

## Interview de Maurits R. Jochems\*

*L'ambassadeur Maurits R. Jochems est Vice-secrétaire général adjoint à la Division Opérations du Secrétariat international de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). À ce titre, il est responsable, entre autres, des activités de l'Alliance concernant la planification des situations d'urgence à caractère civil. Diplomate de carrière, il a été détaché par le Ministère des affaires étrangères des Pays-Bas à l'OTAN depuis août 2005. Avant de prendre ses fonctions actuelles, il a été directeur de la politique de sécurité internationale au sein du Ministère néerlandais des affaires étrangères, où il s'occupait des opérations, des questions de politique de sécurité de l'OTAN et de l'UE, du désarmement et de la maîtrise des armements à l'ONU, des activités de l'OSCE et de la politique relative aux exportations d'armes. Il a aussi travaillé dans les ambassades des Pays-Bas en Jamaïque, à Bonn, à Beyrouth, à Bruxelles (auprès de l'OTAN) et à Rome.*

\*\*\*

### **Pourriez-vous nous décrire en quelques mots la nature et l'ampleur des activités de planification en matière de situations d'urgence civiles de l'OTAN ?**

Depuis la création de l'Alliance, en 1949, l'OTAN a toujours beaucoup insisté sur la notion de protection de la population civile. C'est en 1953 que l'OTAN a mis en place un dispositif d'assistance en cas de catastrophe, consciente du fait que les capacités de protéger les populations en temps de guerre pouvaient aussi être utilisées pour les protéger contre les conséquences des catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme. Après le lancement de Partenariat pour la Paix, en 1994, de nombreux pays partenaires ont manifesté leur intérêt à l'égard d'un renforcement de la coopération avec l'OTAN dans le domaine de la protection civile et des interventions en cas de catastrophe. En 1998, à la suite d'une initiative de la Fédération de Russie, le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC) a vu le jour au siège de l'OTAN.

La planification des situations d'urgence à caractère civil est avant tout une responsabilité nationale, et les biens de caractère civil demeurent en tout temps sous le contrôle des autorités nationales. La valeur ajoutée qu'apporte l'OTAN réside dans la facilitation de la coordination et de la liaison grâce à des structures telles que le Centre de coordination. Des alliés et des partenaires de plus petite taille se voient ainsi donner la possibilité, qu'ils n'auraient pas autrement, d'apporter une contribution comme un hôpital de campagne ou une unité de purification d'eau. Le but de la planification des situations d'urgence civiles à l'OTAN est de mettre en commun les informations sur les activités nationales de planification afin d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources civiles durant les situations d'urgence. Elle permet aux nations alliées et partenaires de s'assister mutuellement en préparant et en affrontant les conséquences des crises, des catastrophes ou des conflits.

### **Qu'entendez-vous par réaction civile et militaire coordonnée ?**

---

\* Interview réalisée le 28 juin 2007 à Bruxelles par Toni Pfanner, rédacteur en chef de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.

La version anglaise de l'interview a été publiée dans : *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, No. 866, juin 2007, pp. 239-245.

La planification et l'exécution des opérations militaires est un processus complexe. Afin de mettre en place une opération qui permette de faire face de la meilleure manière possible à une situation de crise, les planificateurs et les commandants militaires ont souvent besoin de faire appel aux compétences et aux moyens matériels du secteur civil. L'OTAN est un forum efficace au sein duquel les moyens civils et militaires peuvent se compléter mutuellement et concorder en vue d'un objectif commun. La coopération étroite et la compatibilité des modes opératoires entre acteurs militaires et civils sont cruciales, et ce sont les caractéristiques d'une situation donnée qui doivent dicter la meilleure solution : réponse militaire, réponse civile, ou combinaison des deux.

