



NATO PARLIAMENTARY ASSEMBLY
ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

COMMISSION SUR LA DÉMOCRATIE ET LA SÉCURITÉ (CDS) SOUS-COMMISSION SUR LA RÉSILIENCE ET LA SÉCURITÉ CIVILE (CDSRCS)

PROJET DE RAPPORT

AGIR POUR PRÉSERVER L'ESPACE HUMANITAIRE : QUEL RÔLE POUR LES ALLIÉS ET L'OTAN ?

Projet de rapport
Rodrigue DEMEUSE (Belgique)
Rapporteur

011 CDSRCS 22 F rév. 1 – Original : français – 8 août 2022

Fondée en 1955, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN est une organisation interparlementaire consultative, qui est institutionnellement distincte de l'OTAN. Tant qu'il n'est pas adopté par les membres de la commission, le présent document de travail représente exclusivement le point de vue de son rapporteur. Il est basé sur des informations provenant de sources accessibles au public ou de réunions tenues dans le cadre de l'AP-OTAN, lesquelles sont toutes non classifiées.

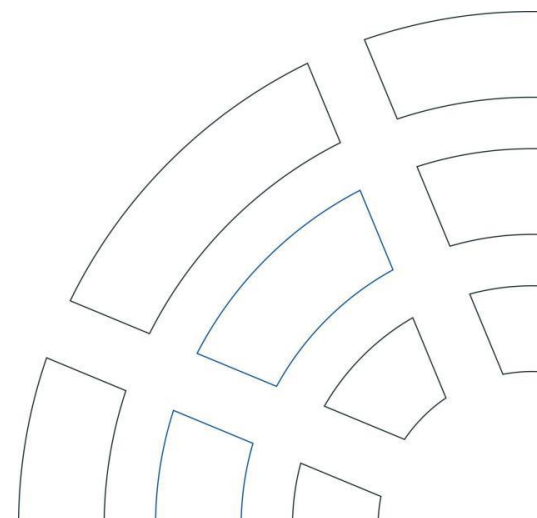


TABLE DES MATIÈRES

I-	INTRODUCTION	1
II-	RÉPONDRE À DES BESOINS HUMANITAIRES EN AUGMENTATION : UNE TÂCHE ESSENTIELLE À LA SÉCURITÉ MONDIALE	2
	A. LA MULTIPLICATION, LA COMPLEXIFICATION ET L'ALLONGEMENT DES CONFLITS CONTEMPORAINS.....	2
	B. UNE AUGMENTATION PRÉOCCUPANTE DES BESOINS HUMANITAIRES GLOBAUX.....	3
	C. LA CONTRIBUTION ESSENTIELLE DE L'ACTION HUMANITAIRE À L'INSTAURATION DE LA STABILITÉ ET DE LA PAIX	5
III-	LA DANGEREUSE RÉDUCTION DU CHAMP DE L'ESPACE HUMANITAIRE.....	6
	A. DES ATTAQUES DÉLIBÉRÉES À L'ENCONTRE DES TRAVAILLEURS HUMANITAIRES EN HAUSSE.....	6
	B. DES OBSTACLES MULTIPLES QUI CONTRIBUENT À RÉDUIRE LE CHAMP DE L'ESPACE HUMANITAIRE	7
	C. LA DIFFICILE ADAPTATION DE L'ACTION HUMANITAIRE À CES DÉFIS.....	10
IV-	LE RÔLE DES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES DANS LA PRÉSERVATION DE L'ESPACE HUMANITAIRE : UN BESOIN CONCOMITANT DE COOPÉRATION ET DE DISTINCTION	11
	A. UNE COORDINATION NÉCESSAIRE ENTRE ACTEURS MILITAIRES ET HUMANITAIRES DANS LA RÉPONSE AUX CRISES	11
	B. L'IMPORTANCE DE MAINTENIR UNE DISTINCTION CLAIRE ENTRE LES ACTEURS HUMANITAIRES ET MILITAIRES.....	12
V-	LA RÉPONSE DE L'ALLIANCE AU DÉFI DU RÉTRÉCISSEMENT DE L'ESPACE HUMANITAIRE	13
	A. APERÇU DES EFFORTS RÉALISÉS PAR LES ALLIÉS	13
	B. L'OTAN ET LA PRÉSERVATION DE L'ESPACE HUMANITAIRE	15
VI-	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES.....	17
	A. RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DE LA PROTECTION DE L'ESPACE HUMANITAIRE DANS LES DOCTRINES ET PRATIQUES MILITAIRES ALLIÉES.....	17
	B. CONSOLIDER LES CADRES LÉGAUX NATIONAUX ET INTERNATIONAUX EN VUE DE RENFORCER LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL ET DE MIEUX PROTÉGER LES ACTEURS HUMANITAIRES.....	18
	C. LEVER LES OBSTACLES LIMITANT LA CAPACITÉ DES ACTEURS HUMANITAIRES À REMPLIR LEURS MISSIONS.....	19
	D. DÉVELOPPER L'ÉCHANGE ET LA COOPÉRATION ENTRE LES ALLIÉS ET AVEC LEURS PARTENAIRES SUR LA PRÉSERVATION DE L'ESPACE HUMANITAIRE	20
	BIBLIOGRAPHIE.....	21

Alors que les besoins des populations civiles prises au piège de conflits de plus en plus nombreux, longs et complexes ne cessent d'augmenter, les organisations humanitaires n'ont jamais fait face à autant d'obstacles pour y répondre. Des attaques violentes sont fréquemment perpétrées à l'encontre de leurs employés, en dépit de la protection que leur accorde le droit international. En outre, des contraintes administratives et légales sans cesse plus restrictives entravent l'accomplissement de leur mission.

Or, cette mission est vitale car, en venant en aide aux plus démunis frappés par la violence, les humanitaires contribuent à créer l'émergence des conditions du retour à la stabilité et à la paix dans les pays en guerre. Dans un monde globalisé où les conséquences d'un conflit peuvent se faire sentir loin des zones de combat et se jouer des frontières, l'action humanitaire contribue aussi indirectement à la sécurité de l'ensemble des pays à travers le monde, y compris à celle des nations alliées. Lutter contre le rétrécissement de l'espace humanitaire représente donc à la fois pour les Alliés et pour l'Alliance un impératif moral et une nécessité sécuritaire.

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN, adopté par les chefs d'État et de gouvernement lors du sommet de Madrid en juin 2022, reconnaît l'ampleur, la gravité et l'impact sécuritaire des défis humanitaires que pose la montée actuelle de la violence à l'encontre des civils dans le cadre de conflits. La brutalité de la nouvelle invasion illégale de l'Ukraine par la Russie démontre tragiquement depuis le 24 février 2022 la véracité de ce constat.

Dans ce contexte, ce projet de rapport entame une réflexion sur le rôle que peut, et doit, jouer l'Alliance aux niveaux national et collectif dans la préservation de la capacité des humanitaires à agir dans le cadre de conflits. Il exhorte notamment les Alliés et, le cas échéant, les organismes de l'OTAN à poursuivre l'intégration de cette problématique dans leurs doctrines et leurs pratiques militaires, à œuvrer à une meilleure mise en application globale du droit international, à faire cesser les contraintes qui pèsent sur les acteurs humanitaires et à accroître les échanges de perspectives et de bonnes pratiques entre nations alliées ainsi qu'avec leurs partenaires.

I- INTRODUCTION

1. En 2021, 136 travailleurs humanitaires ont été tués, de nombreux autres ont été blessés, enlevés, intimidés, harcelés, agressés et détenus, selon la base de données AWSD (AWSD, 2022). Ces attaques intolérables, combinées à l'imposition de contraintes bureaucratiques et légales toujours plus restrictives sur l'action humanitaire, réduisent le champ de l'espace humanitaire, c'est-à-dire la capacité, pour ceux qui portent secours aux victimes des conflits, d'exercer leur mission de manière sûre et efficace.

2. Pourtant, en parallèle, la multiplication, la complexification et l'allongement des conflits contemporains provoquent une augmentation sans précédent des besoins humanitaires à travers le monde. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) estime ainsi que 274 millions de personnes ont besoin d'assistance et de protection en 2022, une augmentation de 39 millions en un an (OCHA, 2022). La majorité d'entre elles sont prises au piège de conflits violents et prolongés et dépendent donc de l'aide humanitaire pour survivre.

3. L'impact de ces souffrances se limite rarement aux pays et aux populations en proie à la violence. Bien que les conflits soient aujourd'hui de plus en plus locaux et intraétatiques, leurs conséquences sont en effet de plus en plus globales. Migration, radicalisation et trafics divers, entre autres effets corollaires de la conflictualité, ne respectent pas les frontières. Ces phénomènes fragilisent les pays en conflit et se propagent au-delà de leur territoire, ébranlant par ricochet la sécurité des sociétés alliées.

4. En venant en aide aux populations civiles dans le besoin et ce faisant, en participant à la stabilisation des pays en conflit, l'action humanitaire contribue donc à la sécurité de l'Alliance. Pour cette raison, il est essentiel que les gouvernements alliés et l'OTAN fassent tout leur possible pour lutter contre le rétrécissement de l'espace humanitaire en soutenant le travail des organisations humanitaires, en renforçant leur sécurité et en œuvrant à la levée des obstacles qui entravent leur action.

5. Le nouveau concept stratégique de l'OTAN, adopté par les chefs d'États et de gouvernements lors du sommet de Madrid en juin 2022, reconnaît l'ampleur, la gravité et l'impact sécuritaire des défis humanitaires que pose la montée actuelle de la violence à l'encontre des civils dans le cadre de conflits. Les dirigeants alliés y déclarent aussi que « la sécurité humaine, et notamment la protection des civils et la limitation des dommages causés à ceux-ci, est un élément central de notre approche de la prévention et de la gestion des crises ». Ils s'y engagent à travailler « avec d'autres acteurs internationaux pour agir sur les facteurs qui alimentent les crises et entretiennent un climat d'instabilité, ainsi que pour contribuer à la stabilisation et à la reconstruction ».

6. Le présent projet de rapport a pour objectif de stimuler et de contribuer à la réflexion sur le rôle des Alliés et de l'OTAN dans la préservation de l'espace humanitaire afin de relever ces défis. Il décrit les obstacles croissants auxquels les acteurs humanitaires sont confrontés dans leurs efforts pour répondre à des besoins qui n'ont pourtant jamais été aussi élevés. Il aborde ensuite le rôle des relations entre acteurs civils et militaires dans le maintien de la capacité des travailleurs humanitaires à remplir leur mission vitale dans le cadre d'opérations. Enfin, il analyse la réponse déjà apportée par les pays alliés et par l'OTAN au défi du rétrécissement de l'espace humanitaire, avant de suggérer des pistes d'action en vue de renforcer l'action des Alliés et de l'Alliance dans ce domaine.

