

PROVISOIRE

E/2007/SR.32
24 mars 2009

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Session de fond de 2007
Débat consacré aux affaires humanitaires

COMPTE RENDU ANALYTIQUE PROVISOIRE DE LA 32^{ème} SÉANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le lundi 16 juillet 2007 à 15 heures

Président : M. HANNESSON (Islande) (Vice-Président)

SOMMAIRE

Assistance économique spéciale, aide humanitaire et secours en cas de catastrophe (*suite*)

Réunion-débat sur l'emploi de moyens militaires pour l'assistance en cas de catastrophe naturelle

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, au Groupe d'édition, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

En l'absence de M. Čekuolis (Lituanie), M. Hannesson (Islande), Vice-Président, prend la présidence

La séance est ouverte à 15 h 10

Assistance économique spéciale, aide humanitaire et secours en cas de catastrophe (suite) (A/61/699-E/2007/8, A/61/699/Add.1-E/2007/8/Add.1, A/62/87/-E/2007/70, A/62/72-E/2007/73, A/62/83-E/2007/67 et A/62/94-E/2007/83)

Réunion-débat sur l'emploi de moyens militaires pour l'assistance en cas de catastrophe naturelle

Le Président dit que les grandes catastrophes, comme le tsunami de l'Océan indien, le tremblement de terre de l'Asie du Sud et les inondations du Mozambique, ont suscité une forte intervention de moyens militaires étrangers pour l'acheminement de l'aide humanitaire. En un temps où l'incidence et la gravité des catastrophes naturelles augmentent, les gouvernements ne cessent de demander, d'offrir et de fournir des moyens militaires pour appuyer des opérations de secours humanitaires. Mais cela n'a pas été sans poser des problèmes. En organisant cette réunion, le Conseil a reconnu la nécessité de faire le point sur le rôle que jouent les moyens militaires en cas de catastrophe et de débattre des problèmes que cela pose. On espère que le débat permettra de définir les principes directeurs et de dégager les pratiques opérationnelles pour l'acheminement et la coordination de l'assistance en cas de catastrophe.

M^{me} Wahlstrom (Sous-secrétaire générale pour les affaires humanitaires et Coordinatrice adjointe des secours d'urgence), agissant en tant que modératrice, indique que le Conseil a déjà débattu de la question en 2005 et que les Directives d'Oslo sur l'emploi des moyens de défense militaire et civile pour les secours en cas de catastrophe ont récemment été actualisés.

M. Del Rosal (Ministre de la défense nationale, Mexique) dit que la tendance à la réduction des conflits entre Etats a fait que la question s'est posée à l'esprit du public concernant la nécessité de continuer à investir en équipement militaire, en formation et même en maintien d'une nombreuse armée. Toutefois, l'apparition de défis nouveaux et alarmants a forcé les Etats à repenser leur notion de sécurité. Ils en sont venus à voir ces défis, du point de vue environnemental surtout, comme des phénomènes

d'une puissance et d'une portée telles qu'ils risquent de menacer la sécurité et le développement de toutes les nations.

M. Del Rosal dit que le rôle des forces armées mexicaines en cas de catastrophe est de maintenir l'ordre, d'aider les victimes, de protéger les biens et de contribuer à la reconstruction des zones touchées – fonctions qui forgent des liens importants entre le personnel militaire, les autorités civiles et la société dans son ensemble. L'incapacité relative où sont les institutions civiles de prévenir ou traiter les situations d'urgence conduit inévitablement les gouvernements à recourir aux forces armées du pays afin d'intervenir rapidement en cas de catastrophe.

Du fait de sa situation géographique et de son climat, le Mexique est confronté à divers événements qui menacent ses habitants dans leur vie quotidienne, comme des tremblements de terre, des incendies, de graves sécheresses et des activités volcaniques, mettant en danger des vies et des biens et augmentant les besoins de sécurité de la population civile. L'intervention du Ministère de la défense nationale dans le système de protection civile du Mexique obéit à diverses dispositions législatives qui font que le Ministère est légalement chargé de veiller à ce que les forces armées interviennent rapidement en cas de situation d'urgence ou de catastrophe naturelle en étroite coopération avec les autorités locales. L'emploi des forces armées dans les opérations de secours aux civils comme mesure d'intervention rapide, et non plus simplement comme moyen de dernier recours, a contribué à réduire les pertes de vies et les dégâts matériels en cas de catastrophe.

Comme les catastrophes ne tiennent pas compte des frontières et qu'elles causent des dégâts incalculables, en particulier dans les pays qui ne possèdent pas de structures de protection civile bien définies, le Mexique apporte depuis longtemps une aide humanitaire à divers pays, principalement sur le continent américain, aide qui est un principe directeur de sa politique étrangère.

L'aide humanitaire recouvre un grand nombre d'activités d'aide aux victimes de conflits armés et de catastrophes naturelles – celles-ci étant souvent plus nombreuses que les autres. L'aide humanitaire, qui ne se paie pas, vise les populations les plus vulnérables ou le plus durement touchées sans considération de

religion, de sexe, d'âge, de nationalité ou de couleur politique. Elle prend de plus en plus d'importance dans un monde où les catastrophes naturelles préoccupent les gouvernements un peu partout.

Afin de prévenir et d'atténuer les effets des catastrophes naturelles et pour venir en aide aux pays touchés, le Gouvernement mexicain a mis sur pied, avec le concours du Ministère de la défense nationale, un groupe d'action qui relève du Ministère des affaires étrangères. Les secours d'urgence comprennent l'envoi de médicaments, d'aliments et de matériaux de construction, des opérations de sauvetage et la fourniture de conseils et d'activités de formation aux autorités civiles et militaires chargées des secours dans le respect absolu des désirs et de la souveraineté de l'État que l'on aide.