### **L'OTAN n'est-elle pas une alliance militaire ?**

Il est clair, au vu de ce qui précède, que l'OTAN a une dimension civile, mais c'est avant tout une alliance politique, qui utilise principalement des instruments militaires. Toutefois, dans la plupart des États membres de l'OTAN, l'armée joue aussi un rôle d'appui aux autorités civiles dans des situations exceptionnelles et particulièrement difficiles. Bien entendu, la tâche principale de l'armée, dans n'importe quel pays, consiste à assurer la défense nationale. Sa seconde mission consiste à contribuer à la défense de l'Alliance, y compris en contribuant aux opérations de maintien de la paix. Dans plusieurs pays, comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada, l'assistance militaire aux autorités civiles conduit à des contacts plus intenses entre les Ministères de la défense et de l'intérieur, par exemple pour prendre des dispositions permettant au Ministère de l'intérieur de pouvoir disposer d'un certain nombre d'hélicoptères lors de situations d'urgence telles que des inondations.

### **Si la planification en cas de situations d'urgence à caractère civil est une responsabilité nationale, pourquoi déployer des moyens militaires dans des opérations internationales de secours en cas de catastrophe ?**

Les catastrophes récentes telles que l'ouragan Katrina et le tremblement de terre au Pakistan ont montré à quel point certaines capacités militaires peuvent être utiles lorsque les premiers intervenants sont débordés. D'aucuns pensent sans doute que les secours en cas de catastrophe sont dispensés de manière plus efficace et plus économique par des acteurs civils : autorités nationales, organisations internationales ou organisations non gouvernementales. C'est sans doute vrai dans la plupart des catastrophes, mais il y a hélas des cas où l'échelle du désastre est telle que les premiers intervenants — autorités locales ou services du Ministère de l'intérieur — sont tout simplement débordés. L'assistance de l'armée peut aussi être nécessaire pour des opérations qui exigent du matériel spécial, comme des ponts aériens, des hôpitaux de campagne ou des ponts, etc. C'est dans des cas de ce type que les militaires peuvent et doivent être associés aux opérations. Aider les autorités nationales à réagir aux catastrophes naturelles ou industrielles constitue, comme je l'ai dit, une mission fondamentale des forces armées dans la plupart des pays, qu'ils appartiennent ou non à l'OTAN.

### **Pourriez-vous préciser la répartition des tâches en cas d'intervention de l'OTAN après une catastrophe civile ?**

Avant de vous répondre, permettez-moi une remarque sur la terminologie. Le mot «intervention» dans votre question me gêne. Si une catastrophe survient, l'OTAN apporte son assistance en réponse à une demande formulée par un pays touché. Je souligne que l'OTAN n'intervient pas : elle offre son assistance en réponse à une demande.

Les capacités propres de l'OTAN sont très limitées. Elle s'appuie presque exclusivement sur les capacités nationales. La valeur de l'OTAN réside dans sa capacité de mobiliser et d'utiliser ces capacités de manière cohérente. L'organisation a des capacités de commandement et de contrôle, avec des sièges à Naples, Brunssum, Lisbonne et Bruxelles.

Elle a une vision d'ensemble de ce qui est disponible, en quel lieu et auprès de qui. Toutes les nations n'ont pas des capacités ou des compétences suffisantes, en termes quantitatifs ou qualitatifs. Dans certains pays, la situation laisse à désirer. Le rôle majeur de l'OTAN consiste à mobiliser et coordonner l'utilisation de ces capacités. En général, les pays qui disposent de ressources importantes gèrent eux-mêmes les situations d'urgence. Cependant, des pays frappés par une catastrophe massive peuvent avoir des points faibles et demander de l'aide. Lorsque l'aide de l'OTAN est sollicitée, le rôle de l'organisation consiste à aider à combler ces lacunes et, en utilisant l'inventaire des capacités nationales, de mobiliser ces ressources auprès des pays du Conseil de partenariat euro-atlantique qui en disposent. Une fois que l'on sait où se trouvent les ressources nécessaires, la tâche consiste à venir en aide au pays touché et à soutenir les pays de manière à acheminer l'assistance jusqu'au lieu où elle est requise. Le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe est un organe de dimensions modestes, mais efficace.