7. L'action humanitaire concerne la réponse aux besoins des civils à la fois dans le cadre de catastrophes et de conflits. La communauté militaire, avec ses capacités et compétences uniques (notamment en matière de transport aérien et maritime stratégique, de soutien médical et d'évacuation sanitaire et d'ingénierie spécialisée), joue un rôle important dans l'apport d'aide humanitaire aux populations touchées par les catastrophes. L'OTAN est engagée dans ce domaine.

Sa capacité à mobiliser rapidement des ressources et sa polyvalence ont d'ailleurs été à nouveau mises en évidence lors de la pandémie, comme cela a été souligné dans plusieurs rapports de l'AP-OTAN en 2020. Le présent projet de rapport, quant à lui, traite uniquement des situations de conflit, car c'est là que l'espace humanitaire est le plus en danger aujourd'hui.

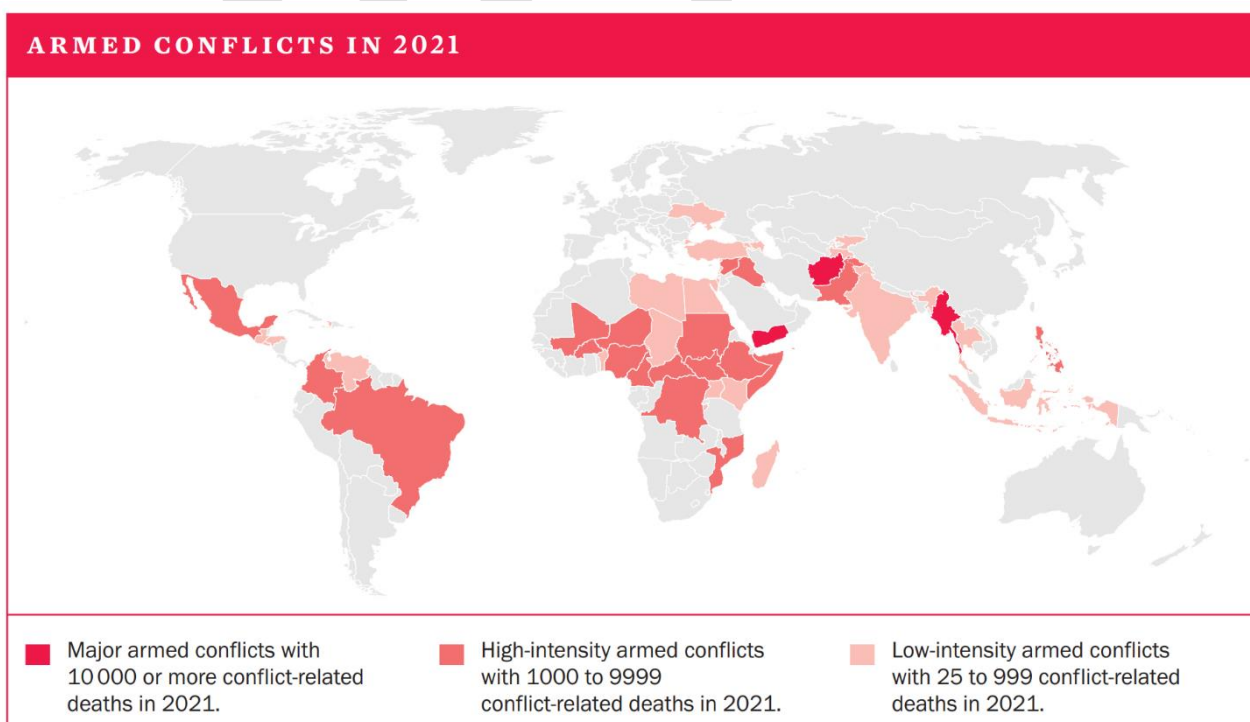
II- RÉPONDRE À DES BESOINS HUMANITAIRES EN AUGMENTATION : UNE TÂCHE ESSENTIELLE À LA SÉCURITÉ MONDIALE

A. LA MULTIPLICATION, LA COMPLEXIFICATION ET L'ALLONGEMENT DES CONFLITS CONTEMPORAINS

8. La nature de la guerre a considérablement évolué depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Le nombre de conflits en cours a fortement augmenté. Selon le CICR, le monde connaît actuellement une centaine de conflits armés impliquant 60 États et plus d'une centaine de groupes armés non-étatiques. En 2016, plus de pays étaient affectés par un conflit armé qu'au cours de chacune des 30 années précédentes (Banque mondiale, 2017).

9. L'accroissement du nombre de conflits, notamment intra-étatiques, coïncide avec leur complexification croissante. La majorité des conflits armés se déroule en effet aujourd'hui à l'intérieur des frontières d'un État et implique un ou plusieurs acteurs non-étatiques, tels que des milices, des organisations criminelles et des groupes terroristes. Cette fragmentation est illustrée, par exemple, par le nombre de groupes armés engagés dans la guerre civile syrienne, qui est passé de huit au début du conflit à plusieurs milliers par la suite (Nations unies, 2020).

10. Un autre aspect de cette complexification est l'urbanisation croissante des conflits. En effet, la violence armée a de plus en plus pour cadre des zones urbaines densément peuplées, ce qui accroît son impact sur les civils. Le siège et les bombardements imposés par l'armée russe à plusieurs villes ukrainiennes, y compris avec des armes explosives à large rayon d'impact, depuis février 2022 sont un nouvel exemple frappant de cette évolution destructrice et meurtrière.



SIPRI Yearbook 2022

La Norvège, dans le cadre de sa présidence du Conseil de sécurité, a organisé un débat ouvert de haut niveau sur « la guerre dans les villes : protection des civils en milieu urbain » (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022a).

11. En outre, les conflits intra-étatiques sont de plus en plus marqués par l'intervention, directe ou indirecte, de pays voisins. En particulier, les conflits en Iraq, en Libye, en Syrie et au Yémen sont largement influencés par des puissances extérieures (SIPRI, 2022).

12. Cette complexification des conflits contemporains participe à l'allongement de leur durée et rend leur résolution plus ardue (Nations unies, 2020). Les conflits se prolongent aujourd'hui pendant plus de 20 ans en moyenne (Nations unies, 2017). Leurs conséquences directes et indirectes pèsent donc durablement sur les populations affectées. Les déplacements forcés ne sont, par exemple, plus un phénomène temporaire. Ils durent en moyenne 20 ans pour les réfugiés et plus de 10 ans pour les personnes déplacées internes (Commission européenne, 2021a).

B. UNE AUGMENTATION PRÉOCCUPANTE DES BESOINS HUMANITAIRES GLOBAUX

13. La multiplication, la complexification et l'allongement des conflits contemporains sont source de souffrance accrue pour les populations concernées. Les besoins humanitaires n'ont jamais été aussi importants à l'échelle mondiale. En 2021, environ 150 000 personnes ont été tuées dans le cadre de conflits, soit une augmentation de 13 % par rapport à l'année 2020 (SIPRI, 2022). Selon les Nations unies, les civils représenteraient ainsi 87 % des victimes dans les conflits étatiques en cours, (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b). Si le nombre de victimes tend, néanmoins, à baisser depuis quelques années, plusieurs formes de violence contre les populations en zones de conflits sont en hausse depuis la fin de la guerre froide. Ainsi, les violences sexuelles, les déplacements forcés, l'insécurité alimentaire, les brutalités à l'encontre des enfants, l'utilisation de la torture et la destruction d'infrastructures critiques, y compris dans le cyberspace, tendent à s'accroître, notamment dans le cadre de conflits intra-étatiques (Université des Nations unies, 2017).

14. À titre d'exemple, le nombre de personnes déplacées par la violence n'a jamais été aussi élevé. Une personne sur 95 dans le monde est actuellement déplacée de force, contre une personne sur 159 en 2010 (HCR, 2020). Déjà avant le déclenchement par la Russie de sa nouvelle invasion injustifiée de l'Ukraine en février 2022 qui a forcé près de 13 millions d'Ukrainiens à fuir au sein de leur pays ou vers les États voisins (BBC News, 2022), le *Danish Refugee Council* estimait que plus de 35 millions de personnes auront été déplacées à l'échelle mondiale entre 2014 et 2023. Cette augmentation représente un quasi doublement du nombre de réfugiés et de déplacés internes en seulement une décennie. Les conflits et la violence à l'égard des civils qu'ils engendrent en sont la principale cause (DRC, 2022).

15. De même, en décembre 2021, environ 140 millions de personnes étaient confrontées à l'insécurité alimentaire dans 24 États affectés par l'insécurité et la conflictualité, contre 99 millions en 2020 et 77 millions en 2019 (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b ; FAO, 2022). La situation devrait encore empirer en 2022. La guerre menée par la Russie en Ukraine perturbe, en effet, gravement la production agricole ukrainienne et attise l'insécurité alimentaire, notamment dans les pays les plus vulnérables (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022c).

16. La gravité et l'intensité de la violence perpétrée à l'encontre de populations civiles prises au piège de conflits longs et complexes engendrent donc d'importants besoins humanitaires. De l'Éthiopie à la Syrie, en passant par l'Afghanistan, le Yémen, la Libye, l'Ukraine et d'autres pays, la nécessité de l'action humanitaire n'a jamais été aussi évidente. En outre, les conséquences du changement climatique et de la pandémie de Covid-19 s'ajoutent aujourd'hui à celles des conflits et amplifient les souffrances des populations civiles. Les femmes sont affectées de manière

disproportionnée (OCHA, 2021a). Face à cette crise humanitaire globale aux ramifications sécuritaires importantes pour l'ensemble des pays, y compris les nations alliées, l'action humanitaire joue un rôle prépondérant.

Le non-respect par la Russie du droit international et de la nécessité de préserver l'espace humanitaire dans le cadre de sa nouvelle invasion injustifiée et illégale de l'Ukraine

Après huit années de conflit meurtrier dans l'est de l'Ukraine, la Russie a lancé une nouvelle invasion injustifiée et illégale de ce pays le 24 février 2022. Les combats violents et les bombardements qu'y mènent les forces armées russes, particulièrement dans des centres urbains, ont tué ou blessé plusieurs milliers de civils, y compris des enfants (Nations unies, 2022). Le coût humain de cette invasion est aggravé par l'utilisation d'armes à effet indiscriminé, comme des systèmes de lance-roquettes multiples, et interdites, telles que des bombes à fragmentation (Amnesty, 2022). Frustrées par la résistance héroïque de la population ukrainienne, les forces russes ont aussi massivement recouru à des bombardements et à des frappes de missiles sur des infrastructures critiques. Ainsi, l'accès de centaines de milliers de civils à l'eau, l'électricité, l'assainissement, entre autres, est régulièrement perturbé (Reed et al., 2022). Face à la violence des combats et la brutalité dont font montre les forces armées russes, plus de six millions d'Ukrainiens ont été contraints à fuir leur pays, tandis que plus de sept millions sont déplacés à l'intérieur du pays (HCR, 2022 ; HCDH, 2022).