L'aide est acheminée à l'étranger au moyen d'appareils des forces armées mexicaines accompagnés de spécialistes militaires sans armes. Les matériels de secours sont généralement reçus par les Chefs État et invariablement remis aux armées de État qui les reçoit. L'aide humanitaire est, soit offerte spontanément par le Président de la République du Mexique par un geste de solidarité envers un allié victime d'une catastrophe naturelle, ou elle est demandée directement par le Chef de État du pays touché. Ces demandes sont présentées par les États touchés quand leurs propres moyens et ressources n'arrivent pas à faire face à l'ampleur de la situation d'urgence. Dès que la décision est prise de déployer de l'aide, le Président de la République convoque les membres du système national de protection civile pour déterminer le type d'aide qui est nécessaire et disponible. Les forces armées mexicaines mettent alors en route le plan national de protection civile et des agents de État sont parfois envoyés pour faire une première évaluation de la situation. Les procédures et techniques utilisées par le personnel militaire des missions d'assistance humanitaire à l'étranger sont les mêmes que celles que l'on applique dans son propre pays, mais le personnel de secours d'urgence agit dans le strict respect du mandat opérationnel du pays aidé.

Les tâches effectuées par l'équipe d'assistance humanitaire comprennent une première évaluation des dégâts, la conduite d'opérations de recherche-sauvetage et l'évacuation de la population de la zone de la catastrophe et la fourniture de soins médicaux et dentaires. Le personnel militaire des équipes d'assistance humanitaire sait que ses activités dans les

pays étrangers doivent reposer sur les principes de libre détermination des peuples, de non-intervention et d'interdiction de l'emploi de la force et de respect des droits de l'homme, soucieux de sauvegarder l'image positive de l'armée mexicaine et d'éviter tout acte irresponsable qui risquerait tant soit peu de porter atteinte au but de sa mission humanitaire.

L'emploi de moyens militaires pour l'acheminement de l'assistance humanitaire à des pays victimes de catastrophes militaires est une garantie d'action opportune, efficace et coordonnée conforme aux aptitudes organisationnelles et à la discipline des forces armées. Avant de recevoir des équipes d'assistance humanitaire qui comprennent du personnel militaire, les pays récepteurs doivent faire savoir clairement que cette aide est à interpréter comme un geste d'amitié de la part d'un allié qui souhaite veiller à ce que les secours soient assurés de la manière la plus professionnelle possible.

M. Graisse (Directeur général adjoint principal, Programme alimentaire mondial (PAM) dit qu'il n'y a pas de doute quant à la valeur que représentent les moyens militaires pour répondre aux problèmes de logistique posés par les catastrophes naturelles. Le Programme alimentaire mondial (PAM) n'a cessé de bénéficier de cette coopération, tout récemment en réponse à la crise des inondations de 2007 au Mozambique, et précédemment au lendemain du tremblement de terre d'Asie du Sud et du tsunami de l'Océan indien.

Les services militaires sont formés et équipés pour répondre aux crises dans les plus brefs délais. L'ONU est également équipée pour répondre aux situations d'urgence, mais il lui faut faire face à plus de crises qu'elle n'a de réserves et il lui manque souvent le personnel et l'équipement nécessaires en cas de situations d'urgence à grande échelle. Ses moyens logistiques sont sans doute considérables, mais ils ne sont pas toujours suffisants pour intervenir immédiatement en cas d'urgence particulièrement pressante. Il n'y a pas un seul organisme, pas un seul ensemble d'organismes d'assistance humanitaire qui puisse disposer de la capacité logistique d'intervention d'une armée moderne.

La question se pose de savoir si la communauté internationale adhère à la notion de dernier recours en ce qui concerne l'emploi de moyens militaires, comme le préconisent les directives d'Oslo sur l'emploi de

moyens de défense militaire et civile pour porter secours en cas de catastrophe naturelle ou si elle a reconnu que les catastrophes naturelles appellent davantage de pragmatisme. Les directives nullement contraignantes d'Oslo disent que les moyens étrangers de défense militaire et civile ne doivent être demandés qu'en l'absence d'alternative civile comparable et seulement quand ces moyens peuvent répondre à un besoin humanitaire critique et que l'emploi de moyens de défense militaire ou civile doit donc représenter l'unique option en termes de capacité et de disponibilité. On pourrait faire valoir que, si l'emploi de moyens militaires, comme une grande opération de pont aérien, peut être vu comme une opération de dernier recours dans certains cas, il s'agit, à strictement parler, d'un cas de disponibilité unique plutôt que de capacité unique. Si, dans une situation d'urgence complexe, en particulier dans une zone de combat, les forces militaires sont souvent les seules capables de fournir le matériel et les compétences nécessaires, pareille capacité technique n'est nullement nécessaire en cas de catastrophe naturelle, auquel cas le secteur commercial est capable de répondre à ce besoin particulier. Toutefois, la communauté internationale doit faire preuve de pragmatisme et reconnaître que l'ampleur d'une catastrophe peut bien appeler des moyens supérieurs à ceux que l'on trouve sur le marché ouvert. Dans le cas d'un tremblement de terre de 2005 au Pakistan, par exemple, l'intervention humanitaire de la communauté internationale n'aurait pas suffi sans l'aide énorme de l'armée pakistanaise appuyée par des contingents de forces militaires aériennes et d'autres types de soutien du monde développé.

Un autre problème est de savoir qui paie pour l'emploi de moyens militaires et l'effet que cela a sur les budgets humanitaires. Les Etats qui fournissent une assistance militaire à la demande d'organismes d'assistance humanitaire n'utilisent pas généralement le budget du Ministère de la défense pour des opérations hors combat ou de secours mais en passent le coût à d'autres ministères. L'incertitude sur le point de savoir quel département doit en supporter le coût retarde souvent le déploiement des moyens disponibles. De plus, les organismes d'assistance humanitaire, qui ne connaissent le coût véritable des contributions militaires que longtemps après, peuvent trouver que le coût militaire doit être absorbé dans le budget global d'aide, avec ce résultat qu'il leur aurait

peut-être été préférable de rechercher des options commerciales plus économiques.

M. Graisse estime que les ministères chargés des affaires étrangères et les organismes de développement devraient tenir des discussions avec leurs ministères de la défense sur le financement de leurs déploiements de façon à ce que leur niveau de contributions multilatérales aux organisations humanitaires n'en soit pas affecté. Dans le même temps, la communauté internationale devrait faire une analyse du coût et de l'efficacité de l'emploi de moyens militaires comparés à ceux d'une opération commerciale de soutien afin que les bailleurs de fonds et les organismes humanitaires puissent se déterminer en connaissance de cause sur le timing des offres et les demandes d'assistance.

