

## L'aide humanitaire utilisée pour « gagner les cœurs et les esprits » : un échec coûteux ?

**Jamie A. Williamson\***

Jamie A. Williamson travaille dans le domaine du droit international et de sa pratique depuis plus de seize ans. Il a eu successivement pour employeurs les milieux universitaires, les Nations Unies et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

### Résumé

*Dans cet article, l'auteur explique que l'intégration de l'assistance humanitaire dans les opérations anti-insurrectionnelles tendant à « gagner les cœurs et les esprits » n'a pas été une réussite et que les coûts, sur le plan tant des opérations que du droit, l'emportent manifestement sur les avantages. Il démontre qu'une telle manipulation de l'assistance humanitaire est contraire aux principes fondamentaux du droit international humanitaire. En outre, des recherches de plus en plus nombreuses concluent que l'utilisation de programmes d'aide et de secours à court terme dans les contre-insurrections (COIN) a été inefficace et que, dans des pays comme l'Afghanistan, elle a même pu nuire à l'objectif militaire général qui était de vaincre les insurgés. Alors que les*

\* De 2008 à 2011, Jamie A. Williamson a exercé les fonctions de conseiller juridique de la délégation régionale du CICR à Washington, où il était responsable des activités juridiques du CICR aux États-Unis et au Canada, en particulier en rapport avec Guantanamo et les opérations militaires en Afghanistan et en Irak. De 2005 à 2008, il était à Pretoria, Afrique du Sud, où il était conseiller juridique du CICR dans la région. Avant d'entrer au CICR, il a travaillé pendant près de dix ans pour les tribunaux pénaux internationaux des Nations Unies en Tanzanie et aux Pays-Bas, et pour le Tribunal spécial pour la Sierra Leone. Il a publié de nombreux articles sur la répression des crimes de guerre, la justice internationale, le droit de la guerre et les défis qui se posent au DIH dans les conflits armés internationaux. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur. La version originale en anglais de cet article est publiée sous le titre « Using humanitarian aid to 'win hearts and minds': a costly failure? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 1035-1061.

*États-Unis et l'OTAN mettent progressivement fin à leurs opérations militaires en Afghanistan, le moment est venu pour les militaires et les décideurs politiques de réviser l'ordre donné de gagner les cœurs et les esprits comme stratégie anti-insurrectionnelle afin d'en tirer des enseignements et de reconnaître l'importance d'un espace neutre et indépendant pour l'aide humanitaire.*

: : : : : :

La notion de « contre-insurrection » existe depuis des décennies. On a vu en effet dans diverses régions du monde des forces armées conventionnelles et des gouvernements s'opposer à divers groupes d'insurgés, mûs chacun par des motivations distinctes<sup>1</sup>. Les conflits de ce siècle en Afghanistan et en Irak ont remis la contre-insurrection à l'ordre du jour et incité à repenser les stratégies à appliquer pour vaincre des insurgés qui diffèrent sensiblement de ceux de la période de la Guerre froide. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, les manuels de terrain pour les opérations anti-insurrectionnelles ont été remaniés et la doctrine développée dans le but de désarmer les nouvelles formes radicales d'insurrection<sup>2</sup>. La contre-insurrection est de nouveau au premier plan des préoccupations des stratèges militaires et des décideurs politiques. Lorsqu'il était président des États-Unis, Lyndon B. Johnson déclarait à propos du Viet Nam que « la victoire finale dépendra des cœurs et des esprits des gens qui vivent là-bas. En aidant à leur apporter l'espoir et l'électricité, vous marquez aussi des points très importants pour la cause de la liberté dans le monde »<sup>3</sup>. Ses propos trouvent un écho en 2007 dans la stratégie du président Obama pour l'Afghanistan : « une campagne contre l'extrémisme ne se gagne pas uniquement avec des balles et des bombes »<sup>4</sup>.

La réflexion menée ces dernières années pour repenser la contre-rébellion, en particulier en Afghanistan, a mis l'accent sur le pouvoir de convaincre et sur cet aspect de la contre-insurrection qui vise à se faire mieux accepter de la population locale sans recourir à la force, afin de priver les insurgés d'une

1 La « contre-insurrection » était très étroitement associée aux campagnes anti-insurrectionnelles menées pendant la guerre froide par les Britanniques en Malaisie, à Oman et à Aden, et par les États-Unis au Viet Nam. La France, bien que n'adhérant pas à l'expression de « contre-insurrection », a acquis aussi une grande expérience en matière de lutte anti-insurrectionnelle, notamment en Algérie et en Indochine.

2 Notamment le manuel « Contre-insurrection » de l'Armée britannique pour le terrain, le *British Army Field Manual*, Vol. 1, Part 10, *Countering Insurgency, Army Code 71876*, octobre 2009 (ci-après manuel de l'Armée britannique), et le manuel de terrain de l'Armée et du corps des Marines des États-Unis contre l'insurrection, *The U.S. Army and Marine Corps Counterinsurgency Field Manual, U.S. Army Field Manual n° 3-24, Counterinsurgency*, Marine Corps Warfighting Publication N° 3-33.5, décembre 2006 (ci-après manuel de terrain N° 3-24).

3 Propos tenus par Lyndon B. Johnson à un dîner des Texas Electric Cooperatives, Inc., 4 mai 1965, disponibles sur : [www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26942#axzz1uDRuoCji](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=26942#axzz1uDRuoCji) (dernière consultation décembre 2011).

4 Propos du président Obama sur une nouvelle stratégie pour l'Afghanistan et le Pakistan, 27 mars 2009, disponibles sur : [www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/) (dernière consultation décembre 2011).

partie de leur soutien<sup>5</sup>. Traduite en termes opérationnels, une contre-insurrection réussie aurait besoin aujourd'hui de moins de force et de plus d'éléments propres à gagner l'assentiment et la gratitude des populations. Selon le manuel de terrain N° 3-24 de l'Armée des États-Unis, on gagne contre les insurgés en protégeant la population locale, et non par la force, et ceux qui « ne tirent pas » sont parmi « les meilleurs armes » de la lutte anti-insurrectionnelle<sup>6</sup>. L'appareil militaire n'est plus conçu exclusivement comme un instrument de force. Dans les contre-insurrections, les soldats et les marines ont maintenant diverses tâches à accomplir ; ils doivent notamment apporter une assistance humanitaire à court terme et, à plus longue échéance, contribuer à reconstruire l'infrastructure du pays par la construction d'écoles et d'hôpitaux, former le personnel de sécurité local et consolider la bonne gouvernance et l'État de droit.

Dans les pays déchirés par la guerre où les insurgés profitent de l'incapacité des pouvoirs publics à assurer la sécurité et le développement économique, toute démarche promettant d'instaurer une paix et une stabilité durables semble la bienvenue. À court terme, l'aide humanitaire de base apportée par les militaires aux populations touchées est aussi la bienvenue, dans la mesure où elle est distribuée de manière impartiale et en fonction des besoins. Cependant, comme on l'a vu en Afghanistan et en Irak, les stratèges de la contre-insurrection ont parfois conçu la fourniture de l'aide et de l'assistance humanitaire comme partie intégrante de la stratégie militaire globale.

Une telle utilisation de l'aide humanitaire à des fins politiques et militaires dans les conflits armés non internationaux a suscité – et on le comprend – un grand malaise dans les milieux humanitaires. Ils s'en sont particulièrement inquiétés dans le conflit en Afghanistan, où les forces des États-Unis et de l'OTAN se servent souvent des livraisons d'aide et de secours pour couper les insurgés de leurs protections locales. Le CICR et d'autres se sont publiquement opposés à la contre-insurrection lorsqu'elle empiète sur l'indépendance et l'impartialité de l'assistance et des acteurs humanitaires. Certains ont même affirmé que la sécurité du personnel humanitaire risquait d'être gravement compromise dans les conflits armés non internationaux les plus complexes, lorsque l'aide apportée par des non-combattants était perçue comme servant les objectifs militaires de l'une des parties au conflit<sup>7</sup>. Outre les conséquences

5 Dans la lutte anti-insurrectionnelle, la collecte en temps utile des renseignements voulus fait partie des critères de succès de toute mission. Les adversaires des insurgés ne doivent pas seulement s'attacher à comprendre l'ennemi, comme dans la guerre conventionnelle, mais aussi acquérir une meilleure connaissance des populations locales, de leurs besoins, de leurs préoccupations, et des raisons de leur soutien aux insurgés. Sur ce sujet, voir de manière générale « Intelligence », de David Kilcullen, dans *Understanding Counterinsurgency, Doctrine, operations and challenges*, Routledge Pub., 2010.

6 Manuel de terrain N° 3-24, *op. cit.*, note 2, paras. I-149 et I-153.

7 Selon le directeur des opérations au CICR : « Ces dix dernières années, les attaques délibérées contre les travailleurs humanitaires sont devenues monnaie courante. Elles sont clairement illégales et inacceptables, et doivent être condamnées avec la plus grande fermeté. Cela dit, le rejet dont sont l'objet les humanitaires est aussi une conséquence des politiques qui intègrent l'assistance humanitaire dans les stratégies politiques et militaires », Pierre Krähenbühl, « La militarisation de l'aide humanitaire et ses dangers », article, 22 février 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm> (dernière consultation décembre 2011).

néfastes sur les opérations, le droit international humanitaire (DIH) impose des obligations claires aux belligérants pour ce qui est de la distribution de l'aide et des secours : ceux-ci doivent être distribués à ceux qui sont dans le besoin, sans aucune distinction de caractère défavorable, et ne sauraient être manipulés pour servir des objectifs militaires<sup>8</sup>.

Malgré les protestations de nombreuses organisations humanitaires et l'atteinte portée aux principes fondamentaux du DIH, les décideurs politiques continuent à prôner les distributions de secours et d'assistance humanitaire et à les présenter comme un atout essentiel pour le succès de la contre-insurrection. Preuve en est la mise en place de programmes tels que les Équipes provinciales de reconstruction en Afghanistan et en Irak. Pourtant, de plus en plus de recherches et d'ouvrages concluent à l'inefficacité de l'aide fournie et du développement porté par les militaires américains et de leurs partenaires de l'OTAN dans ces contextes et révèlent que les populations locales réagissent plus favorablement au rétablissement de la sécurité et de la bonne gouvernance et aux programmes capables de faire sensiblement reculer des maux sociaux et économiques, surtout s'ils sont exécutés par les autorités nationales<sup>9</sup>.

Si nombre d'indicateurs initiaux signalent les échecs apparents des programmes de développement de moyen à long terme dont il est question dans le présent article, il existe aussi des éléments portant à croire que le ralliement des « cœurs et des esprits » par la fourniture d'une assistance humanitaire à court terme a été, lui aussi, inopérant ; les avantages en résultant et la gratitude de la population locale n'ayant été que de courte durée et, dans le meilleur des cas, n'ayant souvent apporté que des gains limités en termes de protection des forces. De plus, des études récentes indiquent qu'une démarche axée sur la fourniture de secours et d'une assistance à court terme par les militaires pour « gagner les cœurs et les esprits » a en fait affaibli la stratégie militaire dans certaines régions d'Afghanistan et peut même produire des effets contraires à l'objectif militaire général, qui est de vaincre l'insurrection<sup>10</sup>.

Avec l'arrêt progressif des opérations militaires des États-Unis et de l'OTAN en Afghanistan, les militaires et décideurs politiques vont très probablement faire le bilan des enseignements tirés sur la valeur, les avantages et les lacunes de la contre-insurrection comme modèle stratégique dans les conflits futurs. Avec ce bilan probable à l'esprit, l'auteur de cet article fera valoir, après avoir expliqué différents aspects de la contre-insurrection, que les principes fondamentaux du DIH, les préoccupations fondées des organisations humanitaires, ainsi que les premiers indicateurs de l'inefficacité des programmes d'aide et de secours de la contre-insurrection appellent au moins à repenser de fond en comble cette stratégie avant d'inscrire à nouveau la fourniture d'aide et d'assistance humanitaire à court terme dans une stratégie du ralliement « des cœurs et des esprits ».

8 Voir la section intitulée « Une stratégie du ralliement des cœurs et des esprits est-elle contraire aux principes du DIH ? ».