De nombreux crimes commis par les forces armées russes à l'encontre de civils ukrainiens ont par ailleurs été documentés, y compris des cas de viols et d'exécutions sommaires. Des centaines d'hôpitaux et d'écoles, malgré la protection spécifique dont ils bénéficient en droit international, ont également été détruits (Kovtoniuk, 2022 ; UNICEF, 2022). Les images de femmes enceintes et d'enfants en bas âge blessés ou choqués étant extraits d'une maternité et d'un hôpital pour enfants endommagés par une frappe aérienne russe à Marioupol, par exemple, ont indigné le monde entier. Plusieurs procédures légales ont, d'ailleurs, été lancées contre la Russie pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, notamment auprès de la Cour pénale internationale et au niveau national par le Bureau du procureur général d'Ukraine (Allegretti, 2022 ; Reuters, 2022). Plusieurs dirigeants et parlements alliés ont même qualifié les atrocités perpétrées par la Russie, notamment dans des municipalités proches de Kiev comme Bucha et Irpin et à Marioupol, de génocide (BBC News, 2022).

La situation humanitaire dans les zones affectées par les combats est catastrophique. Il est donc essentiel que les organisations humanitaires puissent y fournir une aide vitale aux civils et faciliter leur évacuation. Cependant, l'imprévisibilité et la dangerosité de la situation complexifient, voire empêchent, l'action des organisations humanitaires. Des bombardements russes ont ainsi tué plusieurs travailleurs humanitaires qui avaient bravé l'insécurité pour remplir leur mission (Mandavilli, 2022). En effet, depuis le début de son offensive, la Russie ne respecte pas l'obligation, au regard du droit international, de maintenir un espace humanitaire permettant l'apport d'une aide neutre, impartiale et indépendante aux populations dans le besoin dans les zones qu'elle occupe.

Pourtant, l'Ukraine et la Russie se sont entendues à plusieurs reprises sur l'organisation de couloirs humanitaires afin de permettre l'évacuation de la population civile et l'acheminement de médicaments et de vivres dans les zones les plus touchées par les combats. Ces corridors humanitaires doivent être accompagnés de cessez-le-feu locaux et temporaires et sont facilités par le Comité international de la Croix-Rouge et d'autres organisations humanitaires. Certains ont fonctionné et ont permis à de nombreux civils de fuir les hostilités. Mais, dans plusieurs cas, les troupes russes n'ont pas respecté leurs engagements et ont continué à bombarder les routes concernées, provoquant la mort de civils et rendant caducs les efforts des organisations humanitaires. Moscou est même allée jusqu'à proposer cyniquement l'ouverture de corridors humanitaires depuis des villes ukrainiennes sous son contrôle vers la Russie, des offres rejetées par l'Ukraine (Iati, 2022).

À bien des égards, les couloirs d'évacuation des civils sont envisagés par l'armée russe comme des outils militaires plutôt que des solutions humanitaires. Ils lui permettent de considérer, en dépit de la réalité et du droit international, les villes concernées comme des cibles légitimes puisque n'abritant prétendument plus de civils. La mise en place de corridors humanitaires est donc souvent suivie de bombardements massifs et dévastateurs sur ces zones urbaines visant à les anéantir et à les conquérir. Les forces russes ont déjà employé cette stratégie à grande échelle dans le cadre du conflit syrien (Ricard et Zerrouky, 2022).

Les Alliés et leurs partenaires - au premier rang desquels s'érige le principal partenaire institutionnel qu'est l'Union européenne (UE) -, ont répondu individuellement et collectivement de manière rapide et substantielle à la demande d'assistance humanitaire des autorités ukrainiennes. Ils viennent aussi en aide aux réfugiés ayant fui le pays (Connolly et Rankin, 2022). L'UE a décidé de mettre en œuvre la « protection temporaire » pour les réfugiés venus d'Ukraine présents sur son sol. Les Alliés apportent aussi un soutien financier et humain considérable à l'action humanitaire en faveur de l'Ukraine. En plus des vastes sommes consacrées à l'aide financière et militaire, selon Devex, les gouvernements mondiaux ont alloué plus de 8,5 milliards de dollars de subventions humanitaires pour l'Ukraine (Ainsworth, 2022). La vaste majorité de cette aide provient de pays de l'OTAN. Les populations alliées se sont aussi mobilisées afin de répondre aux besoins des réfugiés ayant fui vers des pays de l'OTAN et des civils restés en Ukraine. Les institutions internationales et les organisations humanitaires ont, quant à elles, fortement accru leur présence et leurs activités en Ukraine et dans les pays voisins et y réaffectent certaines de leurs ressources.

À court terme, il est crucial que les Alliés continuent à soutenir autant que possible les acteurs humanitaires dans leur réponse aux besoins des civils affectés par la guerre en Ukraine. À plus long terme, cependant, l'ampleur de la crise humanitaire frappant le pays et l'obligation morale et sécuritaire pour l'Alliance d'aider l'Ukraine à la surmonter doivent inciter l'OTAN à entamer une nouvelle réflexion sur son rôle, propre ou en coopération, dans la préservation de l'espace humanitaire, dans la protection des populations civiles lors de conflits et dans la réponse à leurs besoins spécifiques.

C. LA CONTRIBUTION ESSENTIELLE DE L'ACTION HUMANITAIRE À L'INSTAURATION DE LA STABILITÉ ET DE LA PAIX

17. L'action humanitaire contribue à créer les conditions de la stabilité et de la paix. Cette contribution est parfois directe. Les acteurs humanitaires ouvrent un espace de dialogue entre les parties à un conflit et avec les communautés que celui-ci affecte. C'est notamment le cas quand ils négocient leur accès à des zones où se trouvent des populations dans le besoin ou quand ils organisent des échanges de prisonniers entre belligérants. Le dialogue instauré à cette occasion génère de la confiance entre les parties au conflit ainsi qu'avec ses victimes. Cette confiance peut être un atout crucial dans des négociations de paix ultérieures. La contribution des humanitaires à l'instauration de la paix est aussi, avant tout, indirecte. En limitant la destruction causée par les conflits, en soulageant la souffrance des populations civiles et en protégeant la dignité de ces dernières, l'action humanitaire joue un rôle important dans l'établissement ou la consolidation des conditions préalables à la paix (Debarre, 2018).

18. Ce rôle des humanitaires dans la construction de la paix est d'autant plus important que les conflits contemporains tendent, comme susmentionné, à s'enliser, à s'urbaniser et à se complexifier. De fait, ils n'engendrent pas que des souffrances physiques parmi les populations mais aussi des destructions d'infrastructures qui pèsent sur les systèmes sociaux et économiques des pays concernés. Face à cette réalité nouvelle de la conflictualité, le rôle des humanitaires ne se limite plus

uniquement à fournir une aide d'urgence pour répondre aux besoins immédiats des sociétés touchées par les conflits. Il inclut désormais la participation à la mise en place de solutions durables afin de contribuer à les stabiliser sur le long terme. Par exemple, en Syrie, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) facilite la réparation pérenne d'infrastructures d'eau, d'assainissement et d'électricité dans les zones où la situation sécuritaire le permet (CICR, 2020). L'action humanitaire est donc aujourd'hui un chaînon incontournable des efforts visant à rétablir la stabilité et la paix et à permettre le développement économique et social dans les pays en conflit.

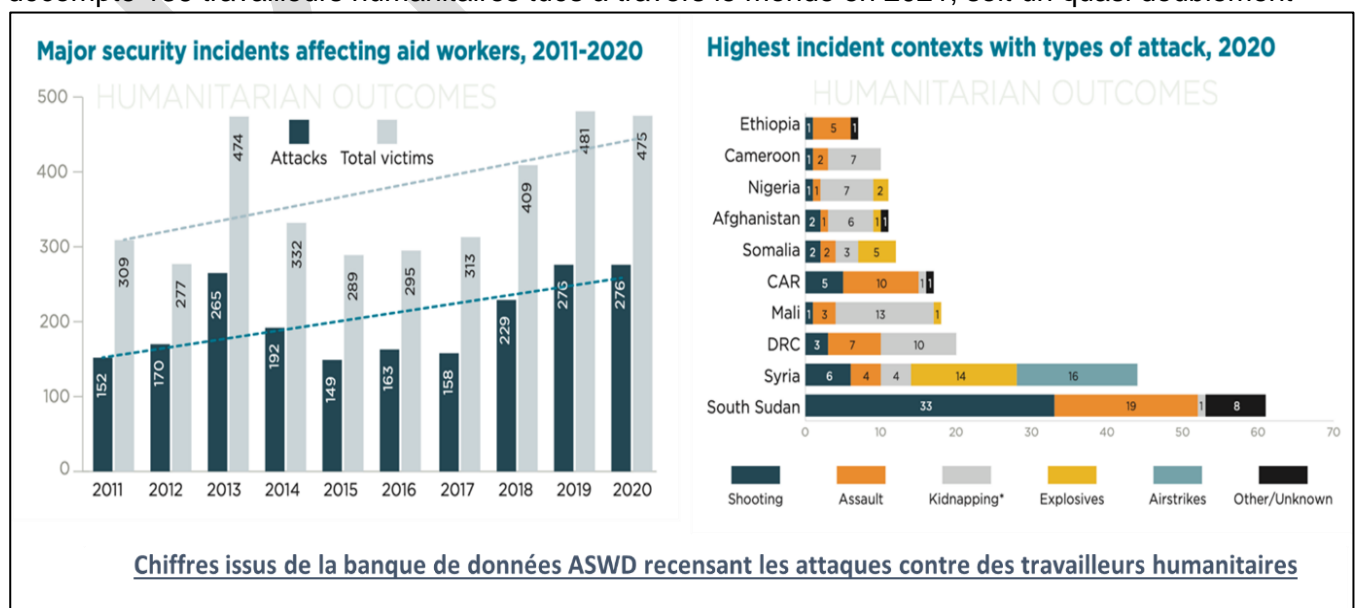
« En étant un chaînon incontournable des efforts visant à rétablir dans son voisinage la stabilité et la paix et à permettre le développement économique et social dans les pays en conflit, l'action humanitaire est un élément fondamental de la sécurité alliée. »

19. Dans un monde de plus en plus globalisé et connecté, la sécurité de l'Alliance dépend aussi de celle des États et des populations dans son voisinage. Des conflits hors des frontières de l'OTAN peuvent avoir un impact substantiel sur la sécurité alliée. Ce lien a été mis en évidence par le rôle de la guerre civile syrienne dans le déclenchement de la crise migratoire qui a affecté l'Europe en 2015. À cet égard, en étant un chaînon incontournable des efforts visant à rétablir dans son voisinage la stabilité et la paix et à permettre le développement économique et social dans les pays en conflit, l'action humanitaire est un élément fondamental de la sécurité alliée.