Deux crises récentes, le tremblement de terre d'Asie du Sud Est et le conflit du Liban, ont mis en lumière tout l'intérêt qu'il y a à pouvoir faire appel à un organisme de coordination d'intervention nationale militaire civile mixte. De ce fait, le Liban et le Pakistan ont amélioré leur capacité potentielle d'intervention par l'établissement d'autorités nationales de gestion des catastrophes dans le but d'inclure des moyens militaires et civils dans leurs plans de préparation. La question se pose de savoir quand et comment ces capacités nationales doivent demander et coordonner une assistance militaire étrangère dans le cadre de leurs initiatives de réduction des catastrophes. Il faudra aussi développer, chez les militaires étrangers, la compréhension de la démarche fondée sur le principe de la responsabilité sectorielle ou démarche de coordination sur le terrain de la gestion des opérations de soutien en cas de catastrophes et, plus généralement, promouvoir, parmi tous les acteurs, des activités conjointes de préparation dans le cadre d'une réponse proactive, et non pas réactive, aux catastrophes.

M. Graisse pense que l'emploi ciblé de moyens militaires en cas de catastrophe naturelle, conçu d'une manière pleinement conforme aux principes humanitaires des Directives d'Oslo, constitue un facteur très important dans l'acheminement efficace et opportun des secours humanitaires.

M^{me} Johnson (Fédération internationale des sociétés de la Croix rouge et du Croissant rouge (IFRC)) dit que la question de l'emploi de moyens militaires de secours en cas de catastrophe naturelle et de la coopération avec les militaires au niveau national

est une question importante pour sa fédération, qui se trouve engagée dans des centaines de situations d'urgence chaque année. Il incombe aux gouvernements d'établir des plans qui définissent les rôles et les responsabilités des ministères et autres acteurs nationaux, y compris d'organisations de la société civile comme la Croix rouge ou le Croissant rouge, ainsi que des militaires. Ceux-ci disposent souvent d'énormes ressources qui, utilisées pour appuyer l'acheminement de l'assistance humanitaire et dans des opérations de sauvetage, peuvent contribuer à assurer une réaction efficace aux catastrophes. La contribution des militaires pakistanais et étrangers à la suite du tremblement de terre de 2005 au Pakistan est un exemple de situation où l'emploi de moyens militaires a vraiment fait une différence.

Il faudrait toutefois limiter les principaux rôles des militaires à de brèves actions de sauvetage, à l'apport d'un soutien logistique, comme le transport, et à l'ingénierie, comme pour la réparation de routes. Il faudrait laisser l'interaction frontale avec les communautés touchées à des acteurs humanitaires expérimentés, neutres et indépendants connus et respectés par les communautés concernées, comme la Croix rouge et le Croissant rouge. Une action humanitaire efficace exige de l'expérience et la capacité de dialoguer avec les populations touchées et de savoir adapter l'action humanitaire à leurs besoins. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne les opérations humanitaires dans des régions touchées par un conflit, des troubles civils et des tensions, où il faut également tenir compte de l'attitude de la communauté à l'égard de la présence des militaires, nationaux ou étrangers. A mesure que l'opération de secours confine au redressement, l'emploi de moyens militaires se justifie moins et il vaut mieux laisser les efforts de développement à long terme aux acteurs humanitaires et aux ministères.

Depuis quelques années, la Fédération prépare un projet sur les lois, règles et principes relatifs à la réaction internationale aux catastrophes qui concerne aussi la question de l'emploi croissant de moyens militaires. Depuis mai 2006, des consultations ont eu lieu avec 100 gouvernements, 100 sociétés nationales et 40 organisations humanitaires internationales et une conférence internationale sur la question aura lieu à Genève en novembre 2007. Le but du projet est de promouvoir l'état de préparation en fournissant aux gouvernements des conseils d'ordre juridique et

réglementaire relatifs aux secours internationaux en cas de catastrophe et une première aide au redressement. Son article 11 dit que les moyens militaires ne doivent être déployés qu'à la demande et avec le consentement de l'État qui les reçoit, qu'ils soient limités dans le temps, qu'ils soient une action de dernier recours et qu'ils ne doivent être utilisés qu'en complément de l'action des acteurs civils si ceux-ci sont incapables de répondre aux besoins de la population. Le personnel militaire ne devra pas être armé et porter son uniforme national sauf disposition contraire convenue avec l'État touché.

Le projet, en particulier par son article 11, complète les Directives d'Oslo sur l'emploi de moyens de défense civile et militaire aux fins de secours en cas de catastrophe naturelle, qui reconnaissent la contribution que les militaires peuvent apporter aux opérations de secours ainsi que le danger que peut représenter leur emploi excessif et prescrivent d'en limiter l'emploi aux opérations de dernier recours et à un rôle de soutien seulement. La Fédération approuve les Directives d'Oslo et elle s'emploie à en promouvoir l'application. Elle compte aussi sur une large participation internationale à la prochaine conférence internationale sur son projet de directives et sur leur adoption comme importante contribution à une dynamisation de l'action humanitaire.

M. Zucula (Institut national de gestion des catastrophes, Mozambique) dit que l'intervention en cas de catastrophe peut se diviser en une phase initiale de recherche-sauvetage des victimes suivie par une phase d'acheminement de services à la population touchée, les moyens militaires pouvant jouer un rôle important dans chacune. En 2000-2001 au Mozambique, les militaires ont essentiellement agi de manière efficace et pourtant indépendante durant les opérations de recherche-sauvetage. La phase d'acheminement des services a néanmoins été caractérisée par l'absence de coordination entre les acteurs civils et militaires, cause de confusion dans le chargement et le transport de l'aide, d'où retards et embouteillages, livraisons à contretemps de marchandises dans des endroits auxquels elles n'étaient pas destinées et tendance des militaires à prendre le contrôle des opérations en l'absence de structure civile de contrôle.