9 *Ibid.*

10 *Ibid.*

## Contre-insurrection, assistance humanitaire et «ralliement des cœurs et des esprits»

### Explications sur la contre-insurrection

Jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle, les discussions sur les opérations de contre-insurrection et la doctrine en la matière étaient dans une large mesure la chasse gardée des stratèges militaires et des historiens. Bien que de nombreux conflits du XX<sup>e</sup> siècle aient été menés sous l'angle de la contre-insurrection, celle-ci n'était pas alors entrée dans le discours public comme elle l'est aujourd'hui. L'Institut RAND a répertorié 89 insurrections qui se sont produites de 1945 à nos jours dans des pays aussi divers que la Grèce, la Namibie et le Bangladesh<sup>11</sup>. En dépit du nombre, l'expression «contre-insurrection» n'était pas citée aussi abondamment à propos de ces conflits, sinon par les commentateurs spécialisés et les militaires. Aujourd'hui cependant, l'expression de contre-insurrection fait partie du langage courant utilisé par les médias et le grand public dans de nombreux pays et la notion en a été rendue accessible par le général David Petraeus<sup>12</sup> et David Kilcullen<sup>13</sup>.

- 11 David C. Gompert, John Gordon IV et al., *War by Other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for Counterinsurgency*, RAND National Defense Research Institute, Santa Monica, Californie, 2008, Appendix A, Table A.1 (ci-après le rapport RAND). L'institut de recherche sur la défense nationale (Institut RAND) a classé les insurrections en quatre grandes catégories. Les insurrections de type I, jugées «locales» à l'instar de celles de la Colombie, sont indépendantes quant à «leur cause, leur champ et leurs effets». Elles sont perçues comme les plus courantes et représentaient en 2007 près de 60 % des insurrections. Celles de type II, appelées «locales-internationales», sont celles qui reçoivent un soutien extérieur sous forme d'argent, d'armes, de compétences, de combattants et de couverture médiatique. Selon l'Institut, près de 35 % des insurrections qui se sont produites depuis la Seconde Guerre mondiale sont de ce type. Le type III englobe les insurrections locales recevant un soutien de l'extérieur et susceptibles de s'étendre dans leur région et même de déboucher sur un conflit mondial. Seules 5 % des insurrections qui se sont produites depuis la Seconde Guerre mondiale sont de ce type mais on considère que leur nombre augmente très vite, en particulier dans le monde arabe, et elles conjuguent des objectifs politiques locaux à des objectifs religieux et des moyens mondiaux. L'Institut estime que les insurrections de type III sont celles qui doivent le plus retenir l'attention des États-Unis aujourd'hui, non seulement dans la mesure où ils combattent les «insurrections islamiques», mais aussi parce que d'autres insurrections pourraient bien présenter des caractéristiques similaires à l'avenir. Enfin les insurrections de type IV, peu nombreuses et espacées, sont les insurrections qui s'attaquent à l'ordre même des États-nations à l'échelle mondiale.
- 12 Au moment de la rédaction de cet article, le général Petraeus est à la tête de l'Agence centrale du renseignement (CIA). Il passe pour être le principal architecte de la doctrine actuelle des États-Unis en matière de contre-insurrection.
- 13 L'ouvrage de David Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, figurait sur la liste des bestsellers du Washington Post; voir David Kilcullen, *The Accidental Guerilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford University Press, Oxford, 2009. Pour le traitement de la contre-insurrection par David Kilcullen, voir «Interview de David Kilcullen», dans *International Review of the Red Cross, Sélection française 2011/2 Groupes armés*, pp. 207-223. La terminologie de la contre-insurrection se retrouve maintenant jusque dans les tabloïdes de la presse populaire britannique: «Il est beaucoup plus facile de se faire tirer dessus que de gagner la confiance, nous essayons maintenant de corriger 30 ans de grabuge fait avec des mots, non des armes». Voir Virginia Wheeler, «Sun joins 'Mighty Munch' Marines on hearts and minds mission» (Le Sun aux côtés de la compagnie royale des marines en mission pour gagner les cœurs et les esprits), dans *The Sun*, disponible sur: [www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/campaigns/our\\_boys/3646913/Sun-joins-Marines-involved-in-the-most-advanced-counter-insurgency-strategy-in-HISTORY-in-Afghanistan.html](http://www.thesun.co.uk/sol/homepage/news/campaigns/our_boys/3646913/Sun-joins-Marines-involved-in-the-most-advanced-counter-insurgency-strategy-in-HISTORY-in-Afghanistan.html) (dernière consultation décembre 2011). Voir Chris Hughes, «Afghanistan – The battle for hearts and minds: Beating the Taliban with

Il ressort que même dans l'entendement populaire, la contre-insurrection a pour principes fondamentaux notamment de délégitimer l'insurrection en la coupant de sa base. Pour battre les insurgés et venir à bout de leur hostilité, il ne s'agit plus seulement d'infliger à l'ennemi les plus grosses pertes en vies humaines en un minimum de temps, approche privilégiée par le général Patton pendant la Seconde Guerre mondiale, mais surtout de « gagner les cœurs et les esprits », et donc de priver les groupes insurgés du soutien de la population locale. Le conflit vise moins à faire un usage exclusif d'une force meurtrière contre l'adversaire qu'à user de divers moyens, militaires, politiques et économiques, pour vaincre les insurgés. Comme l'a expliqué le général Sir Rupert Smith du Royaume-Uni :

Il en va autrement dans le nouveau paradigme, la « guerre au sein de la population ». Il s'agit désormais de tenter de modifier les intentions – ou de capturer la volonté – non seulement de l'adversaire, mais aussi des populations au milieu desquelles se conduisent les opérations. Le but, c'est de l'emporter dans le choc des volontés pour gagner ainsi l'épreuve de force. Quelle est la différence essentielle ? C'est qu'aujourd'hui, la force militaire n'est plus utilisée pour trancher un différend politique, mais plutôt pour établir les conditions dans lesquelles le dessein stratégique pourra être réalisé... Dans une large mesure, l'objectif stratégique consiste bien à gagner le cœur et l'esprit des gens. En d'autres mots, cette activité n'a pas pour seul but de soutenir la bataille tactique. Elle constitue, au contraire, le but de l'action engagée. Il n'est pas très utile que vous veniez repeindre les salles de classe ou distribuer du dentifrice aux enfants après que vos bombes aient détruit leur école.<sup>14</sup>

La pensée moderne sur la contre-insurrection reflète cette approche « populo-centrée » adoptée face à de nouvelles menaces dans des conflits armés complexes non internationaux<sup>15</sup>. Comme l'explique le Centre des États-Unis pour les enseignements de l'Armée (*U.S. Center for Army Lessons Learned*),

L'objectif supérieur de l'action militaire et civile est de gagner la population ; tuer les insurgés n'est qu'un facteur d'appoint ou susceptible d'influencer les esprits. En d'autres termes, des individus hostiles ne font pas des populations hostiles mais des populations hostiles continueront à susciter des dirigeants hostiles tant que la cause de l'hostilité ne sera pas atténuée<sup>16</sup>.

a toy gun», (Afghanistan – La bataille pour gagner les cœurs et les esprits : battre les talibans avec un fusil d'enfant), dans *News Mirror*, disponible sur : [www.mirror.co.uk/news/top-stories/2010/09/13/ beating-the-taliban-with-a-toy-gun-115875-22557453/](http://www.mirror.co.uk/news/top-stories/2010/09/13/ beating-the-taliban-with-a-toy-gun-115875-22557453/) (dernière consultation décembre 2011).

14 « Interview de General Sir Rupert Smith », dans *International Review of the Red Cross*, Sélection française 2006, disponible sur : [http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc\\_864\\_interview\\_rupert\\_smith\\_fre.pdf](http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/irrc_864_interview_rupert_smith_fre.pdf).

15 Manuel de l'Armée britannique, *op. cit.*, note 2, p. 1.1.

16 Center for Army Lessons Learned (CALL), « PRT Playbook: Tactics, Techniques, and Procedures », dans *Handbook*, N° 07-34, septembre 2007, p. 1, disponible sur : [www.call.army.mil](http://www.call.army.mil).

Ainsi, si la contre-insurrection est guerrière, elle n'est pas purement militaire mais aussi politique puisque, du point de vue des militaires eux-mêmes, l'issue de l'opération dépend en grande partie de la solidité des rapports entre « la population, le gouvernement et les militaires »<sup>17</sup>.

Pour obtenir le soutien de la population locale, les stratèges de la contre-insurrection ont souvent recouru à la tactique « de la carotte et du bâton » ou à la stratégie du ralliement « des cœurs et des esprits ». Dans la première, la force militaire sert à punir et l'assistance et l'aide financière à récompenser ceux qui ne soutiennent pas les insurgés. La stratégie du ralliement des cœurs et des esprits et la tactique de la carotte et du bâton peuvent se recouper, bien que la première vise beaucoup plus à gagner le soutien de la population et son allégeance, dans l'idéal sans recourir à la force<sup>18</sup>. Le ralliement des cœurs et des esprits est perçu comme une course pour gagner la confiance de la population et la convaincre qu'une vie meilleure l'attend<sup>19</sup>.

Une troisième stratégie, complémentaire des deux premières ou appliquée indépendamment d'elles, est particulièrement utile dans le contexte des États faillis ou défaillants : elle vise à instaurer la primauté du droit, à développer les mécanismes de justice internes et à mettre en place une bonne gouvernance. En théorie, les éventuelles doléances seront portées devant ce système récemment transformé au lieu de se tourner vers les insurgés<sup>20</sup>.

D'un point de vue humanitaire, ce sont les deux premières stratégies qui se sont révélées les plus problématiques, surtout lorsqu'on s'est servi de programmes de secours de courte durée et de l'assistance humanitaire pour gagner le loyalisme de la population locale. Aux yeux des militaires, un tel loyalisme peut être crucial pour le succès des opérations. Il compte surtout immédiatement après les opérations de combat. Dénommée parfois de manière révélatrice « exploitation », la tactique consiste à injecter une assistance humanitaire et économique et à sécuriser le terrain pour obtenir le soutien de la population locale<sup>21</sup>.

## Quand les lignes entre humanitaires et militaires se brouillent

On peut lire dans le manuel de terrain N° 3-24 de l'Armée des États-Unis que, dans la contre-insurrection, civils et militaires doivent agir de concert : « Les programmes politiques, sociaux et économiques parviennent généralement mieux que les opérations militaires conventionnelles à s'attaquer aux causes profondes du conflit et à affaiblir une insurrection »<sup>22</sup>. La satisfaction des « besoins

17 Manuel de l'Armée britannique, *op. cit.*, note 2, p. 1.1.

18 Voir le rapport RAND, *op. cit.*, note 11, pp. 90-91.

19 Voir Peter Mansoor, « Army », dans *Understanding Counterinsurgency, Doctrine, Operations and Counterinsurgency*, Thomas Rid et Thomas Keane (directeurs de publication), Routledge, New York, 2010, p. 82.

20 Voir le rapport RAND, *op. cit.*, note 11, pp. 92-93.

21 Voir D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, *op. cit.*, note 13, p. 69.

22 Manuel de terrain N° 3-24, *op. cit.*, note 2, section 2.2.

fondamentaux de la population locale » va de pair avec l'action militaire. Ainsi, selon le manuel de terrain N° 3-24, parmi les « acteurs de la contre-insurrection » se rangent non seulement les personnels militaires traditionnels mais aussi des individus des milieux les plus divers, comme des personnalités politiques et des diplomates, des responsables locaux et des agents humanitaires<sup>23</sup>.

Les auteurs du manuel de terrain N° 3-24 reconnaissent que des entités civiles telles que des organisations intergouvernementales et des organisations non gouvernementales (ONG) apportent des compétences nécessaires qui complètent celles des militaires.<sup>24</sup> Pour eux, l'important n'est pas celui qui apporte l'assistance, mais plutôt de veiller à ce que les programmes sociaux, politiques et économiques définis soient effectivement exécutés. Lorsque les capacités civiles sont insuffisantes, « les forces militaires comblent les vides »<sup>25</sup>.