### **Y a-t-il des différences entre la conception militaire de l'assistance aux populations civiles et celle des autorités nationales ou des organisations humanitaires ?**

Nous n'établissons pas de distinction hermétique entre les démarches; tout cela fait partie d'une action coordonnée. Si les militaires ont, de toute évidence, des capacités utiles à apporter aux opérations de secours en cas de catastrophe, cette assistance doit être fournie dans le respect du principe de subsidiarité. Je veux dire par là que les responsables civils doivent toujours avoir le rôle directeur, et ce sont eux qui doivent officiellement demander l'appui des militaires. L'assistance doit être fournie en réponse à une demande, et non pas parce qu'il y a une volonté d'offrir des secours. En principe, ce sont les pouvoirs locaux qui devraient solliciter une assistance extérieure, y compris militaire, dans les cas où ils considèrent que la catastrophe est d'une ampleur telle qu'ils ne peuvent y faire face seuls.

### **Est-ce ainsi que les choses se sont produites dans le cas de l'ouragan Katrina aux États-Unis et du séisme au Pakistan en 2005 ?**

Tout à fait. Dans ces deux cas, les gouvernements nationaux concernés ont officiellement demandé l'assistance de l'OTAN. Dans le cas du Pakistan, les Nations Unies ont en outre demandé l'aide de l'OTAN pour mettre sur pied leur propre opération de secours. De ce fait, la majeure partie des matériaux essentiels fournis par les services du Haut Commissariat des Nations Unies pour permettre aux réfugiés d'avoir un abri ont été transportés au Pakistan par des aéronefs de l'OTAN, avant l'arrivée du rude hiver himalayen. L'OTAN a aussi participé aux réunions générales de coordination à Islamabad, dirigées conjointement par des responsables du gouvernement pakistanais et par le représentant résident des Nations Unies, ainsi qu'aux réunions sous-régionales appropriées sous l'égide des Nations Unies, comme celles concernant les soins de santé et les abris .

### **L'opération de l'OTAN au Pakistan a été la première grande opération civile de secours après une catastrophe.**

Le tremblement de terre a frappé le Pakistan et une partie de l'Inde le 8 octobre 2005. Le 10 octobre, le gouvernement pakistanais s'adressait à l'OTAN et à d'autres organisations pour solliciter une assistance. Le lendemain, l'OTAN prenait la décision d'établir un pont aérien entre l'Europe et le Pakistan pour transporter les secours requis d'urgence dans les zones de haute altitude. Nous avons transporté 3400 tonnes de secours fournis par les Nations Unies (essentiellement des tentes et du matériel pour abris). En parallèle, l'OTAN a étudié d'autres possibilités, et a décidé de mettre à disposition un hôpital supplémentaire pour la zone touchée, une unité d'ingénieurs pour les réparations urgentes, et des unités de purification d'eau. Les ingénieurs ont réparé environ 60 kilomètres de routes endommagées. Le personnel

médical a traité directement quelque 5000 personnes, tandis que 3500 personnes ont pu être soignées par des équipes mobiles. L'ensemble de l'opération a duré environ trois mois. Nous avons toujours considéré intuitivement qu'une opération de secours devrait être d'une durée limitée. Après cette première phase, les activités de reconstruction prennent la relève, et c'est indubitablement un rôle qui incombe aux Nations Unies et à d'autres, mais pas à l'OTAN.

### **Quels enseignements avez-vous tirés de l'expérience au Pakistan ?**

Notre problème numéro un a été le financement. Les coûts de fonctionnement du pont aérien et de l'acheminement des secours par hélicoptère étaient énormes. Les Ministères de la défense — qui sont en définitive ceux qui financent les opérations de l'OTAN — n'ont pas de fonds disponibles pour des opérations de secours humanitaires. Sur le plan national, de telles activités relèvent de la responsabilité des Ministères de la coopération pour le développement.

Certaines mesures de réforme et d'amélioration des mécanismes de financement avaient déjà été instaurées par certains pays pendant l'opération de secours au Pakistan. Ainsi, au Royaume-Uni, le secrétaire d'État au développement international, Hilary Benn, a décidé de couvrir les coûts de fonctionnement supplémentaires dus au déploiement de trois hélicoptères Chinook et d'un régiment du génie grâce au budget du développement international. En recourant à une autre ligne budgétaire, M. Benn a pu en outre apporter une contribution financière importante au fonds d'affectation spéciale de l'OTAN qui a couvert les coûts du pont aérien.