En 2000-2001, les acteurs n'ont fait que réagir devant la situation en fonction des besoins immédiats. Cela a souligné la nécessité de planifier la préparation

aux catastrophes et conduit à l'établissement d'un mécanisme civil permanent comprenant des représentants de l'État, des bailleurs de fonds, du système des Nations Unies et des forces armées locales. Il fallait en fait une bonne coordination avec les forces armées locales pour assurer l'utilisation efficace des moyens militaires étrangers. Au Mozambique, un général a été affecté à ce mécanisme de coordination et il est intervenu à tous les stades de la planification relative aux catastrophes, depuis l'alerte immédiate jusqu'au contrôle, aux opérations de recherche-sauvetage et à l'acheminement de l'assistance. Cet officier a pu assurer la coordination des efforts militaires et civils ainsi que des moyens militaires nationaux et étrangers.

L'existence d'un mécanisme de coordination entre les forces armées du Mozambique et celles de l'Afrique du Sud a fourni la base d'une co-gestion des moyens militaires nationaux et étrangers. Le contrôle des opérations de recherche-sauvetage, y compris l'emploi de moyens militaires, a été assuré par le Service national de la protection civile, qui comprend des représentants des forces armées, de l'Institut national de gestion des catastrophes, de la société nationale de la Croix rouge et de la société civile; cet organisme était chargé de l'emploi de moyens militaires étrangers dans les opérations de recherche-sauvetage. Par ailleurs, les moyens militaires étrangers utilisés pour l'acheminement des biens et des services étaient placés sous la responsabilité du Gouvernement et du cadre des Nations pour l'aide d'urgence.

M^{me} Bailes (Institut international de recherches pour la paix de Stockholm) dit que l'Institut a entrepris un examen empirique de la réaction à un certain nombre de catastrophes naturelles récentes dans lesquelles des moyens militaires étrangers ont joué un rôle important, en particulier quand la capacité civile d'assistance humanitaire a été insuffisante. Les changements de politiques des gouvernements et l'imprévisibilité des catastrophes naturelles risquent de contribuer encore plus à la tendance au déploiement de moyens militaires en cas de catastrophe naturelle.

Actuellement, les moyens militaires étrangers sont déployés surtout dans le cadre d'arrangements bilatéraux ad hoc, souvent dans des pays où les militaires sont la seule organisation équipée pour répondre aux catastrophes naturelles. Les demandes ou offres d'assistance militaire passent généralement par des filières militaires et sont souvent facilitées par

l'existence de relations entre les forces militaires concernées, comme entre les forces pakistanaises et britanniques à la suite du tremblement de terre du Pakistan en 2005. Beaucoup de pays expérimentés dans la fourniture bilatérale d'assistance militaire estiment qu'un arrangement bilatéral donne de meilleurs résultats qu'un cadre multilatéral.

L'expérience donne toutefois à penser qu'une assistance bilatérale risque de donner naissance à des problèmes de coordination : insuffisance ou duplication des services fournis et absence de consultation avec le pays touché, cause de déploiement de moyens inappropriés. Il y a aussi que les pays touchés ne reçoivent pas suffisamment d'aide pour les aider à faire des demandes ciblées d'assistance; une meilleure compréhension des besoins du pays contribuerait à éviter une fourniture de moyens militaires dictée davantage par l'agenda politique du fournisseur. En outre, le manque de coordination est aggravé par les effets pratiques de ce que l'on pourrait appeler multi-bilatéralisme sur le terrain. Le déploiement des équipes des Nations Unies pour la coordination des secours en cas de catastrophe pourraient jouer un rôle utile en aidant les pays touchés à évaluer leurs besoins et à veiller à ce que les moyens fournis correspondent à ces besoins et que leur acheminement se fait selon un cadre coordonné. Cela exigerait toutefois de renforcer le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), en particulier sa Section de coordination civile-militaire.

Il manque souvent aux pays des procédures normalisées de réaction aux catastrophes naturelles, soit dans leur propre territoire, soit dans d'autres pays, encore que récemment quelques pays qui avaient fourni des moyens militaires d'intervention en cas de catastrophe aient pris des mesures dans ce sens. Le Royaume-Uni, par exemple, a rédigé un mémorandum interorganisations pour clarifier et améliorer le processus. De même, certains pays ont renforcé leurs structures de gestion nationale des catastrophes. C'est ainsi que le Mozambique a réagi plus efficacement aux inondations de 2007 et réduit sa nécessité de faire appel à des moyens militaires étrangers. Les Directives d'Oslo fournissent un cadre pour l'utilisation de moyens militaires étrangers dans le cadre d'une assistance internationale en cas de catastrophe, mais on ne les applique pas systématiquement faute d'être connues dans un certain nombre de pays fournisseurs, en particulier des militaires.

Un problème constant qui se pose dans le débat sur l'emploi de moyens militaires concerne le coût-efficacité de l'opération. On ne voit pas toutefois très bien comment le déploiement de ces moyens est financé dans les pays fournisseurs. Une première constatation de l'Institut a été que si, dans certains pays, la totalité du coût de ces déploiements est supportée par les organismes chargés de l'assistance humanitaire, il semble qu'il soit de pratique de plus en plus courante de ne compter que les coûts additionnels des opérations humanitaires, ce qui réduit la charge pour les organismes humanitaires. Par exemple, les coûts additionnels supportés par le Département du Royaume Uni pour le développement international concernant l'emploi de moyens militaires durant le tremblement de terre d'Asie du Sud a été de 1,8 millions de livres, ce qui ne paraît pas énorme en l'occurrence.

Un plus large débat s'impose sur la pertinence et le caractère approprié, et pas seulement sur le coût relatif, de l'emploi de moyens militaires en cas de catastrophe. Les moyens militaires peuvent être utiles pour assurer l'acheminement immédiat des secours, mais ils ne sont généralement pas efficaces ou souhaitables durant la phase de redressement une fois que les acteurs humanitaires civils et entraînés peuvent entrer en jeu.