Aux yeux des stratèges de la contre-insurrection, les organisations humanitaires jouent un rôle essentiel dans l'accomplissement des efforts anti-insurrectionnels, même si elles ne relèvent pas de l'institution militaire ou des agences civiles du gouvernement<sup>26</sup>. Un auteur va jusqu'à sous-entendre que, comme il faut convaincre la population locale qu'il vaut mieux soutenir le gouvernement légitime que les insurgés, l'assistance humanitaire est un élément essentiel de la « panoplie anti-insurrectionnelle »<sup>27</sup>. De là à instrumentaliser les acteurs humanitaires, le pas est évidemment vite franchi par les stratèges militaires. Dans leur manuel de terrain, les États-Unis reconnaissent la difficulté d'établir des relations officielles avec des ONG et des organisations locales dont les objectifs diffèrent des leurs et qui tiennent à leur indépendance fondamentale. Ils ajoutent que, dans certaines situations, il serait même difficilement réalisable et peu souhaitable d'avoir des relations directes avec certaines organisations et que, dans le meilleur des cas, la seule chose que l'on puisse obtenir est un échange d'informations sur le contexte général<sup>28</sup>.

Tout en notant que nombre d'ONG ne veulent pas se commettre avec des militaires, les auteurs du manuel soulignent que, sur le terrain, les commandants doivent établir avec elles des relations complémentaires, fondées sur la confiance.<sup>29</sup> Les commandants doivent acquérir une connaissance de base des ONG et de leurs activités, et les encourager à participer à l'organisation des services essentiels à rendre aux populations locales. Lorsqu'ils rencontrent des ONG, ils doivent « les aider à comprendre qu'il est de leur intérêt à tous d'assurer la sécurité et la stabilité locales et de réaliser les objectifs de secours »<sup>30</sup>. Les ONG sont perçues comme « jouant un rôle important dans le règlement des

23 *Ibid.*, sections 2.3 et 2.4.

24 *Ibid.*, section 2.8.

25 *Ibid.*, section 2.5.

26 *Ibid.*, section 2.16.

27 Voir P. Mansoor, *op. cit.*, note 19, p. 82.

28 Manuel de terrain N° 3-24, section 2.12.

29 *Ibid.*, section 2.29.

30 *Ibid.*, Table 5-4. « Considerations for developing the essential services LLO » [logical line of operations].



problèmes d'insurrection »<sup>31</sup>. Présentes dans les zones de conflit avant l'arrivée et après le départ des militaires, elles peuvent favoriser une stabilité durable<sup>32</sup>.

Ainsi la doctrine de la contre-insurrection, appliquée par les États-Unis de nos jours et dans un passé récent, présuppose le recours aux moyens les plus divers pour vaincre les insurgés. Les militaires commenceront par attaquer, puis les opérations auront pour objectif de tenir et de contrôler la zone et d'y maintenir les conditions souhaitées. Les institutions civiles, notamment les organisations intergouvernementales et les ONG, doivent entrer dans l'équation après les hostilités initiales si l'on veut gagner le soutien de la population locale. Malgré l'obligation de respecter le mandat de chacun des acteurs, il est évident que les militaires restent aux commandes. Ils sont prêts à s'approprier les programmes d'aide et de secours dans les phases initiales des opérations pour se rapprocher de la population locale, ce qui ne laisse pas de déconcerter les humanitaires.

## La « militarisation » de l'aide humanitaire

La contre-insurrection en Afghanistan a remis en cause les principes fondamentaux sur lesquels repose la fourniture de l'assistance humanitaire dans les situations de conflit. En Afghanistan, nombreux sont les commandants qui voient dans les organisations humanitaires des éléments essentiels de l'équation anti-insurrectionnelle. Le général Michael Tucker, adjoint du chef d'état-major pour les opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) et adjoint du commandant des opérations des Forces des États-Unis en Afghanistan aurait dit, selon la revue qui cite ses propos : « De toute évidence, l'aide humanitaire est un facteur clé de toute opération axée sur la population... Les deux vont de pair. L'une crée les conditions nécessaires à l'autre. Et elle est absolument essentielle pour avancer dans les opérations anti-insurrectionnelles »<sup>33</sup>. Le *New York Times* rapporte les propos d'un colonel américain qui aurait dit au sujet des agents chargés de distribuer les secours : « Ce sont les gars qui vont la gagner pour nous... C'est comme ça que nous éradiquerons le problème... »<sup>34</sup>.

Il y a de toute évidence un besoin de coordination et de coopération entre les forces armées et les acteurs humanitaires dans les zones de conflit. Les parties à un conflit armé peuvent restreindre l'accès à certaines régions pour

31 *Ibid.*, section 2.29. Les exemples d'ONG citées sont le CICR, World Vision, Médecins sans Frontières, CARE, OXFAM, Save the Children, Mercy Corps et Academy for Educational Development.

32 *Ibid.*, section 2.29.

33 Kevin Baron, « Mixing fighting and food in Afghanistan » (Confusion entre combats et vivres en Afghanistan), dans *Stars and Stripes*, 15 septembre 2009, disponible sur : <http://www.stripes.com/news/mixing-fighting-and-food-in-afghanistan-1.94760> (dernière consultation décembre 2011).

34 « Taliban Raids Widen in Parts Of Afghanistan » (Les talibans étendent leurs raids dans certaines régions d'Afghanistan), dans *New York Times*, 1<sup>er</sup> septembre 2003, disponible sur : [www.nytimes.com/2003/09/01/world/taliban-raids-widen-in-parts-of-afghanistan.html?pagewanted=all&src=pm](http://www.nytimes.com/2003/09/01/world/taliban-raids-widen-in-parts-of-afghanistan.html?pagewanted=all&src=pm) (dernière consultation décembre 2011).

des raisons de sécurité valables, tant que ce n'est pas au détriment manifeste des populations en détresse<sup>35</sup>. Les organisations humanitaires doivent communiquer avec les militaires pour s'assurer qu'elles ne courent pas de danger en pénétrant dans des zones où il pourrait y avoir des hostilités en cours. Les militaires peuvent être mieux placés pour distribuer une assistance humanitaire très attendue, surtout dans les zones nouvellement sécurisées où les organismes de secours ne sont pas encore arrivés. Cependant, cette coopération ne devrait pas se transformer en une mainmise des parties au conflit armé sur les secours et les organisations humanitaires ou leur confiscation au profit de la stratégie militaire. De nombreuses organisations humanitaires considèrent que toute association perçue ou réelle avec des opérations militaires peut mettre en danger la sécurité de leur personnel et de civils.

Par principe, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne transige jamais sur l'indépendance de l'action humanitaire : « Utiliser la force militaire ou instrumentaliser la politique et l'action humanitaire pour obtenir la paix n'est pas envisageable pour le Mouvement. Nous nous dévouons exclusivement à notre mission humanitaire indépendante »<sup>36</sup>. L'inobservation de ce principe peut compromettre l'impartialité ou la réputation d'impartialité d'une organisation humanitaire et ainsi menacer la sécurité des travailleurs humanitaires comme des bénéficiaires. Dans son rapport de 2011 sur les défis posés par les conflits armés contemporains, le CICR note que là où « les parties à un conflit armé considèrent... que les opérations humanitaires sont un moyen de réaliser des objectifs militaires ou politiques, l'accès aux populations en détresse devient plus difficile, voire impossible, et la sécurité des travailleurs humanitaires est gravement compromise »<sup>37</sup>. De son côté, le directeur général du CICR a souligné que « l'aide doit être priorisée et distribuée sur la base des besoins humanitaires exclusivement et non selon des objectifs politiques, militaires ou économiques »<sup>38</sup>.

Malgré les nombreux défis posés par les luttes anti-insurrectionnelles contemporaines, dans lesquelles certaines des parties ne considèrent plus les civils comme simplement passifs, le CICR, pourtant pressé de toutes parts de

35 Pour un panorama des obligations incombant aux États en vertu du DIH, voir CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Rapport, Document établi par le CICR pour la XXXI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, Suisse, 28 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2011, Genève, octobre 2011 (ci-après Rapport du CICR sur les conflits armés contemporains), pp. 23-26, disponible sur : [www.icrc.org/fre/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-fr.pdf](http://www.icrc.org/fre/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-fr.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

36 Conseil des Délégués du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Séoul, République de Corée, 16-18 novembre 2005, « Action humanitaire neutre et indépendante », *Rapport de synthèse des commissions*, 18 novembre 2005, p. 3, disponible sur : [http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/cd2005\\_commissionsniha\\_consolreport\\_final\\_fre\\_20.12.pdf](http://www.icrc.org/fre/assets/files/other/cd2005_commissionsniha_consolreport_final_fre_20.12.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

37 Rapport du CICR sur les conflits armés contemporains, *op. cit.*, note 35, p. 27.

38 Yves Daccord, « Protection des civils : les enseignements tirés des crises en Libye et en Côte d'Ivoire », article du 10 mai 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/editorial/protection-civilians-article-2011-05-18.htm> (dernière consultation décembre 2011).

« s'adapter », a systématiquement maintenu sa position : « De vieilles recettes pour un monde nouveau ? Le CICR n'est pas de cet avis ; il maintient une position de principe face au défi »<sup>39</sup>. Pour le CICR, qui a pesé les différents points de vue sur le sujet, civils mais sans doute aussi militaires, cette position est « celle qui s'accorde le mieux avec son mandat et qui sert le mieux ses objectifs humanitaires »<sup>40</sup>. L'action humanitaire ne doit pas faire partie de campagnes militaires conçues pour gagner les cœurs et les esprits ni servir à favoriser ou à accompagner des changements de régime par les armes »<sup>41</sup>.

Le CICR n'est pas le seul à relever les risques d'une confusion entre assistance humanitaire et action militaire. Médecins Sans Frontières (MSF) a cité comme l'une des raisons principales de la détérioration des conditions pour l'assistance humanitaire indépendante la « confiscation du système de l'aide » par la coalition militaire internationale en Afghanistan. Cette confiscation brouille les lignes entre les efforts d'aide humanitaire et l'action militaire<sup>42</sup>. Portant un regard sans complaisance sur les stratégies de la contre-insurrection en Afghanistan, MSF a vivement critiqué les organisations qui ont apparemment renoncé à leur neutralité pour travailler aux côtés de la FIAS :

« La paix et la stabilité sont à n'en pas douter de nobles objectifs mais, lorsque des organisations d'aide cherchent à transformer une société en favorisant la stratégie d'un des belligérants en pleine guerre, elle ne sont plus perçues comme impartiales par tous les côtés et, en conséquence, ne peuvent plus accéder à toutes les populations en détresse et leur prêter assistance. Elles abandonnent souvent la neutralité pour une démarche dite « pragmatique » dans l'espoir de participer à l'intégration des activités de développement et de construction de la nation »<sup>43</sup>.

Dans une lettre adressée en avril 2009 à l'OTAN et aux chefs d'État, 16 ONG apportant une assistance humanitaire en Afghanistan ont instamment demandé que les troupes de l'OTAN fassent clairement la distinction entre actions militaires et activités humanitaires afin de protéger les civils afghans et les travailleurs humanitaires<sup>44</sup>. Ces ONG, dont Action Contre la Faim

39 Pierre Krähenbühl, « The CICR's approach to contemporary security challenges: A future for independent and neutral humanitarian action », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 86, N° 855, p. 510.

40 *Ibid.*, p. 513.

41 *Ibid.*, p. 512.

42 Michiel Hofman et Sophie Delaunay, *Afghanistan: A Return to Humanitarian Action*, Special Report, Doctors Without Borders, 11 mars 2010, p. 2, disponible sur : <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=special-report> (dernière consultation décembre 2011).

43 *Ibid.*, pp. 3 et 6.

44 Voir l'International Rescue Committee, *Aid Groups Urge NATO to Separate Military and Humanitarian Activities to Protect Civilians in Afghanistan* (des organisations de secours appellent instamment l'OTAN à séparer les activités militaires et humanitaires pour protéger les civils en Afghanistan), disponible sur : [www.rescue.org/news/aid-groups-urge-nato-separate-military-and-humanitarian-activities-protect-civilians-afghanista-4463](http://www.rescue.org/news/aid-groups-urge-nato-separate-military-and-humanitarian-activities-protect-civilians-afghanista-4463), et [www.nrc.no/arch/\\_img/9390968.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9390968.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

(ACF), ActionAid, Care, Secours catholique, Concern World Wide, Cordaid, Comité danois d'aide aux réfugiés afghans (DACAAR), International Rescue Committee, Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC), Save the Children, War Child Holland et ZOA (Zuidoost-Azië), ont souligné que

les forces militaires ne devraient pas se servir des activités de secours ou de développement pour tenter de gagner les cœurs et les esprits à des fins tactiques, anti-insurrectionnelles ou dans d'autres buts militaires et que les militaires devraient s'abstenir de mener des activités de secours quand il y a des acteurs civils capables de distribuer de l'aide<sup>45</sup>.