III- LA DANGEREUSE RÉDUCTION DU CHAMP DE L'ESPACE HUMANITAIRE

A. DES ATTAQUES DÉLIBÉRÉES À L'ENCONTRE DES TRAVAILLEURS HUMANITAIRES EN HAUSSE

20. Malgré des besoins croissants et l'importance de l'action humanitaire, l'espace humanitaire tend aujourd'hui à se rétrécir. Cela se traduit notamment par une multiplication intolérable des attaques délibérées à l'encontre des travailleurs humanitaires. Les chiffres diffèrent selon les organisations mais montrent tous cette augmentation. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les attaques contre le personnel humanitaire entre 2010 et 2019 ont augmenté de 117% par rapport à la décennie précédente (OMS, 2020). La banque de données AWSDD, quant à elle, décompte 136 travailleurs humanitaires tués à travers le monde en 2021, soit un quasi doublement



par rapport à 2010 (AWSO, 2021 ; AWSO, 2011). Selon les Nations unies, en 2021, la sécurité du personnel humanitaire a été remise en cause par des attaques à 143 reprises dans 14 pays et territoires touchés par un conflit et 93 travailleurs humanitaires y ont perdu la vie (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b). La majorité des meurtres, blessures et enlèvements sur du personnel humanitaire ont lieu dans des pays en proie à des conflits prolongés ou à des violences récurrentes, notamment en Syrie, en Libye, au Mali, au Nigéria, en Afghanistan, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Yémen (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b). Le personnel national est particulièrement à risque. En 2021, 98 % des humanitaires impliqués dans des incidents de sécurité en faisaient partie (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b).

« Malgré des besoins croissants et l'importance de l'action humanitaire, l'espace humanitaire tend aujourd'hui à se rétrécir. Cela se traduit notamment par une multiplication intolérable des attaques délibérées à l'encontre des travailleurs humanitaires. »

21. Cette recrudescence des violences à l'encontre du personnel humanitaire est certes à mettre en rapport avec la progression de ses effectifs compte tenu de l'augmentation substantielle des besoins des populations affectées par les conflits. Pour autant, la gravité des attaques tend à augmenter. L'accroissement de la proportion de décès et de blessés lors de ces attaques est particulièrement inquiétant (AWSO, 2021). De même, l'incapacité à punir les auteurs de violences contre les humanitaires et de violations du droit international humanitaire est préoccupante et ne permet pas d'endiguer ces atteintes.

22. En faisant peser un risque sur l'intégrité physique des travailleurs humanitaires, ces attaques forcent les organisations à réduire, voire à interrompre leurs activités. L'ONU note ainsi que l'insécurité entrave considérablement les activités humanitaires dans de nombreux pays (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b). Le rétrécissement de l'espace humanitaire qui en résulte prive les populations affectées par les conflits de la possibilité de recevoir une aide pourtant vitale. Même lorsque la violence n'empêche pas la fourniture d'aide, elle en réduit néanmoins l'efficacité car les acteurs humanitaires doivent allouer des ressources supplémentaires à leur protection, qui pourraient autrement être affectées à la fourniture d'aide aux populations. Ainsi, en réduisant le champ de l'espace humanitaire, la violence visant les humanitaires accroît la souffrance des populations dans les conflits et, plus généralement, complique la stabilisation des pays concernés.

B. DES OBSTACLES MULTIPLES QUI CONTRIBUENT À RÉDUIRE LE CHAMP DE L'ESPACE HUMANITAIRE

23. Outre les menaces pesant sur leur sécurité, les humanitaires se heurtent à une multitude d'obstacles qui réduisent le champ de l'espace humanitaire et les empêchent de venir en aide aux populations civiles. Les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions, bien qu'ils aient un objectif parfaitement légitime, peuvent ainsi parfois restreindre la capacité des acteurs humanitaires à accéder aux personnes dans le besoin dans le cadre de conflits armés. Premièrement, certains pays interdisent et criminalisent les activités humanitaires dans des zones contrôlées par des groupes qu'ils considèrent comme terroristes (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b). Cela complexifie la fourniture d'aide aux populations civiles y résidant. Le CICR note aussi que de telles mesures rendent difficile, voire impossible, de se rendre auprès d'individus détenus par des groupes considérés comme terroristes, illégaux ou criminels, de faciliter les échanges de détenus et de former les membres de ces groupes au droit international humanitaire (CICR, 2021). La criminalisation de leurs activités réalisées avec l'accord de ces groupes fait peser un risque légal sur les travailleurs humanitaires eux-mêmes.

24. Deuxièmement, le financement des opérations humanitaires est affecté par les sanctions internationales et les législations nationales visant à empêcher le financement d'organisations terroristes quand elles ne prennent pas en compte la spécificité des acteurs humanitaires et la nécessité d'indépendance, de neutralité et d'impartialité sur laquelle leur action repose. Dans certains cas, elles amènent les banques à adopter des pratiques de sur-conformité qui privent, de fait, les acteurs humanitaires de l'accès aux ressources nécessaires pour mener leurs actions.

25. Troisièmement, certains gouvernements exercent des pressions sur les acteurs humanitaires afin d'influencer la sélection de leurs bénéficiaires et d'entraver leurs négociations avec des groupes armés non-étatiques considérés comme terroristes ou ennemis. En juillet 2022, la Russie a par exemple menacé d'opposer son veto à une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies visant à renouveler l'autorisation concernant les livraisons de fournitures essentielles depuis la Turquie vers les zones contrôlées par l'opposition au régime syrien au nord-ouest du pays. Un tel veto mettrait en péril la sécurité alimentaire de 4,2 millions de personnes (Lederer, 2022).

26. Les Nations unies estiment que jusqu'à 160 millions de civils vivent dans des régions dont le contrôle est contesté ou contrôlées par des groupes armés non-étatiques (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b). Même lorsque les gouvernements ne s'immiscent pas directement dans la sélection des bénéficiaires, certaines organisations préfèrent réduire leur engagement avec de tels groupes afin d'éviter de prendre des risques légaux et réputationnels (O'Leary, 2022). Ces actions remettent en cause l'impartialité et la neutralité de l'action humanitaire (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b). Le respect de ces principes est pourtant essentiel afin de garantir l'acceptation et la sécurité des humanitaires, et donc la préservation de l'espace humanitaire.

27. Les acteurs humanitaires sont aussi confrontés à des obstacles administratifs restreignant leur accès aux populations nécessitant une aide. Certains États imposent notamment des restrictions démesurées à l'entrée et au déplacement des humanitaires ainsi qu'à l'importation et à la circulation de fournitures d'aide sur leur territoire. Au Yémen, par exemple, le gouvernement a fait usage en 2020 de restrictions rendant difficile l'accès des travailleurs humanitaires à certaines zones dans lesquelles vivent pourtant 19 millions de personnes, dont beaucoup ont besoin d'une aide d'urgence. De même, en Éthiopie, entre juillet et décembre 2021, le transport par les acteurs humanitaires de fournitures essentielles vers la région du Tigré a été complexifié et ralenti par des tergiversations bureaucratiques qui viennent s'ajouter aux difficultés posées par les combats et les attaques contre les convois (Conseil de sécurité des Nations unies, 2022b). La pandémie de Covid-19 a exacerbé ces difficultés. Les mesures adoptées pour faire face à la crise sanitaire ont considérablement entravé les mouvements et les opérations des humanitaires. Cela a, par exemple, été le cas en Iraq en 2020 où le gouvernement a restreint l'accès des organisations humanitaires afin d'empêcher la propagation du virus (Conseil de sécurité des Nations unies, 2021a).

28. La multiplication des acteurs belligérants dans les conflits contemporains et leur nature diverse rendent, en outre, logistiquement complexe pour les humanitaires de s'engager dans des négociations avec l'ensemble des parties à un conflit. Certaines organisations de petite ou moyenne taille n'ont pas la capacité de maintenir un dialogue constant avec un large nombre de belligérants. Or, il est essentiel pour les organisations humanitaires de dialoguer avec l'ensemble des parties afin d'être perçues comme impartiales, d'assurer leur sécurité et de maintenir leur accès aux populations.

29. La multiplication et la nature diverse des belligérants posent aussi le problème de la difficulté à faire respecter le droit international humanitaire, qui leur impose d'autoriser la conduite d'actions humanitaires impartiales. Or, dans les conflits armés, notamment intra-étatiques, il est fréquent qu'une ou plusieurs parties rejette l'applicabilité du droit international humanitaire, soit par ignorance soit par choix. Les États qualifient ainsi parfois un conflit armé interne de simples tensions afin de ne pas avoir à permettre aux humanitaires l'accès aux populations civiles. Ils sont aussi souvent réticents à autoriser tout engagement ou négociation entre acteurs humanitaires et groupes armés non-étatiques de crainte que cela ne légitime ces derniers. Les parties non-étatiques à un conflit

refusent aussi parfois l'accès à l'aide aux populations en argumentant qu'elles ne sont pas liées par des obligations acceptées par le gouvernement contre lequel elles se battent (CICR, 2008).

L'espace humanitaire en Afghanistan depuis 2001

Entre 2001 et 2021, un espace humanitaire restreint a pu être préservé en Afghanistan. Dans les zones sous contrôle des talibans, les organisations humanitaires faisaient néanmoins face à de nombreuses limitations. Elles pouvaient y opérer à condition de s'enregistrer auprès des dirigeants talibans, de respecter leur version de la culture afghane et parfois, de payer des taxes. En pratique, néanmoins, l'accès aux populations dans le besoin dépendait largement du bon-vouloir des commandants locaux. Certains faisaient montre d'une profonde méfiance à l'égard des organisations humanitaires et de suspicion vis-à-vis de leurs financements et de leurs objectifs. Cette méfiance pouvait même parfois se traduire en hostilité envers les humanitaires lorsqu'ils étaient considérés comme partiaux (Jackson, 2013 ; Jackson et Giustozzi, 2012).