M. Guimares (Portugal), prenant la parole au nom de l'Union européenne, dit qu'au cours des dernières années, pays développés comme pays en développement ont été victimes de grandes catastrophes naturelles. Les pays en développement sont toutefois plus exposés aux effets à court et à long terme de ces catastrophes. En une ère de changement climatique, les catastrophes naturelles représentent un danger mondial qu'il faut prendre au sérieux. Certes, les organisations humanitaires doivent jouer le premier rôle dans les interventions, mais l'expérience a montré que les forces militaires nationales et internationales peuvent beaucoup contribuer aux actions de recherche-sauvetage et, le cas échéant, à l'acheminement de l'assistance humanitaire, en particulier dans les premiers stades d'une situation d'urgence, quand la capacité civile n'a pas encore pu se manifester. Il est évident que l'emploi de moyens militaires doit être d'un bon rapport coût-efficacité et que cela doit répondre à la demande des gouvernements concernés.

M. Guimares souligne qu'il est important de respecter : les Directives d'Oslo, que les Etats

membres devraient intégrer dans leurs plans préparatoires; les principes humanitaires d'humanité, de neutralité, d'indépendance et d'impartialité; les dispositions pertinentes du droit international. L'emploi de moyens militaires, qu'ils soient de source bilatérale ou multilatérale, doit aussi reposer sur d'authentiques besoins et être adaptés à la situation sur le terrain, ce qui exige que le gouvernement du pays touché et les acteurs humanitaires fournissent rapidement des renseignements exacts. Une bonne coordination de l'emploi de moyens militaires fait gagner en efficacité, comme dans le cas des inondations de 2007 au Mozambique, où la coordination a été faite par un centre pour les opérations conjointes. Ce sont là des exemples à suivre afin d'éviter les blocages, les retards et les duplications dans la distribution des secours.

Il ne faudrait utiliser les moyens militaires qu'en complément des mécanismes de secours en place; leur emploi devrait être exceptionnel et en rapport avec les besoins. Les stratégies de prévention et de réduction des risques devraient toutefois être la norme et constituer une première ligne de défense. A cet égard, M. Guimares rappelle les priorités établies dans le cadre d'action de Hyogo, qui joueront un rôle clé dans la prévention des catastrophes. L'Union européenne continuera à renforcer sa capacité d'intervention rapide en cas de catastrophe naturelle, mais non sans reconnaître en même temps l'intérêt qu'il pourra y avoir à faire appel à des moyens militaires pour assurer les secours.

M. Guimares aimerait des suggestions quant à la manière dont les Etats membres pourront intégrer les moyens militaires dans les mécanismes d'intervention de façon à ce que les acteurs locaux et les partenaires ne se sentent pas gênés par leur présence. Il voudrait savoir aussi si les membres du bureau pourraient donner des exemples du plus grand succès obtenu dans l'emploi de moyens militaires et indiquer les facteurs qui ont contribué à ce succès.

M. Condori-Chalco (Bolivie) dit la gratitude de son Gouvernement à l'armée mexicaine, qui a coordonné l'action des forces armées d'autres pays pour aider la Bolivie au lendemain des récentes inondations qui ont touché plus de 170 000 familles. Il est clair que les Directives d'Oslo ne veulent pas dire qu'il ne faudrait plus exploiter le potentiel des forces armées dans les situations d'urgence. Toutefois, les forces armées, du moins dans son pays, nécessitent une

formation pour assurer une bonne interaction avec les autres acteurs dans les situations d'urgence, en particulier du fait que les militaires doivent s'adapter au fait que les centres d'opération d'urgence sont organisés sur une base fonctionnelle plutôt que hiérarchique.

M. Condori-Chalco reconnaît qu'il est nécessaire de tenir compte des moyens ou coûts additionnels qu'impliquerait l'intervention de moyens militaires. Il demande à M. Zucula de parler des causes du manque de coordination entre organisations civiles dans les situations d'urgence. Et il demande à M^{me} Bailes quels critères on utilise pour se déterminer sur le point de savoir quand décider de demander le soutien des forces armées.

M. Hayee (Pakistan) dit que le rôle des militaires pakistanais lors du tremblement de terre de 2005 a certes été l'un des grands succès de l'emploi de moyens militaires pour atténuer les effets d'une grande catastrophe naturelle. En ce qui concerne le projet de discussions sur les Directives d'Oslo, il dit que sa délégation considère que toute discussion sur l'emploi de moyens militaires en cas de catastrophe naturelle devra reposer sur le principe qu'il faut le consentement sans réserves du pays touché. Sa délégation attend avec intérêt de connaître l'issue de la proposition de la Fédération internationale des sociétés de la Croix rouge et du Croissant rouge

Il demande aux membres du bureau de dire de quelle manière des arrangements bilatéraux pour la fourniture de moyens militaires peuvent aboutir à l'inefficacité de leur emploi. Il voudrait savoir s'il existe des critères pour savoir quels critères utiliser dans une situation donnée. Il voudrait savoir dans quelle mesure le fait que des forces militaires présentes dans une région sont utilisées si la région est touchée par une catastrophe peut être une incitation au déploiement préalable de forces militaires dans une région et comment pareille situation peut se concilier avec le principe de dernier recours.

Bien qu'il reconnaisse que le coût est un élément important dans la discussion sur l'emploi de moyens militaires, ce coût perd de son importance quand on considère le prix des vies humaines qu'il s'agit de sauver.

M^{me} Eckey (Observatrice de la Norvège) dit que la capacité du Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) au siège et sur le terrain est une

question capitale et qu'il faut absolument le réformer pour que les coordinateurs humanitaires sur le terrain aient les moyens d'action et l'autorité nécessaires pour coordonner les opérations tant civiles que militaires, ce qui devrait réduire le problème de la bilatéralisation. La réforme de l'OCHA est à voir dans la perspective d'une réforme plus large des Nations Unies et d'une plus grande intégration des missions des Nations Unies sur le terrain.

La Norvège est favorable à l'étude du SIPRI et prend part au groupe de travail sur la question. Les activités humanitaires civiles font l'objet d'une évaluation constante et il faudrait qu'il en soit de même pour l'emploi de moyens militaires. M^{me} Eckey encourage le SIPRI à examiner le coût de solutions autres que le recours à des moyens militaires, à savoir de ce qui pourrait être assuré à défaut par le secteur commercial ou la société civile, au lieu du seul coût relatif des efforts humanitaires additionnels. Il ne faudrait faire appel aux militaires qu'à titre complémentaire.