L'*International Crisis Group* (ICG) exprimait encore cette préoccupation en août 2011, concluant dans son rapport sur l'Afghanistan que « la militarisation de l'aide est en train de saper les bases de l'assistance humanitaire »<sup>46</sup>.

Les équipes provinciales de reconstruction qui, sous l'autorité des militaires, réunissent en Afghanistan des civils, des diplomates, des militaires et des organismes de développement, se sont vu reprocher en particulier de compromettre l'impartialité de l'aide humanitaire. Initialement conçues pour l'Irak, ces équipes visent à stabiliser et reconstruire le pays d'accueil par le renforcement des capacités. Quand les militaires ont jugé que la phase des opérations de combat avait cédé la place à celle des opérations de stabilisation et au développement durable, ils ont estimé qu'ils allaient réduire progressivement leurs activités et que des éléments civils allaient commencer à faire porter leurs efforts sur des programmes sociaux, économiques, humanitaires et sur l'instauration de l'état de droit. En Afghanistan, les 26 équipes provinciales de reconstruction étaient toutes liées à la FIAS. Ces équipes devaient être le « visage amène » de la contre-insurrection et, selon certains observateurs bien informés, sont devenues pour l'Amérique le principal moyen d'améliorer la sécurité en Afghanistan par une reconstruction à grande échelle ... »<sup>47</sup>.

Même si, dans leur conceptualisation, les équipes provinciales de reconstruction devaient faire la distinction entre activités militaires et activités civiles, elles ont été dès le départ des organisations principalement militaires puisque conduites par des militaires. Postes stratégiques avancés tenus essentiellement par des militaires, elles distribuaient de l'aide et des secours dans le cadre de la contre-insurrection. La première équipe, créée en 2002 à Gardez, partageait les locaux des Forces spéciales américaines; les relations avec la population locale et les chefs tribaux relevaient des Affaires civiles de

45 *Ibid.*

46 International Crisis Group, *Aid and Conflict in Afghanistan*, Asia Report N° 210, 4 août 2011, p. 21.

47 Carter Malkasian et Gerald Meyerle, *Provincial Reconstruction Teams: How Do We Know They Work?* (Les équipes de reconstruction provinciales: comment savons-nous qu'elles fonctionnent?), United States Army War College, Strategic Studies Institute, mars 2009, p. 1, disponible sur: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubid=911> (dernière consultation décembre 2011).

l'armée et la 82<sup>e</sup> division aéroportée assurait la sécurité<sup>48</sup>. Elle comptait très peu de civils, pour des raisons évidentes de sécurité. « Les équipes provinciales de reconstruction ne font pas du développement par amour du développement »<sup>49</sup>. Autrement dit, l'objectif qu'elles ont en vue est la contre-insurrection et elles visent à « détourner les Afghans des insurgés et à créer ainsi un environnement stable dans lequel le gouvernement afghan puisse exercer son autorité »<sup>50</sup>.

Certains rapports initiaux sur les équipes provinciales de reconstruction suggéraient de les rebaptiser « équipes provinciales de sécurité », car elles étaient beaucoup mieux armées « pour mener à bien des tâches relatives à la sécurité que pour apporter une assistance au développement ». Elles se sont révélées excellentes pour assurer notamment une « présence sécuritaire » et rendre des services de désarmement, de démobilisation et de déminage<sup>51</sup>. Un rapport de 2011 du Centre international Feinstein conclut que les équipes provinciales de reconstruction sont systématiquement mal vues dans diverses provinces afghanes.<sup>52</sup> Elles-mêmes et l'aide au développement qu'elles distribuent sont souvent accusées de corruption et de partialité<sup>53</sup>.

Le CICR a cité les équipes provinciales de reconstruction pour illustrer la façon dont les parties au conflit instrumentalisent l'action humanitaire dans la conduite de leurs campagnes militaires<sup>54</sup>. Même si les organisations humanitaires ne sont pas censées travailler directement avec les équipes provinciales de reconstruction, les activités de ces équipes risquent, par leur nature même, de donner l'impression que si une institution ou une organisation, quelle qu'elle soit, fournit une aide à court terme et des secours, son action s'inscrit dans la stratégie militaire des États-Unis et de l'OTAN. Le Groupe de travail civilo-militaire en Afghanistan, auquel participent la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA), la FIAS et l'opération Liberté immuable, s'est employé en 2008 à rappeler et à reconnaître la différence des rôles entre acteurs humanitaires et militaires, mais un peu trop tard sans doute<sup>55</sup>.

48 U.S. Center for Army Lessons Learned, *Afghanistan: Provincial Reconstruction Team – Observations, Insights, and Lessons*, Handbook, N° 11-16, février 2011, Introduction, disponible sur : <http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/11-16/11-16.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

49 C. Malkasian et G. Meyerle, *op. cit.*, note 47, p. 6.

50 *Ibid.*

51 Robert M. Perito, *The U.S. Experience with Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Special Report 152, United States Institute for Peace, octobre 2005, disponible sur : [www.usip.org/files/resources/sr152.pdf](http://www.usip.org/files/resources/sr152.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

52 Stuart Gordon, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province*, avril 2011, Feinstein International Center, Tufts University.

53 *Ibid.*

54 P. Krähenbühl, *op. cit.*, note 39, p. 508.

55 Les Nations Unies ont pour mandat d'aider les forces de la coalition et le Gouvernement afghan à reconstruire et à développer l'Afghanistan. Ce serait l'une des raisons pour lesquelles les institutions des Nations Unies ne sont pas perçues comme étant indépendantes et impartiales. Voir Antonio Donini, « Entre marteau et enclume : intégration ou indépendance de l'action humanitaire? », dans *International Review of the Red Cross, Sélection française 2011/1*, Vol. 93, pp. 127-146.

Une fois l'impression donnée d'une perte de neutralité, il est très difficile de la dissiper, non seulement pour l'organisation perçue comme « collaboratrice » mais aussi pour l'ensemble des milieux humanitaires. Selon le *Humanitarian Policy Group* (HPG), « il y a quelques années, les Afghans faisaient des distinctions entre les organisations, par exemple entre les institutions qui travaillaient avec les équipes provinciales de reconstruction de la force de coalition et celles qui ne le faisaient pas.<sup>56</sup> Cependant, depuis, cette distinction a apparemment fait place à une situation dans laquelle « toutes les organisations humanitaires internationales ayant leur siège en Occident sont jugées parties prenantes d'un projet occidental », sauf le CICR, qui, selon les auteurs, « semble avoir réussi à se forger une identité spéciale et à se tailler un espace neutre pour y mener ses activités ».<sup>57</sup>

Malgré les efforts déployés par les ONG pour atténuer cette impression défavorable, l'accord de 2008 signé par une centaine d'entre elles et la FIAS de l'OTAN pour introduire une distinction claire entre les activités civiles et les actions militaires menées contre les insurgés est apparemment passé inaperçu par les talibans : « Nous n'avons aucune idée de ces lignes directrices et n'avons jamais participé à leur élaboration. ... Nous ne respectons que les organisations d'aide vraiment neutres et indépendantes qui ne travaillent pas pour le compte des forces américaines et occidentales »<sup>58</sup>. Dans un article récent publié dans l'édition anglaise de la *Revue internationale*, l'auteure expliquait que le CICR avait la plus grande peine à démontrer qu'il était toujours indépendant des forces de la coalition. Elle ajoutait que bien qu'en définitive capable d'étendre régulièrement ses activités et de pénétrer à l'intérieur de diverses régions, le CICR mettait beaucoup de temps à y parvenir et que, pendant ce temps, des civils étaient privés d'une assistance humanitaire essentielle<sup>59</sup>.

La contre-insurrection se double en partie d'une lutte contre le terrorisme, ce qui rend la situation plus complexe encore pour les institutions humanitaires, qui risquent de voir leurs activités encore limitées par les restrictions récentes imposées par la loi antiterrorisme. Interprétée au sens large par la Cour suprême des États-Unis, la loi, qui vise à criminaliser toute forme de soutien matériel au terrorisme, place le contrôle de la fourniture de l'aide au cœur des stratégies antiterroristes en Afghanistan et ailleurs<sup>60</sup>. Le durcissement des critères et des exigences de diligence imposées en matière de financement a un effet pervers, en ce sens que les organisations intergouvernementales

56 Abby Stoddard, Adele Harmer et Victoria DiDomenico, *Providing aid in insecure environments: 2009, Update, Trends in violence against aid workers and the operational response*, Humanitarian Policy Group, HPG Policy Brief 34, avril 2009, p. 6, disponible sur : [www.odi.org.uk/resources/docs/4243.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/4243.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

57 *Ibid.*

58 Voir K. Baron, *op. cit.*, note 33.

59 Fiona Terry, « Le CICR en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire », dans *International Review of the Red Cross, Sélection française* 2011/1, Vol. 93, pp. 147-165.

60 Cour suprême des États-Unis, *Holder et al. v. Humanitarian Law Project et al.*, Décision du 21 juin 2010, 561 U.S., 2010.

et les ONG qui réussissent à obtenir des fonds courent le risque d'être perçues par les insurgés comme les exécutants de la stratégie mise au point par les États donateurs contre eux<sup>61</sup>.

S'il est difficile de quantifier cela de manière empirique, le fait pour les organisations humanitaires de ne plus être perçues comme neutres peut avoir de graves répercussions sur leur sécurité. Le CICR a laissé entendre que certaines attaques dirigées contre lui pouvaient être liées au brouillage des lignes entre assistance humanitaire et action militaire :

Ces dix dernières années, les attaques délibérées contre les travailleurs humanitaires sont devenues monnaie courante. Elles sont clairement illégales et inacceptables, et doivent être condamnées avec la plus grande fermeté. Cela dit, le rejet dont sont l'objet les humanitaires est aussi une conséquence des politiques qui intègrent l'assistance humanitaire dans les stratégies politiques et militaires<sup>62</sup>.

Les humanitaires ne sont pas les seuls visés quand l'aide est utilisée à des fins stratégiques, les civils aussi paient le prix fort. Certains ont émis l'idée que les villages attaqués par les insurgés l'avaient été en représailles pour avoir accepté cette aide et « collaboré avec l'ennemi »<sup>63</sup>. Les populations locales craignent même de parler avec des représentants des forces des États-Unis et de l'OTAN par peur des représailles. Dans le documentaire *Armadillo*, un homme de la région explique, lors d'un échange avec un soldat danois, que les soldats « viennent avec toutes [leurs] armes » et puis partent, alors que lui et son village « seront toujours là et que les talibans viendront ». Le villageois explique qu'il ne peut pas coopérer avec les soldats et leur livrer des informations sur les talibans de la région. Le soldat lui fait remarquer que « sans coopération de votre part, nous ne pouvons pas sécuriser la région ni construire une école pour vos enfants ». Le villageois, qui n'est toujours pas convaincu, répond : « vous avez des fusils, ils en ont aussi ; si je parle, ils me trancheront la gorge »<sup>64</sup>.

61 À ce sujet, voir Sara Pantuliano *et al.*, *Counter-terrorism and humanitarian action: Tensions, impact and ways forward*, Humanitarian Policy Group, HPG Policy Brief 43, octobre 2011, disponible sur : [www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/docs/7347.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

62 Pierre Krähenbühl, « Militarization of aid and its perils ». Cet article du 22 février 2001, disponible sur : <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm> est la version longue de l'article de la même date publié en français sous le titre « La militarisation de l'aide humanitaire et ses dangers » et disponible sur : <http://www.icrc.org/fr/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm> (dernière consultation décembre 2011).