Or, l'indépendance et l'impartialité perçues ou réelles des acteurs humanitaires ont été partiellement remises en cause pendant cette période du fait de leur intégration, volontaire ou non, dans des approches militaires contre-insurrectionnelles. Les organisations humanitaires et les forces internationales partageaient, en effet, l'objectif de rétablir la stabilité dans le pays. La fourniture d'aide humanitaire a donc été incorporée aux stratégies militaires visant à obtenir le soutien de la population civile. Cette intégration a été renforcée par la dépendance des organisations humanitaires aux financements des pays participant aux opérations militaires (MacLeod et al., 2016). Pour autant, bien que ce brouillage de la distinction entre militaires et humanitaires ait parfois complexifié le travail de ces derniers, la présence des forces internationales et leur coopération avec les acteurs humanitaires ont parallèlement permis de renforcer leur sécurité et donc leur capacité à opérer. Malgré de multiples obstacles, les efforts humanitaires pour répondre aux besoins de la population afghane ont ainsi permis de réaliser des avancées considérables dans de nombreux domaines.

Ces avancées sont aujourd'hui fortement menacées. La population afghane est, en effet, confrontée à une double crise économique et humanitaire d'une ampleur sans précédent depuis le retrait des forces internationales et la prise de contrôle du pays par les talibans en août 2021. Le grave tremblement de terre qui a touché le sud-est du pays en juin 2022, tuant plus de 1 000 personnes et détruisant ou endommageant plus de 10 000 maisons, a aggravé l'urgence (Yawar et Greenfield, 2022). Des agences de l'ONU estiment que 98 % des Afghans n'ont pas assez de nourriture et qu'un million d'enfants risquent de mourir de faim (Parkin et Stubbington, 2022). La forte augmentation des prix des ressources naturelles, notamment agricoles, en raison de la nouvelle invasion de l'Ukraine par la Russie aggrave l'insécurité alimentaire dans laquelle est plongée la population. Plus de 24,4 millions de personnes ont besoin d'une aide humanitaire d'urgence (Nations unies, 2022). Les femmes sont affectées de manière disproportionnée, notamment car les talibans les ont exclues de la plupart des emplois rémunérés. Le pays demeure, par ailleurs, coupé du système financier international et les financements étrangers, qui représentaient près de la moitié du PIB et contribuaient à hauteur de 70 % au budget du gouvernement, ont cessé (Parkin et Stubbington, 2022). Dans ces conditions, l'économie s'écroule et les institutions se délitent, rendant l'intervention des organisations humanitaires d'autant plus cruciale.

Malgré ces besoins croissants, l'espace humanitaire s'est pourtant grandement rétréci depuis août 2021. L'insécurité et les complications engendrées par la prise de contrôle des talibans ont accru les difficultés et les risques auxquels sont confrontées les organisations humanitaires dans le pays. L'effondrement du secteur bancaire afghan a également rendu complexe, voire impossible, le fonctionnement de programmes humanitaires.

Les acteurs financiers sont par ailleurs inquiets de contrevenir aux sanctions en gérant les transferts d'argent vers l'Afghanistan émanant d'acteurs humanitaires. Beaucoup d'organisations ont donc été contraintes de suspendre leurs opérations (Kurtzer, 2021 ; Shah et Trofimov, 2021).

Face à l'ampleur des besoins et au risque de contagion de la crise humanitaire à l'échelle régionale, la reprise de l'aide internationale en Afghanistan continue de faire débat. Certains pays donateurs fournissent une assistance humanitaire limitée par l'intermédiaire d'agences de l'ONU (Parkin et Qazizai, 2021). En 2021, cette contribution s'est élevée à 1,8 milliard de dollars et a permis de venir en aide à 20 millions de personnes (Nations unies, 2022). Afin de restreindre les possibilités de détournement par les talibans, les donations sont distribuées directement à des organisations humanitaires et des institutions onusiennes agissant dans le pays. En décembre 2021, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté une résolution (2615) visant à ajouter une dérogation humanitaire aux sanctions imposées aux talibans, tandis qu'aux États-Unis, le Département du Trésor a décidé de délivrer des licences spéciales facilitant le travail des organisations humanitaires en Afghanistan (Département du Trésor, 2021 ; *The Financial Times*, 2021). En février 2022, l'administration Biden a annoncé qu'elle allait allouer la moitié des 7 milliards de dollars d'actifs de la Banque centrale afghane gelés par les États-Unis pour financer l'aide humanitaire internationale en Afghanistan (l'autre moitié étant affectée à l'indemnisation des victimes des attentats du 11 septembre 2001) (Savage, 2022). Cependant, le blocage de ces actifs a été renouvelé le même mois. Après le grave tremblement de terre de juin 2022, des discussions ont été lancées en vue de créer un mécanisme permettant d'utiliser ces actifs gelés pour répondre à la catastrophe et faire face à la grave crise alimentaire que traverse le pays, sans que cette aide puisse être détournée par les talibans (Stein, 2022). Les États-Unis se sont, par ailleurs, engagés à contribuer plus de 500 millions de dollars d'aide à l'Afghanistan pour 2022. D'autres Alliés ont également annoncé qu'ils contribueraient à l'aide au pays. Le Royaume-Uni a notamment promis 374 millions de dollars, l'Allemagne 220 et la France 118 (Nations unies, 2022 ; Le Figaro, 2021).

Mais l'apport d'un soutien plus conséquent aux activités humanitaires dans le pays reste inenvisageable tant que le régime n'offrira pas des garanties concernant la préservation des acquis des 20 dernières années dans le domaine des droits humains, notamment ceux des femmes. La décision inacceptable des talibans en mars 2022 d'interdire aux filles l'accès à l'éducation à partir de l'école secondaire a d'ailleurs entraîné la suspension de plusieurs projets de la Banque mondiale en Afghanistan. Depuis, d'autres décisions obscurantistes ont été prises, comme l'interdiction pour les femmes de voyager en avion sans un accompagnateur masculin, de fréquenter les parcs de Kaboul quatre jours par semaine et de sortir de leur logement sans être couvertes de la tête aux pieds. Ainsi, les talibans refusent de respecter les droits fondamentaux, tout en disant souhaiter la reprise de l'aide humanitaire (Shah et Trofimov, 2021). Or, c'est la population afghane qui continue de souffrir du rétrécissement de l'espace humanitaire et de ses conséquences désastreuses que causent leur intransigeance et leurs politiques rétrogrades.

C. LA DIFFICILE ADAPTATION DE L'ACTION HUMANITAIRE À CES DÉFIS

30. Face à ces défis protéiformes, les acteurs humanitaires doivent s'adapter afin de continuer à opérer dans un espace humanitaire réduit. Pour ce faire, ils utilisent différents moyens. Lorsque la situation sécuritaire est trop dégradée, ils recourent à un renforcement de la protection de leur personnel. Mais cette *bunkérisation* de l'aide a un impact sur leur présence et leur proximité vis-à-vis des populations civiles. Leur capacité à leur venir efficacement en aide et à être acceptés par toutes les parties aux conflits s'en trouve réduite (Collinson et Elhawary, 2012). Parfois, les humanitaires préfèrent adopter des stratégies de faible visibilité en utilisant, par exemple, des véhicules banalisés ou loués. Ainsi, en Iraq, dans les zones qui étaient sous le contrôle de Daesh, les organisations

internationales distribuaient leur aide d'urgence dans des sacs noirs ordinaires, sans sigle indiquant leur provenance (Rohwerder, 2015).

31. Une autre option choisie par les acteurs humanitaires pour contourner les obstacles auxquels ils font face est de gérer leur action à distance en transférant la responsabilité de la mise en place de l'aide à du personnel ou à des organismes locaux. Ceux-ci sont souvent plus à même d'accéder à des zones dans lesquelles le personnel international ne pourrait pas opérer en sécurité. Ainsi, en Ukraine, entre 2014 et le début de la nouvelle invasion du pays par la Russie en février 2022, plusieurs organisations non-gouvernementales ont sous-traité certaines de leurs activités à des organisations locales présentes dans les zones occupées des régions de Donetsk et Louhansk en Ukraine (Bennett, 2015). De telles délégations de responsabilité présentent néanmoins des risques pour les acteurs humanitaires. En effet, le contrôle du respect par les organisations locales des principes humanitaires de neutralité, d'impartialité et d'indépendance est limité et un risque existe qu'elles y dérogent. Elles peuvent, en outre, être exposées à des pressions de la part des belligérants.

32. Ces différentes méthodes utilisées par les acteurs humanitaires afin de poursuivre leur action auprès des populations civiles sont précaires, risquées et souvent inefficaces. Il est donc essentiel que les pays alliés ainsi que l'OTAN agissent afin de lever les obstacles auxquels sont confrontés les acteurs humanitaires et de remédier ainsi au rétrécissement actuel de l'espace humanitaire. Le développement de relations civilo-militaires harmonieuses, respectueuses de l'indépendance des acteurs humanitaires et cohérentes permettant une coordination efficace des actions respectives doit constituer un aspect central de ces efforts.

IV- LE RÔLE DES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES DANS LA PRÉSERVATION DE L'ESPACE HUMANITAIRE : UN BESOIN CONCOMITANT DE COOPÉRATION ET DE DISTINCTION

A. UNE COORDINATION NÉCESSAIRE ENTRE ACTEURS MILITAIRES ET HUMANITAIRES DANS LA RÉPONSE AUX CRISES

33. La relation entre acteurs militaires et civils est essentielle afin d'assurer la préservation de l'espace humanitaire dans le cadre de conflits. L'interaction entre les humanitaires et les forces armées de pays concernés par un conflit est à cet égard importante. Ce chapitre du projet de rapport se concentre cependant sur la relation, également cruciale, entre les humanitaires et les forces armées alliées déployées en opération afin de répondre à un conflit, dans un cadre otanien ou non. Même si les missions et les méthodes respectives de ces acteurs sont fondamentalement différentes, leurs intérêts et leurs objectifs se recoupent souvent sur le terrain. Des synergies permettant de mieux prendre en considération les besoins des populations civiles et d'y répondre plus efficacement doivent donc être développées entre eux. La majorité des acteurs humanitaires admettent d'ailleurs que les militaires ont un rôle à jouer dans la création et le maintien de l'espace humanitaire dans le cadre d'opérations. Le droit international humanitaire, et notamment les Conventions de Genève, impute en effet aux parties à un conflit armé non seulement de permettre le déploiement d'une action humanitaire impartiale, mais aussi de faciliter un accès rapide et sans entrave aux populations civiles dans le besoin (CICR, 2008).