M^{me} Eckey demande aux membres du bureau de préciser les implications plus larges de l'emploi de moyens militaires, en particulier quand les catastrophes naturelles se produisent dans des zones qui sont déjà le théâtre d'un conflit. Enfin, elle indique que l'emploi de moyens militaires devrait tenir compte de la problématique des sexes et de ses conséquences pour la population locale.

M^{me} Smith (Observatrice de l'Australie) dit que son pays est fournisseur actif de moyens militaires en cas de catastrophe naturelle, en particulier dans sa région. L'Australie intervient régulièrement dans le Pacifique Sud, comme au lendemain des cyclones et sécheresses de Papouasie Nouvelle Guinée. En Australie, la collaboration est étroite entre l'Agence australienne d'aide (OZAID) et les forces de défense en cas de catastrophe naturelle et autres situations.

A cet égard, il est important de tenir compte des différences de cultures institutionnelles humanitaires et militaires. M^{me} Smith indique que l'actuel directeur de la section humanitaire de l'Agence australienne d'aide est un ancien membre des forces armées, ce qui le situe dans une optique assez exceptionnelle.

M^{me} Smith reconnaît la nécessité de prolonger la réflexion sur la définition de la notion de dernier recours, car une capacité civile n'a pas de sens si elle

ne peut pas être déployée à temps, et elle aimerait savoir comment cette réflexion pourrait s'engager.

Compte tenu du fait que les catastrophes naturelles se produisent souvent dans des régions en proie à un conflit ou à des tensions, elle se demande si on a abordé la question de la sécurité du personnel humanitaire et comment se fait la coordination des deux études en cours sur les moyens militaires.

M. Bonser (Canada) pense, lui aussi, que c'est le secteur civil qui se prête le mieux à la très grande majorité des tâches humanitaires mais qu'il y a des cas où les forces militaires disposent de moyens spéciaux qui pourraient être utilisées pour appuyer l'action humanitaire des civils. Le Canada a déployé des moyens militaires dans le cadre d'une vaste intervention humanitaire civile en réponse à des situations telles que le tsunami de 2005 et le tremblement de terre du Pakistan.

Dans le but de mieux faire connaître et mieux comprendre les Directives d'Oslo au sein des départements fédéraux, de l'agence de développement, du Ministère des affaires étrangères et des forces armées, il a été décidé d'élaborer des directives internes du Gouvernement canadien qui reflètent les Directives d'Oslo et qui permettent de bien comprendre, notamment, les principes de dernier recours et de neutralité. Le Canada a utilisé ces directives dans de véritables contextes opérationnels, comme au Pakistan et à Sri Lanka. La délégation canadienne soutient fortement le rôle de l'OCHA dans la diffusion des Directives d'Oslo. M. Bonser demande quel rôle peuvent jouer les Etats membres dans la diffusion et la prise de conscience des Directives et quel rôle ils pourraient jouer pour faire en sorte que, quand ils sont fournis, les moyens militaires font vraiment une différence très sensible sur le terrain en temps réel.

M. Namba (Japon) note que tous les membres du bureau ont insisté sur l'importance du rôle des moyens militaires. Il faut pourtant tenir compte du fait que les équipes civiles font bien le travail de sauvetage et de soins médicaux. M. Namba reconnaît la capacité des moyens militaires : en fait, à la suite du grave tremblement de terre qu'a connu son pays le matin même et du typhon qu'il a essuyé la veille, l'administration locale a demandé aux forces de défense d'engager des activités de secours. Toutefois, le Japon réfléchit beaucoup avant d'envoyer une

équipe de défense à l'étranger et la législation japonaise pertinente dispose que les forces de défense ne peuvent être déployées que dans le cadre de missions internationales de secours lorsque le Ministre des affaires étrangères le juge nécessaire après consultation du Ministre de la défense. M. Namba engage les autres Etats membres à faire de même quand il s'agit d'envoyer des équipes militaires.

Si le Gouvernement du pays touché continue à bien fonctionner au lendemain de la catastrophe, la coordination des équipes étrangères de secours, y compris des moyens militaires, peut se faire sur une base bilatérale. Mais, comme les gouvernements des pays touchés ne sont pas toujours en mesure de le faire, il faut que ce soient des organisations neutres qui jouent le rôle de coordination. A cet égard, le rôle des Nations Unies, et en particulier de l'OCHA, est très important. M. Namba demande aux membres du bureau de dire comment on peut consolider l'OCHA et l'encourager à exercer cette importante fonction dans les pays touchés.

M. Thevenaz (Observateur de la Suisse) dit que, bien que l'aide humanitaire soit une tâche éminemment civile, les moyens militaires servent souvent à combler une lacune. Il appartient aux Etats touchés d'en décider; les organisations régionales peuvent jouer un rôle d'appui dans le renforcement des capacités. Ce sont les Nations Unies qui fixent les normes et auxquelles revient la fonction de coordination et les Directives d'Oslo sont le pilier de la coordination des opérations civiles et militaires de secours. La Suisse a une longue tradition de pratique civile/militaire en la matière. Elle applique les Directives d'Oslo, est en constant dialogue avec les pays voisins et les organisations régionales et elle entend continuer à soutenir les activités de coordination civile et militaire de l'OCHA. M. Thevenaz demande à M^{me} Bailes ce qu'elle considère être le rôle des mécanismes régionaux et si on peut y voir une solution pour lever les doutes quant aux activités bilatérales. Il appelle l'attention du Conseil sur un document que sa délégation a préparé sur la question et que l'on peut se procurer dans la salle de réunion.

M^{me} Attfield (Royaume Uni) dit que sa délégation appuie pleinement la déclaration qui a été faite au nom de l'Union européenne. Le Royaume Uni a pris un certain nombre de mesures pratiques sur la question de l'emploi de moyens militaires dans des situations d'urgence. Un mémorandum d'accord a été

rédigé entre le Département du développement international (DFID) et le Ministère de la défense pour veiller à la solidité des rapports entre les deux départements et le personnel clé engagé dans une opération de secours en cas de catastrophe. Ainsi, quant le DFID fait une évaluation très rapide d'une situation d'urgence, il a accès à toutes les compétences nécessaires pour veiller à ce que les décisions soient prises le plus vite possible sur le point de savoir s'il convient de faire appel aux moyens militaires. Le fait que le DFID a été constitué instance principale pour les affaires humanitaires signifie que quand on fait appel aux forces militaires comme appui aux opérations humanitaires dans un pays tiers, il est clair que l'initiative émane d'une optique humanitaire, ce qui rassure les gouvernements quant à leur intention. M^{me} Attfield dit que sa délégation sera heureuse de faire tenir un exemplaire du Mémoire d'accord aux autres participants.