63 Voir F. Terry, *op. cit.*, note 59, p. 175, « Les civils ont payé très cher cette instrumentalisation de l'aide : en représailles pour avoir 'collaboré' avec l'ennemi, les insurgés ont attaqué les villages qui avaient accepté cette aide ; et les villages soupçonnés d'abriter des insurgés ont été pilonnés ou ont fait l'objet de bombardements aériens de l'OTAN sur la foi de renseignements recueillis pendant les distributions de 'bonnes choses' ».

64 Extrait du documentaire *Armadillo*, qui suit des troupes danoises de la FIAS déployées dans la province du Helmand, en Afghanistan, en 2009.

Tous les éléments exposés ci-dessus plaident en faveur d'une distinction nette entre l'aide humanitaire, d'une part, et les objectifs stratégiques et les actions militaires, d'autre part, notamment dans le cadre des opérations anti-insurrectionnelles, et de la séparation de ces deux domaines pour préserver leur spécificité. Comme l'explique l'*International Crisis Group* : « Les humanitaires concourent aussi aux campagnes 'Nettoyer, tenir et construire' qui entrent dans la stratégie anti-insurrectionnelle de l'OTAN. Ne vous méprenez pas : c'est une entreprise militaire, et non pas humanitaire »<sup>65</sup>. De l'avis du directeur des opérations du CICR, subordonner les besoins humanitaires d'une population à une stratégie conçue pour vaincre un adversaire ou un ennemi est « incompatible avec les principes fondamentaux qui régissent les opérations du CICR »<sup>66</sup>.

### **Une stratégie du ralliement « des cœurs et des esprits » est-elle contraire aux principes du DIH ?**

Le droit international humanitaire (DIH), notamment les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977, cherche à trouver un équilibre entre la nécessité militaire et les considérations humanitaires. D'une certaine manière, le DIH est un code de conduite strict approuvé par les États pour les factions en guerre et dont les violations doivent être réprimées. C'est aussi l'une des garanties les plus importantes pour les personnes qui ne prennent pas part aux hostilités et qu'il reconnaît comme non-combattants. Le respect du DIH par les parties au conflit permet de maintenir un semblant perceptible d'humanité dans la violence des hostilités. Grâce à l'aide et à l'assistance humanitaire, la population civile peut survivre aux privations et, dans la mesure du possible, garder sa dignité pendant toute la durée du conflit.

Conformément au DIH, l'assistance humanitaire doit être distribuée sans aucune distinction de caractère défavorable et de manière impartiale à tous ceux qui sont dans le besoin, quel que soit leur camp. Comme la Cour internationale de Justice l'explique dans l'affaire du *Nicaragua* :

L'aide vraiment humanitaire se caractérise par le fait qu'elle est distribuée « sans aucune distinction ». De l'avis de la Cour, pour éviter d'être condamnée comme intervention dans les affaires intérieures du Nicaragua, la fourniture « d'assistance humanitaire » doit être non seulement limitée aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir « prévenir et alléger les souffrances des hommes » et « protéger la vie et la santé et faire respecter la personne humaine », mais aussi et surtout elle doit être distribuée sans

65 Conférence annuelle 2010 des partenaires de l'ECHO, Intervention lors d'un panel de la conférence de l'ECHO, Elisabeth Rasmusson, Secrétaire générale du Conseil norvégien pour les réfugiés, disponible sur : [http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian\\_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

66 P. Krähenbühl, *op. cit.*, note 39, p. 513.



discrimination à tous ceux qui sont dans le besoin au Nicaragua, et pas seulement aux *contras* et aux personnes qui sont à leur charge<sup>67</sup>.

Il n'est pas expressément interdit aux forces armées d'aider les civils. Au contraire, les parties au conflit sont responsables au premier chef de veiller à ce que l'assistance humanitaire parvienne aux populations dans le besoin. Là où elles ne peuvent pas ou ne veulent pas distribuer l'aide elles-mêmes, elles doivent laisser des organisations humanitaires impartiales accéder aux populations dans le besoin pour leur porter secours<sup>68</sup>. C'est là un corollaire de l'obligation qui incombe aux parties de faire tout leur possible pour protéger les civils des effets des hostilités.

Si les Conventions de Genève et leurs Protocoles ne traitent pas en détail de la façon dont les parties doivent veiller à ce que l'aide parvienne à la population civile, ils fournissent un cadre général, une description des secours appropriés et soulignent certaines actions que les parties au conflit doivent au moins entreprendre. Elles peuvent créer des zones et localités sanitaires et de sécurité, ainsi que des zones neutralisées destinées à mettre à l'abri des attaques les soldats blessés et les civils<sup>69</sup>. Aucune activité militaire n'est menée dans ces zones. Chaque Partie contractante accorde le libre passage de tout envoi de médicaments et de matériel sanitaire, ainsi que des objets nécessaires au culte, destinés à la population civile d'un autre État, même ennemi<sup>70</sup>. Un certain nombre de dispositions traitent de la fourniture des secours dans les territoires occupés et non occupés, et de l'importance des contacts entre membres de la même famille et du regroupement des familles dispersées<sup>71</sup>.

Dans le contexte des conflits armés non internationaux, où sévit la contre-insurrection, les dispositions sont beaucoup moins nombreuses. Néanmoins l'article 3 commun fait état de la fourniture d'aide et de secours et l'article 18 du Protocole additionnel II souligne que, « lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires », les parties au conflit doivent autoriser des actions de secours « de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable ».

Voilà démontrée la place centrale qu'accorde le DIH à la fourniture d'une assistance humanitaire impartiale. Si les forces armées elles-mêmes ne peuvent pas la fournir, les organisations humanitaires doivent être autorisées à le faire, sans distinction de caractère défavorable. En d'autres termes, les

67 Cour internationale de Justice, *Affaire concernant les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre lui (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, Merits, jugement sur le fond du 27 juin 1986, para. 243.

68 Voir Première et Troisième Conventions de Genève, art. 9; Quatrième Convention de Genève, art. 10 et 59; Protocole additionnel I, art. 70; et Protocole additionnel II, art. 18; Rapport du CICR intitulé *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, op. cit., note 35, p. 23.

69 Quatrième Convention de Genève, art. 14 et 15.

70 Quatrième Convention de Genève, art. 23.

71 Voir de manière générale la Quatrième Convention de Genève, art. 59-62; Protocole additionnel I, art. 68-71.

bénéficiaires de l'aide et des secours sont ceux qui sont dans le besoin et qui souffrent à cause du conflit, non pas ceux qui peuvent se révéler d'une importance stratégique pour la défaite des insurgés. C'est dévoyer l'objectif du DIH que de laisser ce dernier critère déterminer la distribution de l'aide.

Il est donc entendu que l'activité des organisations humanitaires « doit être dépourvue de toute considération politique ou militaire ». Elles doivent avoir en vue « le sort de l'homme pris en sa seule qualité d'être humain, et non pour la valeur qu'il représente en tant qu'élément militaire, politique, professionnel ou autre »<sup>72</sup>. De plus, l'action des organismes humanitaires et des sociétés de secours doit être impartiale et ne pas compromettre les opérations militaires, par exemple en se servant de leur situation privilégiée pour recueillir et transmettre des informations politiques ou militaires<sup>73</sup>.

Pour le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il est particulièrement important de conserver cette neutralité et cette impartialité dans le contexte d'un conflit armé non international, qui est un terrain fertile pour les opérations anti-insurrectionnelles. D'une part, l'État sur le territoire duquel se déroule le conflit peut estimer que les organisations humanitaires s'immiscent dans ses affaires intérieures. De l'autre, comme les États exercent *de facto* un contrôle sur les modes et les lieux de distribution de l'aide, les insurgés et les populations locales peuvent percevoir les organisations humanitaires comme de simples exécutants de la politique des États, comme un outil entre les mains de l'envahisseur.

L'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève répond précisément à la première préoccupation en stipulant qu'un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, peut offrir ses services pour apporter aide et assistance aux populations dans le besoin. Cette disposition a été expressément ajoutée pour éviter que des « offres de services charitables [soient]... considérées... comme ... une tentative inadmissible d'ingérence dans les affaires intérieures de l'État » sur le territoire duquel le conflit se déroule<sup>74</sup>. L'insertion de cette clause a légitimé les offres de services du CICR et des ONG. Elle vise aussi à affirmer que la fourniture de l'aide humanitaire doit être impartiale et non pas subordonnée aux aspects politiques du conflit, et avoir pour seul but d'alléger les souffrances<sup>75</sup>.

Par des déclarations publiques et l'élaboration d'un code de conduite, les organisations humanitaires se sont efforcées de réduire au maximum le risque d'être perçues comme un instrument du pouvoir militaire. Ainsi le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du

72 Jean S. Pictet (éd.), *Commentaires des Conventions de Genève du 12 août 1949. Volume IV, Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1958, (ci-après *Commentaires sur la IV<sup>e</sup> Convention de Genève*), art. 10, p. 105.

73 Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann (Édition et coordination), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949*, CICR, Genève, 1987 (ci-après *Commentaire du Protocole I*), art. 81, paras. 3337-3338.

74 *Commentaires sur la IV<sup>e</sup> Convention de Genève*, *op. cit.*, note 73, article commun 3, p. 47.

75 *Ibid.*

Croissant-Rouge, adopté en 1996, engage les ONG et d'autres acteurs humanitaires à « sauvegarder [des] critères élevés d'indépendance » et à se conformer au DIH en cas de conflit armé<sup>76</sup>. Il rappelle l'obligation qui incombe aux membres de la communauté internationale d'apporter une assistance humanitaire « partout où le besoin s'en fait sentir »<sup>77</sup>.

Conformément au DIH, la fourniture d'une aide « est un acte qui n'est ni partisan, ni politique, et qui ne doit en aucun cas être considéré comme tel » et les priorités en la matière sont déterminées « en fonction des seuls besoins »<sup>78</sup>. On attend des organisations humanitaires qu'elles se refusent à servir la politique étrangère des gouvernements. Les signataires du Code de conduite doivent formuler leurs politiques en toute indépendance, agir de manière strictement humanitaire et non pas servir « d'instrument à la politique étrangère des gouvernements donateurs »<sup>79</sup>. Avec les protestations des milieux humanitaires et les préoccupations légitimes quant au risque de militarisation de l'aide, on a déjà de nombreuses raisons de plaider pour que soit repensée l'exécution des stratégies de la contre-insurrection et du ralliement des cœurs et des esprits. Une chose est claire : l'assistance humanitaire à court terme doit continuer à être distribuée en fonction des besoins, sans distinction de caractère défavorable et hors de toute stratégie militaire. Pourtant, cette proposition pourrait susciter quelque résistance de la part des décideurs politiques et des stratèges militaires qui croient que l'utilisation de l'aide pour gagner les cœurs et les esprits est indispensable au succès de la contre-insurrection en Afghanistan et ailleurs. Ils pourraient cependant avoir des raisons de reconsidérer leur façon de voir, d'autant que de premiers indicateurs semblent porter à croire que, dans la pratique, la stratégie du ralliement des cœurs et des esprits n'a fonctionné ni en Irak ni en Afghanistan.

## Est-ce que l'assistance humanitaire permet de « gagner les cœurs et les esprits » ?

Comme expliqué plus haut, les tenants de la contre-insurrection en Afghanistan ont parié qu'en mêlant action civile et action militaire et en intégrant une assistance humanitaire à court terme aux opérations militaires, ils réussiraient à gagner les cœurs et les esprits, ce qui revient implicitement à rejeter la notion d'un espace humanitaire vraiment neutre et indépendant dans les conflits.<sup>80</sup> Si au moins certains éléments portaient à croire que la militarisation de l'aide

76 Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les ONG lors des opérations de secours en cas de catastrophe, disponible sur : <http://www.ifrc.org/fr/publications-and-reports/code-of-conduct/> (dernière consultation décembre 2011).

77 *Ibid.*, para. 1.

78 *Ibid.*, paras 1 et 2.

79 *Ibid.*, para. 4.