34. Le développement d'une relation civilo-militaire constructive est nécessaire à la protection de l'espace humanitaire dans les conflits. Cela renforce la capacité des acteurs militaires et humanitaires à opérer plus efficacement et à remplir leurs missions, dont certaines concordent, sans remettre en cause leur indépendance opérationnelle respective. En effet, la relation civilo-militaire

favorise l'échange d'informations concernant la situation humanitaire et sécuritaire dans la zone d'opération. Elle facilite l'harmonisation des activités des différents acteurs civilo-humanitaires et militaires afin d'éviter ou de minimiser les perturbations involontaires entre eux. Elle permet de développer la compréhension mutuelle des objectifs, rôles, mandats et actions respectifs de chaque acteur sur le terrain et de les intégrer dans la planification et la conduite des opérations militaires et humanitaires. Elle favorise le développement de stratégies visant à atténuer les conséquences négatives des opérations militaires sur l'environnement civil et à mieux intégrer dans ces dernières les principes du droit humanitaire international et de la protection des civils.

35. Si la relation entre acteurs civils, y compris humanitaires, et militaires est donc cruciale en vue de préserver l'espace humanitaire, son intensité varie néanmoins selon le contexte opérationnel et le type de mandat. Elle peut aller de la simple coexistence, c'est-à-dire un dialogue se concentrant sur la réduction des incohérences entre acteurs humanitaires et militaires sur le terrain opérationnel, à une coopération plus approfondie permettant une harmonisation des efforts respectifs (Centre d'excellence pour la coopération civilo-militaire, 2020). L'ensemble des acteurs civils et militaires reconnaissent que la mise en œuvre de l'action humanitaire par les acteurs civils est toujours préférable. Cependant, dans des situations sécuritaires particulièrement dégradées, les compétences uniques des acteurs militaires et leur capacité à mobiliser et à déployer rapidement des ressources spécifiques (telles que des capacités de transport aérien et maritime, de soutien médical, et d'ingénierie spécialisée) peuvent être mises au service de la protection des humanitaires et du déploiement de l'aide (*Global Protection Cluster*, 2018). Des normes internationales non contraignantes ont été développées afin de réglementer le recours à des moyens militaires pour répondre à des besoins humanitaires. Les lignes directrices MCDA/RMPC de 2003 régulent ce type d'assistance dans les situations d'urgence complexes, telles que les conflits. Elles reconnaissent aux acteurs militaires la possibilité d'apporter, en dernier recours et de manière temporaire, un soutien à la réponse à des besoins humanitaires urgents dans des circonstances où les organisations civiles ne sont pas en mesure d'opérer (Metcalf et al., 2012). De même, elles autorisent l'apport, à titre exceptionnel, d'un soutien militaire (tel que des escortes armées) afin d'instaurer des conditions de sécurité permettant aux humanitaires de venir en aide aux populations affectées par un conflit (Commission européenne, 2021b).

B. L'IMPORTANCE DE MAINTENIR UNE DISTINCTION CLAIRE ENTRE LES ACTEURS HUMANITAIRES ET MILITAIRES

36. Une relation cohérente et harmonieuse entre acteurs militaires et civils contribue à la préservation de l'espace humanitaire dans le cadre d'opérations. Pour autant, une distinction claire entre leurs actions respectives est impérative afin de garantir le respect des principes humanitaires. Ces quatre principes fondamentaux sont :

- L'humanisme : les humanitaires doivent fournir une aide là où elle est nécessaire dans le respect des droits et de la dignité des bénéficiaires ;
- L'impartialité : la fourniture d'aide doit être réalisée sans discrimination entre les bénéficiaires et guidée uniquement par les besoins ;
- La neutralité : les humanitaires ne doivent pas prendre parti dans les hostilités et dans les différends politiques, religieux ou idéologiques ; et
- L'indépendance : l'aide doit être indépendante des objectifs politiques, économiques et militaires des autres acteurs engagés dans les zones où elle est mise en œuvre.

37. Ces principes différencient l'action militaire, qui vise par nature des buts politiques, de l'aide humanitaire, qui est exclusivement fondée sur la réponse aux besoins des populations. Un brouillage perçu ou réel de la distinction entre acteurs militaires et humanitaires peut avoir un impact négatif sur la sécurité de ces derniers et sur leur capacité à négocier l'accès aux civils dans le besoin avec les différentes parties au conflit.

38. Or, on observe depuis la fin de la guerre froide une intégration croissante entre actions humanitaires et militaires dans le cadre d'opérations. La réponse aux conflits des années 1990, notamment dans les Balkans, a ainsi marqué une première étape dans le renforcement du rôle des acteurs militaires dans l'action humanitaire. Elle a vu le déploiement de missions de maintien et d'imposition de la paix aux mandats robustes et élargis incluant des obligations concernant la protection des civils et la réponse aux besoins humanitaires des populations civiles affectées. La mise en œuvre de stratégies anti-insurrectionnelles dans les opérations militaires au cours des années 2000 et 2010, notamment en Afghanistan et en Iraq, a encore accru l'intégration de l'aide humanitaire dans le domaine militaire (MacLeod et al., 2016). Les forces armées déployées dans ces opérations ont parfois été accusées de considérer l'aide humanitaire comme une composante de leurs efforts pour rallier la population à leur cause et pour atteindre des objectifs militaires (comme stabiliser une zone spécifique et garantir la sécurité des troupes y étant déployées) (Metcalf et al., 2012). De même, l'adhésion au principe du dernier recours concernant l'utilisation de moyens militaires dans le cadre d'interventions humanitaires a parfois été problématique au cours des dernières décennies. L'utilisation d'escortes armées par les travailleurs humanitaires augmente la probabilité d'attaques contre ces derniers (MSF, 2017).

39. L'intégration croissante entre les domaines humanitaire et militaire depuis la fin de la guerre froide a permis un renforcement de la relation civilo-militaire dans le cadre d'opérations, et ainsi de venir plus efficacement en aide aux populations civiles dans le besoin et de préserver l'espace humanitaire. Cependant, elle porte en elle le risque que l'aide réponde à des nécessités politiques et militaires plutôt qu'aux besoins humanitaires et remet donc partiellement en cause la distinction entre aide humanitaire et action militaire. Même lorsque les objectifs des militaires et des humanitaires se recoupent, la politisation et la militarisation de l'aide peuvent compromettre, à tort ou à raison, sa perception comme indépendante et impartiale par la population et les parties au conflit (MacLeod et al., 2016). Cela affecte l'acceptation des acteurs humanitaires. Or cette acceptation est une précondition du maintien de l'espace humanitaire car elle est nécessaire afin de garantir l'accès aux civils dans le besoin et la sécurité des travailleurs humanitaires.

40. La portée et la forme de l'interaction civilo-militaire dépendent toujours du contexte spécifique de la crise. Une évaluation au cas par cas est donc nécessaire pour préserver l'espace humanitaire et la perception de l'aide comme étant indépendante et neutre. Une bonne compréhension des mandats et des agendas de tous les acteurs dans une situation d'urgence complexe est essentielle pour assurer une coordination efficace, une distinction essentielle consistant à déterminer si le groupe militaire avec lequel les humanitaires interagissent est perçu comme étant partie au conflit ou non. Dans de tels cas, la simple coexistence est la modalité civilo-militaire la plus appropriée.

V- LA RÉPONSE DE L'ALLIANCE AU DÉFI DU RÉTRÉCISSEMENT DE L'ESPACE HUMANITAIRE

A. APERÇU DES EFFORTS RÉALISÉS PAR LES ALLIÉS

41. Les Alliés ont pris des mesures dans différents domaines afin de remédier au rétrécissement de l'espace humanitaire. Ils ont notamment réalisé des efforts visant à assurer une meilleure connaissance du droit international humanitaire et une plus grande prise en compte des intérêts humanitaires par leurs forces armées, ainsi que par celles de pays partenaires. La France, par exemple, s'est engagée à accroître et à améliorer les formations dans ce domaine auprès de ses propres troupes et de celles de ses alliés, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de son Plan national de formation au droit international humanitaire adopté en 2020 (MEAE, 2020).

42. Les Alliés développent aussi des approches des relations civilo-militaires respectueuses des mandats respectifs et basées sur un équilibre adéquat entre coopération et respect des principes

humanitaires. Ainsi, la France a développé sa propre doctrine concernant la coopération civilo-militaire (aussi appelée action civilo-militaire), à chaque niveau, stratégique, opérationnel ou tactique (Van Weezel, 2011). Les États-Unis ont mis en place une approche globale des « affaires civiles » visant à réduire les incohérences et interférences entre acteurs militaires et civils dans le cadre d'opérations. Enfin, de nombreux autres Alliés, comme l'Allemagne, le Danemark ou encore la République tchèque ont aligné leur doctrine concernant les relations civilo-militaires sur celle de l'OTAN (Van Weezel, 2011 ; Daniel et Wittichová, 2020).

43. Par ailleurs, les forces armées alliées accordent une importance grandissante à la protection des civils dans les conflits et l'intègrent dans la planification de leurs opérations. Elles reconnaissent qu'elles ont, de même que les acteurs humanitaires, un rôle important à jouer pour atténuer ou réduire les risques auxquels les civils sont confrontés dans les conflits. Nombre d'entre elles ont inclus dans leurs doctrines la création d'un environnement sûr et sécurisé, la préservation des droits humains, la défense de la liberté de mouvement, et la protection des organisations humanitaires (Metcalf, 2012).

44. Les Alliés soutiennent aussi les organisations humanitaires afin qu'elles soient en mesure de relever le défi du rétrécissement de l'espace dans lequel elles opèrent. De nombreux Alliés contribuent par exemple financièrement aux efforts du CICR, y compris en vue de renforcer la connaissance et le respect du droit international humanitaire à travers des formations (CICR, 2019). Certains d'entre eux, de même que des pays partenaires, ont aussi pris des initiatives afin d'aider les organisations humanitaires à renforcer leur capacité à opérer dans un environnement sécuritaire complexe. Par exemple, le Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse a développé en 2014, conjointement avec l'OCHA et *Conflict Dynamics International*, un manuel de terrain sur l'accès humanitaire dans les conflits armés (DFAE, 2014).