M. Zucula (Institut national de gestion des catastrophes, Mozambique) dit que le risque de manque de coordination entre les acteurs civils engagés dans une situation d'urgence est potentiellement grand. Au Mozambique, par exemple, on organise chaque année une ou deux simulations dans lesquelles interviennent divers acteurs gouvernementaux, des bailleurs de fonds et la société civile. Néanmoins, quand il y a catastrophe, les acteurs qui n'ont pas participé à la simulation interviennent eux aussi dans les opérations de secours. Ils apportent avec eux, pour la plupart, leur propre culture institutionnelle et une façon différente d'aborder la gestion des catastrophes qui, sans être incorrecte, crée un risque de manque de coordination. C'est à ces acteurs externes de s'adapter au système en place dans le pays récepteur.

M. Zucula pense, lui aussi, qu'il faudrait prolonger la discussion sur la notion de dernier recours, car il semble qu'il y ait actuellement des divergences d'interprétation sur le point de savoir quand appliquer cette notion. La planification prévisionnelle est aussi un élément important pour les gouvernements, car cela leur permet de prédire ce qui pourrait se produire dans leur pays et ce que serait leur capacité d'intervention de façon à savoir à quel stade, éventuellement, il faudrait demander une assistance militaire.

M^{me} Bailes (Institut international de recherches pour la paix de Stockholm) dit que l'étude de son institut ne fixerait aucune règle d'or concernant

l'opportunité d'un appel aux forces militaires pour participer aux opérations de secours, mais elle ferait des évaluations relatives de l'intérêt d'un appel aux militaires. Les moyens militaires ne doivent pas être utilisés aux fins d'ingérence dans les affaires d'un pays ou pour s'assurer un avantage stratégique, aux fins de rivalité ou de formation et le consentement du gouvernement légitime du pays est indispensable pour bien marquer que l'engagement des militaires remplit ces conditions. L'existence d'une forte présence militaire nationale dans le pays d'accueil contribue souvent au succès d'une intervention militaire extérieure. Les normes internationales disent l'importance d'une véritable impartialité des militaires dans des circonstances humanitaires, ce qui, avec une authentique motivation humanitaire, devrait être le facteur déterminant pour ceux qui fournissent l'aide. Il faut aussi tenir compte des conditions culturelles et sécuritaires locales quand il s'agit de décider s'il convient de faire appel aux militaires. Si, dans certains pays, la confiance que fait le public aux militaires est grande, dans d'autres – et en particulier dans ceux qui sont en proie à des conflits civils – tel n'est pas le cas et une sensibilité particulière s'impose en ce qui concerne l'intervention des forces armées dans les opérations humanitaires de secours.

Dans certains cas, il se peut que des forces internationales soient déjà présentes dans le pays pour des missions de maintien de la paix ou de contrôle et elles pourraient éventuellement contribuer aux opérations humanitaires de secours. Ces forces représentent la communauté internationale, sont connues pour leur impartialité, connaissent les conditions locales de sécurité et ne risquent guère d'aggraver le conflit dans le pays concerné. Dans les situations très sensibles de conflit interne, le déploiement d'un drapeau international sur les moyens militaires qui entrent dans le pays est particulièrement important pour éviter toute méprise quant à l'intention de cette intervention. Certains pays et organisations déploient des forces pour des raisons de défense ou de surveillance dans des zones qui connaissent plus tard des catastrophes naturelles. Dans ces cas, la contribution aux opérations de secours peut être une fonction secondaire de ces forces.

Les critères concernant l'emploi éventuel de moyens militaires pour les secours en cas de catastrophe comprennent l'ampleur de la catastrophe, en particulier si les infrastructures publiques ont subi

de gros dégâts, et le lieu de la catastrophe, en particulier si elle a eu lieu dans un endroit caractérisé par des conditions physiques extrêmes, comme en haute altitude ou dans une région reculée. Il faut toujours peser les options militaires au regard des options civiles, lesquelles doivent comprendre également les options commerciales. La planification et les exercices prévisionnels du côté de la demande permettraient d'évaluer les moyens civils et commerciaux disponibles et ceux qu'il faudrait faire venir de l'extérieur. Les pays qui fournissent assistance et secours pourraient faire une évaluation des moyens dont ils disposent ainsi que de l'expérience qu'ils ont acquise en la matière. Les organisations régionales qui travaillent ensemble pour des raisons humanitaires ou de développement et pour des raisons de sécurité pourraient faire le compte des moyens qu'elles ont accumulés et coordonner et harmoniser leurs actions. L'Union européenne fait des efforts à cet égard, s'efforçant de coordonner les politiques, notamment en ce qui concerne l'application des Directives d'Oslo.

M^{me} Johnson (Fédération internationale des sociétés de la Croix rouge et du Croissant rouge), répondant aux questions soulevées par l'Union européenne et le Japon concernant la capacité nationale et communautaire, dit qu'il est important de ne pas oublier qu'en cas de catastrophe, les premiers secours viennent de voisins et familles et que le renforcement de leur capacité à long terme de réagir en cas de catastrophe est l'oeuvre des sociétés nationales et des administrations locales. La réaction à court terme à une catastrophe devrait viser à renforcer les capacités à long terme de la communauté touchée. Les acteurs humanitaires devraient être capables de faire des évaluations rapides et exhaustives des besoins afin d'établir les vulnérabilités propres à certaines catégories de population, comme les femmes, les enfants et les handicapés, par une action et une interaction avec elles.