80 L'espace humanitaire est entendu comme l'espace dont ont besoin les organismes de secours et les institutions humanitaires pour pouvoir opérer de manière efficace dans les situations de conflit. Il n'existe cependant pas de définition commune de cet espace.

en Afghanistan et en Irak faisait reculer la violence, facilitait l'accès aux populations dans le besoin et finalement atténuait les souffrances de la population civile et rendait ses conditions de vie moins inhumaines, on pourrait admettre que la confiscation de l'assistance humanitaire par les militaires n'a pas forcément que des mauvais côtés, malgré les protestations des milieux humanitaires et les entorses manifestes à certains principes fondamentaux du DIH. L'argument massue consisterait à dire que la guerre et les ennemis d'aujourd'hui doivent être abordés sous d'autres angles que ceux qui étaient envisagés après la Seconde Guerre mondiale.

À ce jour, cependant, les conclusions des dernières recherches semblent s'orienter dans l'autre sens : la fourniture de secours et d'aide à court terme, qui devait gagner les cœurs et les esprits, n'a pas été un franc succès dans la lutte contre les insurgés et les bénéficiaires qu'en a tirés la population civile restent à prouver.

La militarisation de l'aide ne permet pas de « gagner les cœurs et les esprits »

La contre-insurrection a principalement pour but de modifier l'environnement de manière à priver les insurgés du soutien de la population locale. Les efforts faits pour dissiper toute impression négative que la population pourrait avoir du gouvernement local constituent un facteur de succès non négligeable, mais cela suppose que soient créées les conditions nécessaires dans les domaines de la sécurité, du développement, de la légalité et de la bonne gouvernance. Les forces des États-Unis et de l'OTAN engagées en Afghanistan devraient en définitive se fixer pour objectif d'apporter aux populations stabilité et sécurité pour saper les bases de l'insurrection. Leurs actions ne devraient pas simplement avoir pour objet de légitimer leur rôle et leur présence en terre étrangère<sup>81</sup>. Il s'agit de savoir si, en fournissant aide et assistance, à court, à moyen ou à long terme, les militaires ont réussi à se rapprocher de cet objectif. C'est là le test décisif des opérations.

Certes, il peut être à la fois difficile d'un point de vue empirique et peut-être prématuré de tirer des conclusions concrètes de la « longue guerre » menée en Afghanistan. Pourtant, un corpus de recherches modeste mais qui va en s'enrichissant laisse à penser qu'en gros, les initiatives de développement et l'amélioration des conditions économiques ont en partie atténué l'insécurité et rallié des appuis au gouvernement local, ce qui semble justifier une contre-insurrection axée sur le ralliement des cœurs et des esprits. Il faut cependant relativiser à la fois la réalité et la durée de tout succès, surtout s'il est remporté par les forces internationales.

81 Voir par exemple les vues attribuées à Sir Gerald Templar, général britannique, dans le Rapport sur la Conférence de Wilton Park 1022, « Report on Wilton Park Conference 1022: Winning 'Hearts and Minds' in Afghanistan: Assessing the effectiveness of development aid in COIN operations », 11-14 mars 2010, p. 6, disponible sur : <http://www.eisf.eu/resources/library/1004WPCReport.pdf> (dernière consultation décembre 2011).

Une étude menée sur l'économie de la contre-insurrection en Irak laisse entendre qu'il pourrait y avoir une corrélation entre l'augmentation des dépenses consacrées aux programmes d'aide et de développement et le recul de la violence. Elle note aussi que ce recul a pu coïncider avec l'arrivée de renforts de troupes américaines en 2007<sup>82</sup>. Une autre étude sur l'Afghanistan conclut à l'existence d'un lien évident entre l'amélioration des conditions économiques et l'attitude envers le gouvernement afghan<sup>83</sup>. Cependant, les auteurs estiment qu'il n'en est pas résulté une amélioration observable de la sécurité. Il est intéressant de signaler que les programmes qui sont perçus comme ayant eu des effets positifs marquants à la fois sur « la perception du bien-être économique » et sur « les attitudes de la population civile à l'égard du gouvernement central et local » et des ONG sont ceux qui sont exécutés par le gouvernement afghan et non par les forces internationales<sup>84</sup>. Ces constatations ne sont pas très éloignées de l'avis formulé il y a près d'un siècle par T. E. Lawrence, qui estimait qu'il valait mieux laisser les autorités locales prendre les choses en main :

N'essayez pas d'en faire trop de vos propres mains. Mieux vaut un travail acceptable fait par les Arabes qu'un travail parfait que vous auriez fait. C'est leur guerre et, si vous devez les aider, ne la gagnez pas pour eux. D'ailleurs, dans les conditions très bizarres qui règnent en Arabie, votre travail, en réalité, ne sera peut-être pas aussi bon que vous le pensez<sup>85</sup>.

Malgré les succès modérés des programmes d'aide et de développement à moyen et à long terme, l'étude des quelques recherches disponibles montre qu'il existe peu d'éléments, sinon aucun, pour prouver que les actions d'assistance humanitaire réalisées à court terme par les forces internationales ont permis à la stratégie anti-insurrectionnelle de marquer des points, en particulier en Afghanistan. Et cela, bien que les décideurs politiques et les militaires de la coalition aient fait du ralliement des cœurs et des esprits la clé de voûte des opérations anti-insurrectionnelles en Afghanistan, et malgré les immenses efforts déployés depuis 2008 pour détourner la population locale des insurgés. Divers facteurs ont été avancés pour expliquer ces échecs manifestes : la Coalition s'est donné pour stratégie de faire accepter les troupes de la FIAS plutôt que de rallier des appuis au gouvernement ; l'emploi de la force par les militaires n'est guère conciliable avec le ralliement des cœurs et les esprits qui, dans les faits, peut inspirer du mépris et être un facteur d'insécurité.

82 Elin Berman, Jacob N. Shapiro et Joseph H. Felder, « Can Hearts and Minds be Bought? The Economics of Counterinsurgency in Iraq », dans *Journal of Political Economy*, Vol. 119, N° 4, août 2011, pp. 766-819.

83 Andrew Beath, Fotini Christia et Ruben Enikolopov, *Winning Hearts and Minds? Evidence from a Field Experiment in Afghanistan*, MIT Political Science Working Paper N° 2011-14, pp. 2-3, 20, disponible sur : [http://www.humansecuritygateway.com/documents/MIT\\_WinningHeartsandMinds.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/MIT_WinningHeartsandMinds.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

84 *Ibid.*, pp. 11 et 20.

85 T. E. Lawrence, « The 27 Articles of T. E. Lawrence », dans *The Arab Bulletin*, 20 août 1917, disponible sur : [http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The\\_27\\_Articles\\_of\\_T.E.\\_Lawrence](http://wwi.lib.byu.edu/index.php/The_27_Articles_of_T.E._Lawrence) (dernière consultation décembre 2011).

Bien qu'il soit difficile de trouver des chiffres exacts, des millions de dollars américains ont été dépensés pour des initiatives de courte durée censées produire rapidement des effets et destinées à remporter l'adhésion de la population et à affaiblir l'insurrection<sup>86</sup>. Certes, la fourniture d'une assistance humanitaire par les militaires à travers ces projets dans le cadre de la contre-insurrection, souvent bien intentionnée, peut avoir localement des retombées bénéfiques de courte durée sur les militaires et inspirer de la gratitude à la population bénéficiaire. De fait, un rapport du Centre international Feinstein sorti en 2012 examine les liens entre aide et sécurité dans cinq provinces d'Afghanistan et note que des représentants de l'Armée ont signalé que « dans certaines régions, les projets d'aide administrés par les militaires ont eu à court terme des effets bénéfiques sur la sécurité, du moins au sens limité de la protection des troupes »<sup>87</sup>. Pour expliquer ce qu'il fallait entendre par ces effets bénéfiques sur la protection des troupes, un responsable de la Coopération entre civils et militaires (Civilian Military Cooperation – CIMIC) est cité en ces termes : « à court terme, cela évite les jets de pierres sur les patrouilles, ce qui permet aux ONG de faire leur travail et concourt à la sécurité à long terme »<sup>88</sup>. La même étude a noté que dans deux autres provinces, les militaires avaient estimé que ces projets sauvaient des vies parce que la population locale était plus disposée à fournir des renseignements sur les engins explosifs improvisés et que leur propre accès aux villages en était facilité<sup>89</sup>.

Cependant, si les projets d'aide administrés par les militaires peuvent être d'une certaine utilité tactique en permettant des échanges entre forces internationales et population locale « pour saisir l'atmosphère et recueillir des renseignements », ils ont globalement peu d'avantages stratégiques à long terme<sup>90</sup>. Comme l'explique sans fioriture Kilcullen : « Dans la contre-insurrection, l'effet de gratitude dure jusqu'au coucher du soleil. Alors, les insurgés font leur apparition et disent : Vous êtes de notre côté, n'est-ce pas ? Sinon, vous êtes morts »<sup>91</sup>.

De plus, d'autres recherches initiales ont montré que dans les opérations anti-insurrectionnelles, comme en Afghanistan et en Irak, les incitations et faveurs destinées à porter rapidement leurs fruits ne vont pas nécessairement de pair avec une stratégie de transformation à long terme basée sur la mise en

86 Selon le Centre international Feinstein, près de 2,64 milliards de dollars US ont été acheminés par l'intermédiaire du Programme d'intervention d'urgence du commandement pour financer les équipes provinciales de reconstruction. Voir Paul Fishstein et Andrew Wilder, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*, Feinstein International Center, janvier 2012, p. 6.

87 *Ibid.*, p. 54.

88 *Ibid.*

89 *Ibid.*

90 Rapport sur la Conférence de Wilton Park 1022, *op. cit.*, note 81, p. 2.

91 Cité chez George Packer, « Knowing the Enemy, Can social scientists redefine the 'war on terror' ? », dans *New Yorker Magazine*, 18 décembre 2006, disponible sur : [www.newyorker.com/archive/2006/12/18/061218fa\\_fact2?currentPage=all](http://www.newyorker.com/archive/2006/12/18/061218fa_fact2?currentPage=all) (dernière consultation décembre 2011).

place de mécanismes durables de justice et de bonne gouvernance.<sup>92</sup> Cela vaut particulièrement pour des puissances telles que les États-Unis et l'OTAN qui combattent en terre étrangère. Non seulement elles doivent venir à bout de leur image négative d'envahisseurs mais aussi s'employer à renforcer la gouvernance locale. Dans des contextes tels que l'Afghanistan, l'Institut Rand conclut que l'assistance apportée par les États-Unis pourrait avoir des retombées bénéfiques à court terme sur la sécurité des forces américaines mais qu'elle « fait très peu pour rapprocher le peuple du gouvernement national. En fait, lorsque les prestations du gouvernement du pays d'accueil sont médiocres par rapport à l'assistance des États-Unis, celle-ci risque de discréditer le gouvernement indigène »<sup>93</sup>.

Un rapport publié en 2011 par le Centre international Feinstein dénonce les projets à impact rapide (*Quick Impact Projects* – QIP) utilisés en 2008 par les forces du Royaume-Uni et l'équipe de reconstruction de la province du Helmand comme un exemple d'initiatives problématiques. Les QIP faisaient partie des projets d'assistance censés pouvoir « acheter » le loyalisme des Afghans et rallier l'assentiment des populations<sup>94</sup>. Ces projets recouvraient notamment des invitations, des paiements pour écart d'acquisition et de petites constructions rapidement réalisées. Selon le rapport, ces projets ont échoué parce qu'ils étaient en partie « portés par des attentes d'un optimisme irréaliste »<sup>95</sup>. Du fait d'un mélange d'incohérence de la part des équipes provinciales de reconstruction, de manque d'appropriation des projets par la population locale et de corruption d'agents locaux, les projets n'ont pas réussi à gagner l'assentiment des populations, ce qui était leur objectif, lequel a même parfois réduit à néant les effets positifs qu'ils pouvaient avoir<sup>96</sup>.

Dans son rapport de suivi de 2012, qui a porté sur l'aide et la sécurité et le ralliement des cœurs et des esprits dans cinq provinces afghanes, le Centre international Feinstein aboutit à des conclusions comparables sur la corruption et la distribution inéquitable de l'aide. Il note que, de l'avis des populations locales, les grands projets d'équipement bien visibles sont préférables aux petits projets qui ne font rien pour le développement de l'Afghanistan. Les grands projets peuvent créer des emplois, relancer l'économie locale et ainsi améliorer la sécurité<sup>97</sup>. De même, dans son rapport sur l'aide et le conflit en Afghanistan, l'*International Crisis Group* estime que pour avoir une chance de réussir à instaurer une stabilité durable, il faut mettre en place les institutions nécessaires et améliorer « l'emploi, la sécurité humaine, la justice et la gouvernance ». Pour l'ICG, le fait de lier l'aide aux objectifs de la contre-insurrection a « faussé la perception de l'aide et les conditions dans lesquelles elle est distribuée »<sup>98</sup>.