45. Les pays alliés s'engagent au sein des organisations multilatérales dont ils sont membres afin de favoriser une prise de conscience du risque qui pèse sur l'espace humanitaire et de faire émerger des solutions. En 2017, la France a notamment soutenu l'adoption d'une déclaration politique à l'ONU sur la protection des soins médicaux dans les conflits armés. En 2019, les ministres français et allemand des affaires étrangères ont lancé un Appel à l'action humanitaire au sein des Nations unies pour assurer la préservation de l'espace humanitaire. Ce document met en avant des solutions pouvant être mises en œuvre par les États membres afin de renforcer le respect du droit international humanitaire et de soutenir les humanitaires (CNCDH, 2020). En juillet 2021, durant sa présidence du Conseil de sécurité, la France a organisé une réunion sur la protection de l'espace humanitaire afin d'alerter les États membres sur le risque posé par le rétrécissement de l'espace humanitaire et de faire émerger de bonnes pratiques pour faire face à ce défi et punir les auteurs d'attaques contre les acteurs humanitaires (Conseil de sécurité des Nations unies, 2021a). À la suite de ces discussions, le secrétaire général de l'ONU a annoncé la création d'un poste de conseiller spécial sur la préservation de l'espace humanitaire au sein d'OCHA qui permettra de faire avancer les discussions sur ce sujet (OCHA, 2021b). La France a, par ailleurs, continué à porter ce sujet lors de sa présidence du Conseil européen de janvier à juin 2022. Elle a notamment organisé le premier Forum humanitaire européen en mars 2022 lors duquel les décideurs européens et la communauté humanitaire internationale ont pu échanger sur la réponse à apporter aux contraintes auxquelles sont confrontés les acteurs humanitaires dans un contexte de forte augmentation des besoins.

46. Plusieurs pays alliés soutiennent, en outre, les efforts réalisés actuellement afin de limiter l'impact des sanctions internationales sur l'espace humanitaire. En 2018, l'Allemagne, conjointement avec le Mexique et la Suisse, a organisé une série de réunions à l'ONU sur la prise en compte de la préservation de l'espace humanitaire dans les régimes de contre-terrorisme et de sanctions. La Belgique, avec la délégation de l'Union européenne, a également organisé un événement sur ce sujet durant l'Assemblée générale de l'ONU en 2019 (Debarre, 2019). Ces efforts ont permis des avancées concrètes, bien qu'encore trop limitées. Par exemple, les préoccupations des acteurs humanitaires ont été prises en compte dans la résolution 2462 du Conseil de sécurité relative à la lutte contre le financement du terrorisme en 2019. Lors du renouvellement des sanctions concernant

la République démocratique du Congo en 2021, le Conseil a souligné qu'elles ne sauraient « avoir des conséquences humanitaires négatives » (Conseil de Sécurité des Nations unies, 2021b). Adoptée en décembre 2021, la résolution 2615 introduit une exemption humanitaire dans le régime de sanctions applicable au régime taliban en Afghanistan, sans aucune limite temporelle à l'initiative des États-Unis (Conseil de sécurité des Nations unies, 2021c).

B. L'OTAN ET LA PRÉSERVATION DE L'ESPACE HUMANITAIRE

47. Dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN, adopté en juin 2022, les dirigeants alliés déclarent que « le climat d'instabilité se traduit par des violences contre les civils – notamment des violences sexuelles liées aux conflits – ainsi que par des dommages aux biens culturels et à l'environnement. Il donne lieu à des déplacements forcés qui alimentent la traite des êtres humains et la migration irrégulière. Ces phénomènes sont source de défis humanitaires majeurs, de portée transnationale. Ils mettent à mal la sécurité humaine et celle des États ». Face à ces défis, les Alliés réaffirment, dans ce même document, la centralité de la sécurité humaine, y compris la protection des civils, dans leur approche de la prévention et de la gestion des crises (OTAN, 2022). L'Alliance a d'ailleurs déjà réalisé des efforts importants en vue d'intégrer cette préoccupation dans ses politiques et ses actions.

48. L'OTAN a adopté des politiques structurelles visant à renforcer l'interaction civilo-militaire et la protection des civils dans le cadre de ses opérations. Au sommet de Bucarest de 2008, reconnaissant que la résolution des crises nécessite une action dépassant le domaine militaire et la prise en compte de facteurs civils, politiques et humanitaires, les dirigeants alliés ont adopté un plan d'action pour l'élaboration et la mise en œuvre de la contribution de l'OTAN à une approche globale de la sécurité (OTAN, 2009). L'objectif de cette approche est de renforcer la cohérence des actions entreprises par les différents acteurs civils et militaires, ainsi que la compréhension et l'interaction entre eux, en amont et pendant les crises. Elle concerne quatre domaines : la planification et l'exécution d'opérations militaires ; la formation, les exercices et le développement et l'échange de meilleures pratiques ; l'interaction avec les acteurs non-militaires ; et la communication stratégique. En 2017, l'OTAN a mis à jour ce plan d'action et réaffirmé l'importance de renforcer l'interaction civilo-militaire et de développer des stratégies communes avec les acteurs civils, y compris humanitaires (OTAN, 2021a). Bien que le concept relativement théorique d'une approche globale de la sécurité ne se soit pas toujours traduit par des résultats concrets sur le terrain, son développement a permis à l'Alliance de prendre conscience de la nécessité de mieux intégrer les principes et les actions des acteurs civils, y compris humanitaires, dans sa réponse aux crises. Il a aussi été précurseur de l'élaboration au sein de l'organisation de politiques en relation à la sécurité humaine. Au sommet de Varsovie de 2016, les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN ont ainsi adopté une politique de protection des civils. En 2018, un concept militaire sur le même sujet a été entériné et en 2020 un manuel a été publié afin d'opérationnaliser cette politique. Celle-ci vise à éviter et à atténuer les effets négatifs sur les populations civiles qui pourraient résulter des opérations militaires de l'OTAN. L'un de ses objectifs est de soutenir l'action humanitaire afin de faciliter l'accès des civils aux services vitaux en contribuant à la mise en place d'un environnement sûr et sécurisé dans le cadre des opérations. Elle reconnaît par ailleurs à l'OTAN, dans des circonstances exceptionnelles, la possibilité de répondre à des demandes spécifiques de soutien émanant d'acteurs humanitaires (OTAN, 2021d). Il est essentiel que la réorientation stratégique de l'Alliance vers la défense et la dissuasion suite à la nouvelle invasion russe de l'Ukraine depuis février 2022 aille de pair avec un renforcement des initiatives en faveur de la protection des civils et du maintien de l'espace humanitaire dans les conflits. La brutalité des attaques russes -notamment en milieu urbain et contre les infrastructures critiques ukrainiennes- et la souffrance qu'elles engendrent démontrent l'importance de poursuivre les efforts réalisés dans ce domaine.

49. L'OTAN a aussi adopté des mesures pratiques favorisant la prise en compte des principes et de l'action humanitaires et de la nécessité de faciliter l'accès des civils à l'aide de première nécessité dans le cadre d'opérations. L'OTAN invite des acteurs civils, notamment humanitaires, à certains de ses exercices et inclut la protection des civils dans ses scénarios. Par exemple, le

scénario de l'exercice *Trident Juncture* organisé en Norvège en 2018 comprenait une combinaison de défis militaires et humanitaires et l'un de ses objectifs était de préserver l'espace humanitaire. Cet exercice a été l'occasion pour les forces engagées de pratiquer l'échange d'informations avec les acteurs humanitaires et l'intégration de leurs intérêts et de leurs actions dans la planification des opérations afin d'éviter les incohérences, et ne pas entraver l'action humanitaire ni mettre en danger le personnel humanitaire (Capdevila, 2019). Concrètement, les mécanismes de déconfliction s'opèrent en effet souvent en informant les parties au conflit des mouvements et des emplacements statiques humanitaires dans la zone d'opérations, visant à assurer la sécurité des locaux, du personnel, des équipements et des activités humanitaires dans les zones d'opérations militaires, de frappes aériennes, de bombardements, etc. L'Alliance intègre, en outre, la protection des civils et le droit international, y compris humanitaire et relatif aux droits humains, dans ses formations dispensées aux forces participant à des opérations de l'OTAN, ainsi qu'aux forces de sécurité locales dans le cadre des missions pour lesquelles la formation fait partie du mandat.

50. L'OTAN a établi des liens étroits avec certains acteurs humanitaires afin de promouvoir le partage réciproque d'informations, de connaissances et de meilleures pratiques permettant de mieux protéger l'espace humanitaire dans le cadre de conflits. Une coopération fructueuse a été développée avec les Nations unies et leurs différentes agences, le CICR, et d'autres organisations non-gouvernementales. En 2019, l'OTAN s'est d'ailleurs officiellement engagée à accroître ses échanges avec le CICR afin d'identifier des possibilités de renforcer ses formations en matière de droit international humanitaire (OTAN, 2019). Dans le nouveau concept stratégique, les dirigeants alliés déclarent, en outre, vouloir intensifier la coordination et la coopération de l'OTAN avec les Nations unies et l'UE, ainsi qu'avec d'autres organisations régionales.

51. Des efforts conséquents ont donc été réalisés par l'OTAN afin d'institutionnaliser et d'opérationnaliser l'engagement allié en faveur de la préservation de l'espace humanitaire. Il est cependant nécessaire d'aller plus loin. La réaffirmation dans le concept stratégique de l'attachement allié à la sécurité humaine, y compris à la protection des civils, doit servir de catalyseur et être traduite en actions concrètes dans ce domaine aux niveaux national et collectif.

L'évolution de l'approche de l'OTAN vis-à-vis de l'espace humanitaire dans ses opérations

L'Alliance a contribué de différentes manières à la préservation de l'espace humanitaire au cours de ses opérations depuis la fin de la guerre froide. Lors de son intervention en Bosnie-Herzégovine à partir de décembre 1995, l'un des objectifs de l'OTAN était de garantir un environnement sûr et sécurisé, notamment afin de permettre le déploiement d'activités humanitaires et la reconstruction du pays (Koops et Patz, 2022). Le rôle humanitaire de l'OTAN s'est encore intensifié lors de l'intervention au Kosovo en 1999. Cette opération a d'ailleurs été qualifiée d'« intervention humanitaire ». Si cette description a été contestée, l'intervention avait bien pour objectif d'établir un environnement sécuritaire stable et de soutenir l'effort humanitaire international dans la région. L'OTAN a rapidement pris en main la situation et coordonné la présence civile internationale dans la région. En République de Macédoine du Nord et en Albanie, les troupes de l'OTAN ont-elles-mêmes construit des centres d'accueil d'urgence pour les réfugiés. Elles ont aussi acheminé des centaines de tonnes d'aide humanitaire. Le centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC) est devenu le point focal de la réponse humanitaire allié et a soutenu logistiquement les opérations du Haut-Commissariat pour les réfugiés dans la région (EADRCC, 2001). L'OTAN a donc joué un rôle important et décisif dans les efforts pour atténuer l'impact sur les populations civiles de la crise au Kosovo, notamment au début de celle-ci, lorsque les organisations humanitaires civiles n'avaient pas la capacité d'intervenir seules.