Cet arrangement improvisé par M. Benn pour les besoins de la cause présente des avantages évidents. Ainsi, un département du développement international n'a pas besoin d'assurer la gestion et le déploiement de sa propre flotte d'hélicoptères, ce qui permet d'éviter la duplication des ressources. En outre, selon le mode de calcul des coûts, cette solution est très vraisemblablement bien moins onéreuse que tout arrangement qui exigerait la location d'hélicoptères sur des bases commerciales — à condition, d'ailleurs, que des appareils soient disponibles.

Ceci dit, pour formaliser de tels arrangements, il est indispensable de revoir la définition de l'aide publique au développement. Il semble en effet que le financement d'hélicoptères militaires pour des opérations de secours en cas de catastrophe ne puisse pas, selon les définitions en vigueur, entrer dans le cadre de l'aide publique au développement. De ce fait, les ministres chargés du développement ne sont guère encouragés à s'inspirer de l'initiative de leur homologue britannique au Pakistan. Pourtant, à l'heure où de nombreux pays renforcent la collaboration entre les Ministères chargés du développement international, de la défense et des affaires étrangères, il serait sans doute temps de repenser les critères de l'assistance.

Dans le cas de l'opération de secours au Pakistan, une telle mesure aurait été particulièrement appropriée, puisque les Nations Unies se sont adressées à l'OTAN pour installer un pont aérien et pour déployer des hélicoptères. Le simple bon sens voudrait que les pays de l'OTAN soient autorisés à imputer une partie des coûts supplémentaires encourus par leurs forces armées aux budgets de l'assistance internationale et du développement, ou que les Nations Unies les remboursent directement à partir des fonds réunis pour payer l'opération de secours.

**Dans quel type de situation d'urgence civile l'OTAN pourrait-elle offrir ses services à l'avenir ? En dehors des catastrophes naturelles, peut-on concevoir que l'organisation agisse en cas de catastrophe causée par l'homme, voire d'attaques chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires ? Peut-on se préparer à toutes ces différentes menaces ?**

Voici quelques années encore, l'OTAN n'envisageait que les catastrophes naturelles et

technologiques. Cependant, les attentats du 11 septembre l'ont amenée à prendre des mesures nouvelles pour aider les pays à protéger les populations civiles contre les conséquences d'attaques lancées au moyen d'agents chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires. Préparer ces divers scénarios n'est pas seulement possible : c'est une nécessité. Un accident ou une catastrophe naturelle pourraient entraîner des catastrophes chimiques et biologiques. En outre, il existe en Europe de nombreuses centrales nucléaires, et on ne peut exclure que se produise un accident, dont les conséquences dépasseraient évidemment les frontières. Nous devons aussi tenir compte des nouveaux visages du terrorisme.

Si nous avons fait un travail irréprochable sur le plan civil, nous aurions été prêts face aux événements du 11 septembre. Aujourd'hui, nous comblons notre retard. La responsabilité principale incombe aux autorités nationales. Certains pays sont plus efficaces que d'autres, et les organisations telles que l'OTAN, l'ONU ou l'UE présentent l'avantage de permettre le partage et la comparaison des expériences acquises et des pratiques mises en œuvre avec succès à l'échelon national; chacun peut ainsi tirer parti du travail des autres. C'est aussi une bonne manière de mettre au point des méthodes communes. Si l'un des pays de l'Alliance est particulièrement compétent dans tel ou tel domaine, ces connaissances peuvent être partagées avec les autres membres, ce qui est très précieux.

**L'assistance aux victimes d'agents chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires ne serait possible qu'avec un matériel très spécialisé et coûteux; la préparation aussi serait onéreuse. L'OTAN a-t-elle la capacité de faire face à de tels accidents ? Peut-elle fournir l'équipement et la formation ?**

Personne ne souhaite envisager cette éventualité, mais malheureusement nous devons nous y préparer. La menace des armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) doit être prise au sérieux. L'OTAN a beaucoup travaillé pour contribuer à renforcer les capacités nationales et le degré de préparation civile en cas d'accident de cette nature.