92 Rapport RAND, *op. cit.*, note 11, p. 94.

93 *Ibid.*, p. 92.

94 S. Gordon, *op. cit.*, note 52, p. 42.

95 *Ibid.*

96 *Ibid.*, pp. 42-43.

97 P. Fishstein et A. Wilder, *op. cit.*, note 86, pp. 42-51.

98 *International Crisis Group, op. cit.*, note 46, VI Conclusion.

## Le ralliement des cœurs et des esprits en Afghanistan : plus de mal que de bien ?

Pour certains commentateurs, dont un colonel de l'armée des États-Unis, « s'attacher à gagner les cœurs et les esprits, c'est mal orienter » la lutte des États-Unis contre l'insurrection en Afghanistan : si « l'objectif est de quitter l'Afghanistan », les forces américaines n'ont qu'à « maintenir de bons rapports avec la population » et faire en sorte qu'elle ait de « l'espoir » pour l'avenir et « confiance » dans les capacités des autorités afghanes. C'est aux autorités afghanes qu'il appartient de gagner les cœurs et les esprits<sup>99</sup>.

Malgré cette critique, les stratèges de la contre-insurrection peuvent être d'avis que la moindre réaction positive de la population locale, la moindre coopération de sa part, vaut mieux que rien. Et s'il y a un avantage à tirer des programmes dits « humanitaires » censés rallier l'assentiment de la population, ils ajouteraient sans doute que les militaires devraient persévérer dans cette voie. Mais cela pourrait coûter assez cher. Si la contre-insurrection doit rallier des soutiens au gouvernement local, assurer la sécurité et créer une situation économique viable, faut-il continuer les programmes militarisés d'assistance humanitaire à court terme qui ne cadrent pas avec ces objectifs ?

Les stratèges militaires doivent se poser aussi une autre question : les soldats ne sont-ils jamais en mesure, dans la pratique, de gagner les cœurs et les esprits d'une population locale hostile et peu réceptive ? La Tactique anti-insurrectionnelle de l'Armée des États-Unis elle-même relève dans l'une de ses annexes cette contradiction entre le rôle des militaires et le ralliement des cœurs et des esprits que l'on attend d'eux pour faire reculer l'insurrection :

Une fois que vous serez installés dans votre secteur, votre tâche principale sera d'établir des réseaux auxquels vous pourrez faire confiance. Tel est le vrai sens de cette expression du ralliement des cœurs et des esprits, qui comprend deux éléments distincts. Rallier les cœurs signifie persuader les gens que votre succès sert leur intérêt supérieur ; rallier les esprits, c'est les convaincre que vous pouvez les protéger et qu'il ne sert à rien de résister. *Notez que ni l'une ni l'autre notion n'a le moindre rapport avec la question de savoir si les gens vous aiment bien*<sup>100</sup>.

De même, le documentaire *Restrepo* illustre à bien des égards le défi que pose le ralliement des cœurs et des esprits dans un milieu particulièrement hostile, la vallée de Korengal en Afghanistan. Alors que les combats se poursuivent et

99 Colonel John M. Spitzer, « Counterinsurgency in Afghanistan: Lessons Learned by a Brigade Combat Team », dans *Military Review*, janvier-février 2011, pp. 73-74, disponible sur : [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview\\_20110228\\_art012.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20110228_art012.pdf) (dernière consultation décembre 2011).

100 U.S. Department of the Army, « Tactics in Counterinsurgency », Manuel de terrain n° 3-24.2, avril 2009, Appendix C: Twenty-Eight Articles: Fundamentals of Company-Level Counterinsurgency, para. 13. Les italiques ont été ajoutés par l'auteur.



que la force est encore nécessaire pour venir à bout de l'insurrection, peut-on attendre des soldats qu'ils appliquent de manière efficace une stratégie de ralliement des cœurs et des esprits<sup>101</sup> ? Dans le documentaire, l'un des officiers explique après une *shoura* hebdomadaire que les tentatives des forces américaines pour gagner la confiance de la population locale sont vouées à l'échec à cause des pertes civiles provoquées par leur recours à la force. Dans une autre séquence du film, une conversation radio entre deux soldats donne un aperçu de ce qu'ils pensent du ralliement des cœurs et des esprits. Comme un soldat mentionne les cœurs et les esprits, l'autre répond : « Ouais, nous prendrons leurs cœurs et leurs esprits »<sup>102</sup>.

À un autre moment du film, un soldat explique avec vivacité que « ce truc des cœurs et des esprits ne marche pas ». Après avoir fait remarquer que comme fantassins, ils ne sont pas formés pour appliquer cette stratégie, il ajoute :

Aller sur place et agir en ami, ça ne marche pas... en particulier quand l'Afghan que vous avez pris en train de poser une bombe sur le bas-côté de la route, un engin explosif improvisé, vous crache à la figure et vous traite d'infidèle et j'en passe... Le ralliement des cœurs et des esprits fond comme neige au soleil quand vous voyez le type vous tirer dessus et placer sa femme et ses gosses devant... sachant très bien que vous ne tirerez pas... ou quand le type vient, vous serre la main, prend les dix sacs de riz que vous lui donnez pour sa famille, les fournitures scolaires et les manteaux et, tout de suite après, grimpe dans la montagne, vous balance une roquette dessus, redescend et promène ses chèvres le lendemain matin le sourire aux lèvres. Qu'il aille se faire foutre, avec son cœur et son esprit<sup>103</sup> !!»

Le film montre bien que ni la population locale ni les militaires ne semblent être convaincus qu'une stratégie de ralliement des cœurs et des esprits puisse fonctionner. Pour la population locale, qui ne comprend guère que les forces américaines puissent nourrir d'une main et tuer de l'autre, cela reste une question de confiance. Quant aux soldats, le rôle double qui est attendu d'eux dans la lutte anti-insurrectionnelle leur inspire de toute évidence un sentiment de frustration mêlé de cynisme.

Il y a plus inquiétant que les problèmes pratiques à résoudre pour ceux qui croient fermement aux chances de succès de la stratégie de ralliement des cœurs et des esprits : des éléments récents indiquent en effet que l'aide utilisée comme stratégie dans le cadre de la contre-insurrection peut être en réalité un moteur d'insécurité et avoir une influence déstabilisante. Certains passages du rapport 2012 du Centre international Feinstein laissent entendre que les

101 Film de Sebastian Junger et Tim Hetherington (metteur en scène), voir <http://restrepothemovie.com/> (dernière consultation décembre 2011).

102 *Ibid.*

103 *Ibid.*, et un clip du spécialiste Kyle Steiner, sur « les cœurs et les esprits », disponible sur : <http://www.youtube.com/watch?v=ik9dVd5lutM> (dernière consultation décembre 2011).

projets d'aide peuvent être à l'origine de « tensions et de conflits » parce qu'ils sont « perçus comme des facteurs contribuant à creuser les inégalités et à faire des gagnants et des perdants »<sup>104</sup>. Le Centre international Feinstein note dans ce rapport que, si certaines régions peuvent être incitées à sécuriser une zone pour attirer des projets d'aide, d'autres pourraient en fait créer des problèmes pour empêcher la surveillance de projets en cours. Les stratèges de la contre-insurrection devraient plutôt être alertés par les commentaires de certaines des personnes interrogées dans le rapport, qui expliquent qu'une bonne stratégie pour attirer des projets d'aide « serait de faire un peu de bruit pour faire croire que les insurgés opèrent dans la zone et que quelques activités propres à gagner « les cœurs et les esprits » seraient nécessaires »<sup>105</sup>. Sont aussi cités des gestionnaires internationaux de programmes d'aide qui prétendent que certaines populations usent de la « mantra 'apportez-nous le développement' » comme d'une menace<sup>106</sup>. Bien que dans les passages en question, le rapport ne fasse pas la distinction entre les projets de courte durée destinés à rallier l'assentiment des populations et les programmes de développement à long terme, ces constatations devraient retenir l'attention là où les militaires et les décideurs politiques se servent de l'aide pour gagner la gratitude des populations locales et s'en faire accepter.

Les conclusions des recherches initiales ne sont nullement exhaustives et devront sans doute être complétées au moment du retrait d'Afghanistan des forces de la coalition, mais l'observation ne semble guère fournir d'éléments qui permettent de conclure que les projets d'aide à court terme et d'assistance humanitaire entrepris à l'initiative des États-Unis et de leurs alliés ont contribué de manière sensible à la stabilité en Afghanistan. On note au contraire une multiplication des travaux indiquant que les projets d'aide et de développement comme éléments d'une stratégie anti-insurrectionnelle sont perçus comme inefficaces et pourraient même aller dans le sens contraire de la stratégie générale.

Les organisateurs de la contre-insurrection pourraient néanmoins faire valoir que faute de données empiriques plus détaillées, les avantages qu'en retirent les troupes sur le terrain en termes de sécurité à court terme et de renseignements valent encore mieux qu'une absence totale de facteur de stabilisation et que, de ce fait, la confiscation de l'aide humanitaire est encore valable comme élément d'une stratégie anti-insurrectionnelle générale. En persévérant dans cette voie, ils vont sans doute perpétuer les tensions avec les milieux humanitaires et entrer en conflit permanent avec les principes fondamentaux du droit international humanitaire. Cela en vaut-il vraiment la peine et, au moment d'élaborer la doctrine et la stratégie pour les conflits futurs, les militaires et les décideurs politiques ne devraient-ils pas se livrer à une sérieuse réévaluation des coûts et des bénéfices de la militarisation de l'aide dans la lutte contre l'insurrection ?

104 P. Fishstein et A. Wilder, *op. cit.*, note 86, p. 61.

105 *Ibid.*, p. 64.

106 *Ibid.*

## La contre-insurrection a-t-elle de l'avenir ?

Il n'entre pas dans le champ de cet article de prédire les tendances en matière de conflits mais les conflits du type de celui de l'Afghanistan, qui ont pour but de désarmer l'insurrection, se feront sans doute plus rares pendant les prochaines décennies. En fait, la réflexion stratégique des États-Unis et d'autres grandes puissances militaires porte plutôt à croire que les guerres classiques totales sont sur le déclin et que celles qui domineront dans un avenir prévisible seront des guerres d'expédition locales avec probablement des opérations de lutte anti-insurrectionnelle<sup>107</sup>.

S'agissant de la sécurité, le département de la Défense des États-Unis prédit, outre un « paysage complexe et incertain dans lequel le changement continue de s'accélérer »<sup>108</sup>, « la montée de nouvelles puissances, l'influence grandissante d'acteurs non étatiques, la dissémination d'armes de destruction massive et d'autres technologies potentiellement destructrices et une série de tendances émergentes et tenaces qui remettront en cause l'ordre international futur »<sup>109</sup>. De son côté, dans son étude 2010 de la sécurité nationale, le Gouvernement du Royaume-Uni dépeignait un paysage futur d'une grande complexité :

Les conflits entre États ne vont pas disparaître mais leur caractère est déjà en train d'évoluer. Les tactiques asymétriques telles que les actions de nature économique, cybernétique et menées par entités interposées vont prendre de plus en plus de place et détrôner l'affrontement militaire direct, à mesure que les États et acteurs non étatiques chercheront à prendre l'avantage sur ceux de leurs adversaires dont les forces militaires classiques sont supérieures aux leurs<sup>110</sup>.

Dans son rapport 2011 sur les défis contemporains lancés au DIH, le CICR note lui aussi la prédominance de conflits armés non internationaux relativement longs et la disparition progressive de la ligne de partage entre affrontements idéologiques et affrontements non idéologiques<sup>111</sup>.

107 Voir Thomas Rid et Thomas Keane (directeurs de publication), « Counterinsurgency in context », dans *Understanding Counterinsurgency; Doctrine, operations, and challenges*, Routledge, 2010.

