alors modifiés en fonction des nouvelles réalités du terrain. Pour le Comité directeur politico-militaire et le groupe *ad hoc* sur la coopération en matière de maintien de la paix de l'OTAN en 1996, « les débats sur les aspects humanitaires du maintien de la paix [...] ont fait ressortir la nécessité d'une approche plus systématique de la coopération entre les composantes civile et militaire des opérations de maintien de la paix »³. Le Conseil de sécurité a également noté dans une déclaration que « l'intégration d'une composante humanitaire dans les opérations de maintien de la paix peut contribuer efficacement à l'exécution de leur mandat »⁴. Après l'exemple du Cambodge en 1993, où l'Autorité provisoire des Nations Unies

¹ Tony Vaux, *The Selfish Altruist: Relief Work in Famine and War*, Earthscan, Londres, 2001, p. 43 (cité par Michael Schloms, « Le dilemme inévitable de l'action humanitaire », *Cultures & Conflits*, n° 60, hiver 2005, p. 85).

² Sarah Collinson et Samir Elhawary, « Humanitarian Space: Trends and Issues », *HPG Policy Brief*, n° 46, avril 2012, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute (www.odi.org.uk/resources/docs/7644.pdf).

³ OTAN, communiqué de presse M-NACC-2(96)169.

⁴ Nations Unies, « Déclaration du président du Conseil de sécurité », 4110^e séance du Conseil de sécurité, 9 mars 2000 (S/PRST/2000/7, 13 mars 2000, p. 2).

au Cambodge devait assurer le rapatriement des réfugiés en sol thaïlandais, le Kosovo et le Timor oriental ont constitué deux nouveaux modèles de cette « intégration » accrue des composantes militaire et humanitaire dans les opérations de paix.

Vers des missions de paix « intégrées »

En 1999, deux crises humanitaires de grande ampleur se sont déroulées à quelques mois d'intervalles. Au Kosovo, à la suite de l'échec des pourparlers de Rambouillet en mars 1999, l'OTAN a déclenché des frappes aériennes contre la République fédérale de Yougoslavie pour venir en aide aux populations kosovares. Selon les chiffres du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, approximativement 10 000 Albanais du Kosovo ont péri dans la campagne de « nettoyage ethnique » orchestrée par Slobodan Milosevic. Le conflit a provoqué le déplacement de 1,5 million de Kosovars, soit environ 90 % de la population kosovare-albanaise telle qu'estimée en 1998.

Le 30 août 1999, suite à la surprenante décision du président indonésien B. J. Habibie, un référendum sur le statut du Timor oriental a donné une large victoire aux partisans de l'indépendance du territoire. En réponse, des milices pro-indonésiennes, appuyées par des éléments de l'armée indonésienne, adoptèrent la tactique de la « terre brûlée ». Ainsi, lorsque l'ONU et les organisations humanitaires arrivèrent sur place en septembre 1999, plus de 75 % des bâtiments étaient détruits et plus de 250 000 personnes vivaient dans des camps de réfugiés au Timor occidental.

À la suite de ces crises, les résolutions 1244 (1999) et 1272 (1999) du Conseil de sécurité, instaurant la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) et l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO), intégrèrent une composante humanitaire aux opérations de paix. L'un des objectifs de la MINUK était l'action humanitaire, placée sous la supervision du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR). L'ATNUTO disposait également d'une composante « aide humanitaire et relèvement d'urgence », adossée aux services consultatifs « gouvernance et administration publique » et « militaire ».

Quel bilan ?

Au Timor oriental, l'ATNUTO a joué le rôle de coordinateur, le HCR de dispensateur de ressources et les ONG de partenaires sur le terrain. Le bilan a été globalement positif : lors de la première année, le pilier « aide humanitaire » de l'Administration transitoire a facilité le retour de plus de 168 000 réfugiés, distribué 35 000 tonnes d'aide alimentaire, participé à la réouverture de 750 écoles primaires dans toutes les régions et ouvert 52 nouveaux hôpitaux et autant de cliniques mobiles.

Au Kosovo, le HCR présente également un bilan positif de la gestion de la crise humanitaire, bien que l'agence n'ait joué qu'un rôle limité dans la gestion immédiate de la crise après le conflit de 1999. En effet, les programmes du HCR n'ont atteint que 12 % de la population réfugiée en Albanie ou en Macédoine, les deux tiers des réfugiés ayant été hébergés par des familles d'accueil hors du Kosovo. Selon une étude indépendante sur la gestion de la crise humanitaire par le HCR, l'engagement humanitaire de l'OTAN a présenté des avantages et des inconvénients (*mixed blessing*). Le rapprochement de l'humanitaire et des opérations de paix a certes permis aux acteurs humanitaires de disposer de moyens financiers et matériels accrus, mais il a aussi introduit une dimension politique dans la gestion de l'aide ainsi qu'une confusion entre missions militaires et humanitaires⁵.

Des humanitaires pris pour cibles

L'une des conséquences prévisibles du rapprochement entre opérations militaires et humanitaires a été l'accroissement des attaques dirigées contre les organisations humanitaires. En septembre 2000, des représentants du HCR au Timor occidental sont pris pour cibles, ce qui a conduit à la suspension des activités de l'organisation internationale dans la région. Pour la Deutsche Presse-Agentur, « la chose la plus surprenante concernant le meurtre des trois représentants du HCR au Timor occidental n'est pas la brutalité des meurtres commis mais bien le fait que cela ait pris aussi longtemps avant d'arriver »⁶.

⁵ Astri Suhrke et al., *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response, Evaluation and Policy Analysis Unit, UNHCR, février 2000.*

⁶ DPA, 7 septembre 2000.

Parallèlement, au Kosovo, un autobus du HCR transportant des réfugiés kosovars-serbes à Mitrovica, une ville divisée entre les communautés serbophone et albanophone, fut le 2 février 2000 la cible d'une rocket anti-char qui a tué deux réfugiés et fait plusieurs blessés.

La politisation et l'instrumentalisation de l'aide humanitaire ne sont donc pas des phénomènes

Bibliographie

● Nicolas Lemay-Hébert :

- « Coerced Transitions in Timor-Leste and Kosovo: Managing Competing Objectives of Institution-Building and Local Empowerment », *Democratization*, vol. 19, n° 3, juin 2012, p. 465-485 ;
- « The "Empty Shell" Approach: The Setup Process of International Administrations in Timor-Leste and Kosovo, Its Consequences and Lessons », *International Studies Perspectives*, vol. 12, n° 2, mai 2011, p. 190-211

restreints aux cas afghan ou irakien. Ils touchent, à des degrés différents, l'ensemble des terrains humanitaires. Dans un tel contexte, tant le « casque bleu » que l'humanitaire se voient contraints de revoir leur rôle et de reconsidérer leurs principes ⁷.

Nicolas Lemay-Hébert *

* Boursier Marie-Curie affilié au Département de développement international de l'université de Birmingham, professeur associé au Département d'économie de l'université du Québec à Montréal (économie du développement), et directeur associé « États fragiles et consolidation de la paix » à l'Observatoire sur les missions de paix et opérations humanitaires de la chaire Raoul-Dandurand.

⁷ François Audet, « L'acteur humanitaire en crise existentielle. Les défis du nouvel espace humanitaire », *Études internationales*, vol. 42, n° 4, décembre 2011, p. 447-472.