Du côté civil, un programme complet du Conseil de partenariat euro-atlantique sur la formation et les exercices CBRN a été mis au point. La rédaction d'un projet de directives non contraignantes et de normes minimales pour les premiers intervenants concernant la planification, la formation, les procédures et le matériel pour les incidents de type CBRN est en cours depuis 2002. L'objet de cette initiative est de formuler des directives générales que les pays du Conseil pourraient utiliser, à titre volontaire, pour améliorer leur degré de préparation afin de protéger les populations contre ces risques. Ces directives ont aussi pour but de renforcer l'interopérabilité entre les pays. L'OTAN souhaite que les informations sur les capacités médicales soient mises en commun, en cas de catastrophe faisant un grand nombre de victimes. Son comité médical mixte a mis au point des protocoles de soins pour les personnes victimes d'une attaque de type CBRN, et son comité de protection civile a préparé des directives d'information du public à appliquer avant, pendant et après une crise. Ces directives dites «de Budapest» sont applicables à une crise causée par un accident de type CBRN. Les commissions et comités de planification des transports ont défini des dispositifs de coordination des ressources de transports civils mises à disposition par les pays pour être utilisées par l'Alliance. Les domaines dans lesquels l'assistance pourrait être fournie comprennent les évacuations massives de populations, les évacuations médicales réalisées avec des moyens civils modifiés à cet effet, et les volontaires nationaux pour assurer le transport de matériel ou de médicaments essentiels. L'OTAN a aussi rédigé un mémorandum d'accord sur la facilitation des transports transfrontières civils essentiels. L'objet principal du mémorandum est d'accélérer et de simplifier les procédures en vigueur de franchissement des frontières nationales et de dédouanement lorsque des secours internationaux sont envoyés après un grave accident.

Sur le plan militaire, l'OTAN a créé en 2003 le bataillon multinational de défense

CBRN, afin de contribuer à protéger les soldats au moyen d'une unité pouvant être déployée rapidement et avec souplesse, et capable par ailleurs d'assister les autorités civiles. Le bataillon peut mener des opérations de reconnaissance pour détecter des substances de type CBRN et peut épauler des opérations de décontamination. L'objectif principal est de fournir une capacité de défense CBRN crédible, en premier lieu aux forces et commandements conjoints de l'OTAN déjà déployés.

**Que fait l'OTAN pour évaluer et pour améliorer ses capacités dans ce domaine ? Sont-elles directement liées à des scénarios de ce type ?**

Les activités de l'OTAN dans le domaine civil sont principalement axées sur la promotion de normes minimales de préparation pour les premiers intervenants, par l'adoption de directives communes, de programmes de formation et par des exercices. Nous organisons chaque année des exercices au cours desquels le Centre de coordination des réactions en cas de catastrophe envisage des scénarios pertinents dans un pays partenaire; ces exercices sont évalués et servent ensuite à apporter des améliorations. Le dernier exercice sur une situation d'urgence de nature civile a eu lieu en Croatie en mai 2007. Il s'agissait, pour l'essentiel, d'un scénario biologique. L'objet de ces exercices est d'améliorer ou de renforcer la capacité des pays de faire face à des situations d'urgence, et aussi de mettre à l'épreuve la gestion de l'assistance internationale. Par ces exercices, nous pouvons favoriser la coordination et l'interopérabilité.

**L'OTAN coordonne-t-elle ses activités avec d'autres organisations internationales ?**

L'OTAN, en tant qu'organisation internationale, maintient des contacts étroits avec l'ONU et avec d'autres grandes organisations de secours. Jusqu'à une date récente, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies avait un chargé de liaison détaché en permanence auprès du Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe. L'un des aspects les plus importants de la coopération consiste à être informé des activités des divers acteurs participant aux secours en cas de catastrophe. La coopération avec d'autres organisations internationales est donc prioritaire pour l'OTAN, qui a décidé, pour renforcer la coopération, d'organiser chaque année un grand exercice international ouvert à tous les acteurs souhaitant y participer.

Chaque année, des situations d'urgence majeures mettent à rude épreuve les capacités existantes. La bonne nouvelle est que, grâce à des organisations telles que l'ONU, le CICR, l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques et l'Organisation mondiale de la Santé, des progrès importants ont été réalisés en termes de possibilités de coopération du côté civil.