108 Département de la Défense des États-Unis, *Quadrennial Defense Review Report*, février 2010, p. 5, disponible sur : [www.defense.gov/qdr/](http://www.defense.gov/qdr/) (dernière consultation décembre 2011).

109 *Ibid.*, p. 5.

110 *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, présenté au Parlement par le Premier ministre sur l'ordre de sa Majesté, octobre 2010, p. 16, disponible sur : [http://www.direct.gov.uk/prod\\_consum\\_dg/groups/dg\\_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg\\_191634.pdf](http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf) (dernière consultation décembre 2011). Le Royaume-Uni s'intéresse aussi à la prévention et à l'action civile plutôt qu'à l'intervention militaire dans les conflits et les zones d'instabilité futurs : « Pour concourir à instaurer une stabilité durable dans ces pays, nous [le Royaume-Uni] augmenterons sensiblement notre aide à la prévention des conflits et à la réduction de la pauvreté. Pour apporter cette aide, nous appliquerons une démarche intégrée regroupant les ressources dont nous disposons en matière de diplomatie, de développement, de défense et de renseignement ». *Ibid.*, p. 44.

111 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, op. cit., note 35, pp. 6-7.

À propos de la contre-insurrection et de la lutte contre le terrorisme, les États-Unis ne voient pas en elles « des phénomènes transitoires ou des anomalies dans le paysage de la sécurité »<sup>112</sup>. Au contraire, le département de la Défense parle d'un « avenir incertain » dans lequel des « groupes violents extrémistes, avec ou sans le soutien d'États, continueront à fomenter l'instabilité et à défier les intérêts des États-Unis et de leurs alliés »<sup>113</sup>. Cependant, il ne va pas jusqu'à prôner la contre-insurrection pour faire face à ces menaces. Sa réticence à le faire explicitement est compréhensible si, comme le prévoit David Kilcullen, la lutte contre « Al Qaida » s'étend sur plusieurs générations, dure peut-être entre 50 et 100 ans pendant lesquels la courbe de la violence connaîtra des creux et des pics.<sup>114</sup>

Il semblerait donc que l'avenir ne soit pas pavé de luttes anti-insurrectionnelles avec une forte présence militaire sur le terrain comme en Afghanistan et en Iraq aujourd'hui. Pourquoi ? À cause notamment de la durée manifestement indéfinie des conflits contre des insurgés radicalisés et du succès limité remporté récemment par la contre-insurrection. Selon l'Institut RAND, « il n'existe aucune base empirique qui permette de s'attendre à ce qu'une intervention militaire de grande échelle à l'étranger triomphe de l'insurrection. S'il existe une corrélation entre une telle intervention et le succès de la contre-insurrection, elle est négative »<sup>115</sup>. Il ajoute que « l'engagement militaire à grande échelle à l'étranger est, au mieux, généralement improductif et, au pire, contraire aux buts recherchés » là où il faut lutter contre une insurrection<sup>116</sup>. Kilcullen fait valoir qu'il faudra à l'avenir éviter les interventions militaires unilatérales à grande échelle dans des pays islamiques<sup>117</sup>.

Les leçons tirées de la contre-insurrection en Iraq et en Afghanistan, mais aussi les expériences acquises ailleurs en la matière par les États-Unis, le Royaume-Uni et la France ont fait peu à peu prendre conscience du fait que pour combattre les insurgés, il allait falloir agir davantage sur le terrain civil et moins sur le terrain militaire, surtout là où l'insurrection locale est soutenue de l'extérieur. Aussi la nécessité de réserver principalement les forces armées à l'exercice de leurs fonctions traditionnelles de coercition fait-elle de plus en plus l'unanimité. Par ailleurs, les restrictions budgétaires vont probablement toucher les armées aux États-Unis et au Royaume-Uni et les obliger à réorganiser et à réduire leurs capacités de défense. Jeh Johnson, conseiller général du département de la Défense des États-Unis, a confirmé cette évolution structurelle et la réalité des contraintes économiques :

En cette période d'austérité budgétaire, nous [les États-Unis] avons entrepris de transformer l'appareil militaire en une force agile, flexible, rapide à

112 Département de la Défense des États-Unis, *op. cit.*, note 108, p. 20.

113 *Ibid.*

114 D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, *op. cit.*, note 13, p. 284.

115 Rapport RAND, *op. cit.*, note 11, p. 243.

116 *Ibid.*, p. 244.

117 D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, *op. cit.*, note 13, p. 269.

déployer et technologiquement avancée, ce qui implique de réduire la taille de l'Armée et du corps des Marines en service actif, et d'amputer le budget de la défense de 487 milliards de dollars en dix ans<sup>118</sup>.

En conséquence, les militaires devront être plus sélectifs dans leurs opérations et préférer « l'action directe contre des objectifs de haute valeur dans des zones reculées ou peuplées ; des opérations clandestines ; des frappes de précision », plutôt que des opérations de ralliement des cœurs et des esprits dont la durée n'est pas définie<sup>119</sup>.

En lieu et place des interventions militaires à grande échelle, Kilcullen suggère des interventions moins intrusives et plus indirectes, fondées sur un partenariat avec les autorités locales, les services de sécurité et les notables de la société civile, qui lui semblent un meilleur *modus operandi*. Il estime qu'il faudrait donner la préférence à des institutions civiles plutôt qu'aux forces militaires, et à des nationaux locaux plutôt qu'aux forces internationales<sup>120</sup>. L'Institut RAND formule des recommandations similaires et plaide pour le développement de capacités anti-insurrectionnelles complètes et équilibrées, une place plus grande laissée à l'action d'organismes civils et des efforts axés sur le renforcement des services de sécurité locaux<sup>121</sup>. Il recommande que, comme les militaires seront moins présents dans les luttes anti-insurrectionnelles futures, les organismes civils en place se donnent pour objectif de renforcer les capacités du gouvernement local, de le rendre représentatif de l'ensemble de la population et plus prompt à répondre à ses besoins<sup>122</sup>.

Les États-Unis et le Royaume-Uni en particulier accorderont plus d'attention à la prévention, en s'attaquant aux causes socio-économiques de l'instabilité pour réduire les risques d'éclatement d'un conflit. Là où les militaires seront appelés à agir, il semble que leurs interventions futures dans des pays tiers prendront la forme d'incursions rapides dans les zones ennemies, prenant davantage appui sur les forces locales et sur des véhicules automatiques sans pilote tels que les drones. Les militaires continueront à effectuer des

118 Conférence du doyen à la faculté de droit de Yale, « National security law, lawyers and lawyering in the Obama Administration », par Jeh Charles Johnson, conseiller général du département de la Défense, 22 février 2012.

119 Rapport RAND, *op. cit.*, note 11, p. xviii.

120 D. Kilcullen, *The Accidental Guerilla*, *op. cit.*, note 13, p. 283. Il souligne aussi que toute assistance militaire devrait viser à corriger les défauts de la gouvernance et s'attaquer aux problèmes du développement et de la corruption institutionnelle, dont se nourrit l'insurrection. Seule une coopération « tous azimuts » avec les organismes d'aide, les organisations charitables, les éducateurs, les ministères des Affaires étrangères et les États peut lui permettre d'y parvenir. *Ibid.*, p. 289.

121 Rapport RAND, *op. cit.*, note 11, pp. 83-84, 351-353. NB: certains auteurs ont proposé une ligne d'action comparable pour le conflit en Somalie. Le désengagement constructif et l'engagement mérité ne sont que deux théories avancées, chacune partant de solutions civiles et locales plutôt que militaires et internationales. *How to end the Stalemate in Somalia*, dans *Foreign Affairs*, Bronwyn Bruton et J. Peter Pham, [www.foreignaffairs.com/articles/68315/bronwyn-bruton-and-j-peter-pham/how-to-end-the-stalemate-in-somalia](http://www.foreignaffairs.com/articles/68315/bronwyn-bruton-and-j-peter-pham/how-to-end-the-stalemate-in-somalia) (dernière consultation décembre 2011).

122 *Ibid.*, pp. 363-365.

opérations anti-insurrectionnelles, bien que, selon toutes probabilités, sous une forme modifiée et beaucoup plus limitée. Ils seront appelés à revenir à leur rôle traditionnel – la neutralisation de l'ennemi par l'usage de la force – et n'auront plus à remplir la fonction dont ils ont hérité en Afghanistan et en Irak, celle de gagner les cœurs et les esprits.

Si ce modèle se révèle celui de l'avenir, on peut espérer que l'aide humanitaire sera moins manipulée à des fins militaires. D'autre part, chaque chose étant à sa place, il sera possible de conserver un espace humanitaire neutre et indépendant dans lequel l'aide et les secours pourront être distribués en fonction des besoins et ne s'inscriront plus dans une stratégie militaire.

## Conclusion

Si la contre-insurrection résiste au temps, sous une forme ou sous une autre, il sera intéressant de voir, quand les États-Unis et les forces de la coalition mettront progressivement fin à leurs opérations en Afghanistan, quels enseignements on pourra tirer du rapprochement des activités humanitaires et des activités militaires dans les opérations anti-insurrectionnelles. Les recherches et la pratique ont montré que ces opérations doivent continuellement s'adapter pour relever au mieux les défis lancés par les insurgés. Il semble aussi qu'inclure l'assistance humanitaire dans une stratégie bâtie sur le ralliement « des cœurs et des esprits » ne sert pas forcément l'objectif militaire général. Cela peut, au mieux, inspirer à la population locale une gratitude éphémère et, au pire, nuire aux objectifs recherchés.

Les milieux humanitaires espèrent que les stratèges des engagements militaires futurs seront pleinement conscients des risques que présente l'utilisation de l'assistance humanitaire comme composante d'une stratégie militaire de ralliement des cœurs et des esprits. Les sérieuses préoccupations exprimées par les organisations humanitaires devraient retenir l'attention d'un point de vue juridique et pratique. La confusion entre activités de secours et objectifs militaires peut mettre en danger les acteurs humanitaires en les associant, aux yeux des insurgés, à la puissance militaire des envahisseurs étrangers. Si les acteurs humanitaires ne peuvent pas remplir efficacement leur fonction dans des régions qui ont désespérément besoin de secours, les civils en détresse n'en souffriront que davantage, ce qui risque d'aggraver encore l'instabilité. Comme l'explique le directeur des opérations au CICR :

Compte tenu des enjeux, je pense qu'il est essentiel que les décideurs politiques et militaires soupèsent attentivement les lourdes conséquences que peut avoir l'intégration de l'assistance humanitaire dans les opérations de lutte anti-insurrectionnelle. Quant aux organisations humanitaires, elles doivent se montrer plus honnêtes et critiques lorsqu'elles examinent les conséquences de leurs choix, et décider en toute bonne foi de leur mode de fonctionnement. Si ces conditions ne sont pas remplies, les travailleurs

humanitaires continueront à devoir faire face à une insécurité grandissante et, surtout, les victimes des conflits armés se retrouveront encore plus isolées et menacées<sup>123</sup>.

Faute d'une séparation entre l'assistance humanitaire et la stratégie militaire dans des situations de conflit complexes, les organisations humanitaires risqueront toujours d'être perçues par les insurgés, et même par la population locale, comme n'étant ni impartiales ni neutres et comme servant la cause de la lutte anti-insurrectionnelle. Bien qu'en Afghanistan de nombreuses organisations humanitaires aient pu retrouver leur crédibilité et se tailler un espace humanitaire dont elles avaient grand besoin, cela leur a pris beaucoup de temps et elles ont eu de nombreux obstacles à surmonter. On le sait d'expérience : une fois que l'on a donné une image négative de soi-même, il est très difficile de s'en défaire et c'est souvent la population ayant besoin d'aide qui en subit les conséquences.

Pour les décideurs politiques et les stratèges militaires, le défi consistera à mettre à profit ces enseignements lors de l'élaboration de stratégies anti-insurrectionnelles efficaces en vue de conflits futurs. Pour des raisons diverses, il est clair que l'instrumentalisation de l'assistance humanitaire pour gagner les cœurs et les esprits est contestable, risquée et très probablement inefficace dans la lutte contre l'insurrection.

123 P. Krähenbühl, *op. cit.*, note 62.