Dans le cas où les gouvernements envisagent de recourir aux militaires dans une action humanitaire et en cas de catastrophe, le personnel militaire doit être formé, notamment aux méthodes d'interaction avec les autres acteurs humanitaires, afin qu'il y ait respect et compréhension des rôles et des obligations de tous ceux qui prennent part à une action de secours. L'action à court terme des militaires, notamment dans les zones à conflit, doit tenir compte de l'expérience de la communauté locale et de la manière dont elle voit

l'implication des militaires. Des efforts doivent être faits pour comprendre l'impact que peut avoir le déploiement de différents types d'acteurs.

L'IFRC a lancé son programme international de dispositions législatives, règles et principes applicables à la réaction aux catastrophes sur la base d'un mandat qui lui a été donné en 2003 de rechercher les manières d'améliorer l'acheminement des secours internationaux et de l'aide au redressement. Au vu de ses constatations, l'IFRC a rédigé des directives pour faciliter et réguler les secours internationaux et l'aide initiale au redressement dans le but de faciliter le bon déroulement de l'assistance humanitaire dans tout un ensemble de contextes.

M. Graisse (Directeur général adjoint principal, Programme alimentaire mondial) dit que les opérations de secours au Pakistan, au Mozambique et à la suite du tsunami de 2004 sont les plus récents exemples de coopération à la réaction aux catastrophes. Dans un passé moins récent, les forces armées australiennes sont intervenues dans l'aide au Timor Leste. Bien qu'il existe un certain nombre de bons exemples de coopération militaire dans les situations d'urgence humanitaire, l'intervention des militaires peut aussi soulever des problèmes du fait qu'il leur faut plus d'espace pour opérer qu'aux organisations civiles pour des raisons de sécurité, ce qui accroît le coût de leur intervention. M. Graisse reconnaît bien que le sauvetage d'une vie humaine n'a pas de prix, mais toutes économies de ressources que l'on peut faire peut être disponible pour d'autres aspects des opérations de secours. Le coût de l'emploi de moyens militaires peut être particulièrement élevé. Il y a souvent intérêt à utiliser du personnel militaire local dans les opérations de secours du fait qu'il connaît bien les langues locales et les spécificités culturelles du pays. De même, il y a eu de grands avantages à travailler avec les militaires de Singapour et de Malaisie durant le tsunami qui a frappé l'Indonésie. Les militaires se sont efforcés d'apprendre à travailler aux côtés des organisations humanitaires et ces organisations, de leur côté, ont dû veiller à former leur personnel à travailler en coopération avec les militaires. Le PAM veille à ce que son personnel de terrain compte au besoin des experts militaires et il lui arrive souvent d'acheter des équipements militaires d'occasion, tels que véhicules.

Passant à la question de la coordination et du rôle de l'OCHA, M. Graisse dit que quand les représentants du PAM entrent dans une zone de conflit, ils consultent

toujours la section de coordination civile-militaire de l'OCHA pour connaître son avis sur certaines activités et questions de logistique concernant l'appel à des moyens militaires. En ce qui concerne les opérations de recherche-sauvetage, il dit que durant les inondations du Mozambique, des hélicoptères militaires sud-africains ont été utilisés pour les opérations de secours. Le PAM a collaboré avec les militaires sud-africains dans le cadre d'un accord de financement du coût du carburant pour hélicoptères et des frais de subsistance du personnel afin de continuer les opérations au Mozambique durant la crise. Une aide militaire est utile aussi dans les opérations qui exigent un matériel de levage ainsi que dans les opérations de recherche-sauvetage.

M. Del Rossal Ibarra (Ministre de la défense du Mexique) dit qu'il faut davantage d'ordre dans le système national de protection civile du Mexique et qu'un agent de coordination a été nommé pour harmoniser les travaux de ce système. Les forces armées sont présentes sur tout le territoire du Mexique et elles ont des contacts au niveau des municipalités, des régions et de l'État en vue d'assurer la protection des zones locales et de venir en aide aux populations civiles. L'expérience de l'intervention des militaires dans les opérations humanitaires a démontré la nécessité d'établir dans les forces armées une culture de protection civile. Les services d'instruction militaire ont participé avec succès aux exercices de coordination et de simulation à cet égard. Un certain nombre de fonds sont en place pour assurer des ressources financières au système national de protection civile. Cela comprend des fonds de prévention des catastrophes, d'intervention dans des situations de crise imprévues ainsi qu'une initiative privée qui travaille, en coopération avec le Gouvernement, à la mise en place des indispensables infrastructures et de services d'éducation et à la réalisation de projets tendant à atténuer les conséquences des catastrophes. Au sujet de l'expérience régionale, M. Del Rossal Ibarra dit qu'on a créé des cours communs pour personnel civil et personnel militaire afin de mettre en place une réaction coordonnée aux situations d'urgence par des personnes qui pratiquent la même langue et la même culture.

M^{me} Wahlstrom (Modératrice) dit que quand l'OCHA a été créé, l'une des tâches qui lui ont été confiées a été de soutenir la coordination civile et militaire. Ses activités concernent essentiellement la formation dans de nombreux endroits du monde où des

forces armées travaillent dans des situations humanitaires et d'urgence. Un cours de niveau avancé a récemment été créé pour avoir un cadre solide de personnels de haut niveau dotés d'une grande expérience et d'une conscience politique ainsi que de la capacité de rencontrer des personnels opérationnels de haut niveau de la communauté humanitaire internationale. On a, tirant les leçons du tsunami, reconnu les avantages qu'il y a à travailler avec les militaires et c'est pourquoi l'OCHA a engagé à titre permanent un personnel chargé de former au travail avec les militaires. La notion de dernier recours n'a rien de rigoureux et un groupe consultatif sur l'emploi des moyens militaires et civils de défense se penche actuellement sur la définition de cette notion et ses interprétations possibles. En ce qui concerne la diffusion des Directives d'Oslo au niveau national, on a envisagé, entre autres approches possibles, leur intégration à des directives nationales ou la mise en place, dans un cadre national, d'une politique sur l'interaction entre ressources civiles et ressources militaires. On espère que les Directives d'Oslo serviront de plateforme pour l'établissement d'une coordination pertinente aux niveaux national et international en tenant compte des nombreuses bonnes pratiques à partager entre pays, y compris des modèles nationaux en termes de compétences, d'expérience pratique ainsi que de collaboration sous régionale et régionale.

La séance est levée à 17 heures 50.