Le rôle joué par l'OTAN dans la coordination de l'aide lors de la crise au Kosovo a été critiqué par certains acteurs humanitaires car il affaiblissait la distinction réelle ou perçue entre intervention militaire et action humanitaire (Collinson et Elhawary, 2012).

Par la suite, l'Alliance ne s'est d'ailleurs plus impliquée de manière aussi centrale et directe dans les efforts humanitaires mais a parfois apporté une aide essentielle aux acteurs humanitaires et du développement. La Force internationale d'assistance et de sécurité de l'OTAN en Afghanistan (2001-2014) a ainsi mis en place des équipes de reconstruction provinciale dont l'objectif était de sécuriser des zones spécifiques afin que des acteurs civils nationaux et internationaux puissent y mener des travaux de reconstruction. Ces équipes ont aussi œuvré au renforcement des capacités des institutions locales, notamment dans les domaines de la bonne gouvernance, de l'État de droit, et du respect des droits humains (OTAN, 2015).

Aujourd'hui, l'OTAN apporte une contribution indirecte au respect de l'espace humanitaire, en particulier dans le cadre de sa mission en Iraq. À la demande du gouvernement, l'OTAN a déployé dans le pays une mission non combattante qui aide les institutions et les forces de sécurité à renforcer leurs capacités dans plusieurs domaines. Dans ce cadre, des personnels civils et militaires dispensent des formations, notamment sur des sujets essentiels à la préservation de l'espace humanitaire tels que le droit des conflits armés et la protection des civils (OTAN, 2021c).

VI- CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS PRÉLIMINAIRES

52. L'évolution de la nature des conflits contemporains s'accompagne d'une augmentation préoccupante des besoins humanitaires à travers le monde. Les populations civiles sont confrontées, dans le cadre de nombreux conflits, à des violences et à des privations croissantes. Pourtant, la capacité des humanitaires à apporter une aide vitale aux personnes dans le besoin n'a jamais autant été mise à mal. Les acteurs humanitaires font face à une augmentation des attaques délibérées à leur encontre et à une multiplication des obstacles administratifs, légaux et logistiques qui entravent leur action. Or, comme le montre ce projet de rapport, cette action joue un rôle fondamental dans la stabilisation des pays et régions en conflit, et donc par extension dans la sécurité de l'Alliance. Il est donc impératif que les Alliés et l'OTAN prennent des mesures supplémentaires afin de renforcer la sécurité des humanitaires et de lever les obstacles qui les empêchent de répondre aux besoins des populations et, en cela, d'agir en faveur de la paix. Ce projet de rapport suggère aux gouvernements et aux parlements des pays membres de l'Alliance et, le cas échéant, aux organismes de l'OTAN plusieurs recommandations à ce sujet :

A. RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DE LA PROTECTION DE L'ESPACE HUMANITAIRE DANS LES DOCTRINES ET PRATIQUES MILITAIRES ALLIÉES

1) *Donner un rôle accru à la préservation de l'espace humanitaire dans les doctrines militaires nationales et otaniennes* : Les Alliés doivent renforcer l'intégration de la protection de l'espace humanitaire dans leurs doctrines et pratiques militaires aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique. Au niveau collectif, le nouveau concept stratégique a réitéré l'attachement de l'Alliance à la sécurité humaine, y compris la protection des civils dans les conflits. Cette impulsion nouvelle doit désormais être traduite en des efforts accrus et en actions concrètes en faveur de la préservation de l'espace humanitaire et de la promotion du droit international humanitaire. Il est notamment important que les efforts des Alliés et de l'OTAN ne visent pas uniquement à limiter l'impact de leurs propres opérations sur les populations civiles, mais incluent aussi une volonté affirmée de participer, lorsque c'est nécessaire, à la création d'un espace sûr et sécurisé permettant aux acteurs humanitaires de répondre aux besoins des civils affectés par un conflit. Par ailleurs, la réorientation

stratégique de l'Alliance vers la défense et la dissuasion doit aller de pair avec un renforcement de ses efforts en faveur de la protection des civils et de la protection de l'aide dans le cadre de conflits. La barbarie dont font preuve les forces armées russes à l'encontre des populations civiles en Ukraine doit, en effet, interpellier les Alliés et les pousser à mener une réflexion approfondie sur le rôle de l'OTAN dans la préservation de l'espace humanitaire.

2) *Réussir leur opérationnalisation* : Les Alliés et l'OTAN doivent renforcer leurs capacités dans le domaine de la coopération et de la coordination civilo-militaires et accroître l'intégration des considérations humanitaires dans leurs règles d'engagement. Dans le cadre d'opérations, la sécurité, les intérêts et les objectifs des humanitaires doivent être pris en compte dans la planification militaire. Des systèmes de notification humanitaire doivent également être mis en place afin de minimiser l'impact des activités militaires sur celles des acteurs humanitaires. Ces efforts pourraient s'appuyer sur l'expertise développée par le centre d'excellence pour la coopération civilo-militaire (CIMIC-COE, ne faisant pas partie de l'OTAN mais étant homologué par celle-ci). Situé à La Haye, aux Pays-Bas, il propose un large éventail de formations et de stages à des publics à la fois civils et militaires.

3) *Mettre l'accent sur le droit international, les principes humanitaires et la coopération civilo-militaire dans les formations militaires* : Il est nécessaire que les forces armées alliées mettent davantage l'accent sur le droit international, notamment humanitaire, la coopération entre militaires et civils, y compris humanitaires, et la protection des civils en situation de conflit dans leurs formations, manuels et autres matériels éducatifs. L'OTAN doit procéder à un renforcement similaire dans les formations impliquant des forces armées alliées et de pays partenaires, ainsi que celles dispensées dans le cadre d'opérations pour lesquelles la formation fait partie du mandat. Il est important que les organisations non-gouvernementales humanitaires soient impliquées dans ces formations afin que leurs perspectives y soient représentées.

4) *Accroître l'intégration des thématiques de coopération civilo-militaire, de protection des civils et de préservation de l'espace humanitaire dans les exercices militaires* : Les Alliés et l'OTAN doivent inclure ces problématiques dans les scénarios des exercices militaires qu'ils organisent. Il est par ailleurs souhaitable d'accroître la participation d'acteurs civils, notamment humanitaires, aux exercices afin de renforcer la coopération civilo-militaire. Le scénario et la mise en œuvre de l'exercice *Trident Juncture* organisé en Norvège en 2018 (voir partie V.B.) pourrait servir d'exemple à cet égard.

B. CONSOLIDER LES CADRES LÉGAUX NATIONAUX ET INTERNATIONAUX EN VUE DE RENFORCER LE RESPECT DU DROIT INTERNATIONAL ET DE MIEUX PROTÉGER LES ACTEURS HUMANITAIRES

1) *Lutter contre l'impunité des auteurs de violences à l'encontre des acteurs humanitaires afin de mettre un terme à ces crimes* : Les États membres doivent soutenir les initiatives nationales et multilatérales visant à recueillir, à analyser et à conserver des informations et des données précises concernant les crimes commis à l'encontre du personnel humanitaire dans le cadre de conflits. Ils doivent aussi investir dans les capacités de leurs autorités policières et judiciaires en enquêtant sur les violations du droit international humanitaire, en particulier les attaques contre le personnel humanitaire, et en les sanctionnant. Par ailleurs, les Alliés doivent développer une coopération judiciaire entre leurs propres organismes nationaux chargés d'enquêter sur les violations du droit international humanitaire et de les punir, mais aussi avec ceux de leurs partenaires. Il est, en outre, nécessaire que les Alliés agissent dans le cadre des organisations internationales dont ils sont membres, notamment les Nations unies, afin d'encourager l'adoption de sanctions contre les individus ou entités ayant porté atteinte à la sécurité d'acteurs humanitaires et, par extension, à leur capacité à venir en aide aux populations dans le besoin.

2) *Mieux prendre en considération dans les législations le rôle unique des acteurs humanitaires* : Les législations anti-terroristes et les régimes de sanctions doivent être adaptés afin de protéger les acteurs humanitaires de conséquences pénales liées à l'accomplissement de leurs missions. Le personnel et les organisations humanitaires ne doivent en aucun cas être poursuivis pour avoir apporté une aide impartiale à des civils dans des zones sous le contrôle d'acteurs non-étatiques, y compris des groupes terroristes, ou pour avoir établi un dialogue avec de tels groupes en vue d'obtenir un accès à des populations dans le besoin. Des exemptions doivent, par ailleurs, être intégrées dans les régimes nationaux et internationaux de sanctions anti-terroristes afin de garantir qu'ils n'entravent pas le financement de l'aide humanitaire.

3) *Préserver la consécration du droit international humanitaire dans les législations nationales et promouvoir son universalisation* : Les Alliés doivent régulièrement actualiser leurs législations nationales concernant la mise en œuvre de leurs obligations dans le cadre du droit international humanitaire afin de s'assurer qu'elles prennent en compte l'évolution des normes et pratiques internationales. De plus, les pays alliés doivent accroître leurs efforts diplomatiques dans des cadres bilatéraux et multinationaux en vue d'encourager l'adoption universelle des traités internationaux relatifs au droit international humanitaire au-delà des frontières de l'Alliance.

C. LEVER LES OBSTACLES LIMITANT LA CAPACITÉ DES ACTEURS HUMANITAIRES À REMPLIR LEURS MISSIONS

1) *Respecter la conformité des financements aux principes humanitaires* : Les pays alliés doivent s'assurer que leur participation au financement de l'action humanitaire soit basée sur la réponse aux besoins des populations civiles et non sur des objectifs politiques, diplomatiques ou sécuritaires nationaux. Imposer des contraintes concernant les bénéficiaires de l'aide qu'ils financent contribue, en effet, à remettre en question l'indépendance et l'impartialité des acteurs humanitaires et affecte donc négativement leur sécurité et leur accès aux populations civiles.

2) *Encourager la connaissance et le respect du droit international et des principes humanitaires parmi les belligérants* : Les Alliés doivent renforcer leurs efforts afin de diffuser plus largement auprès des parties à des conflits, notamment les groupes non-étatiques, des informations concernant le droit international humanitaire et les principes régissant l'action des organisations humanitaires. En particulier, les Alliés doivent faire tout leur possible afin de promouvoir les normes de droit international permettant de limiter l'impact sur les civils et sur les humanitaires qui leur viennent en aide de l'urbanisation croissante de la conflictualité. L'adoption en juin 2022 aux Nations unies d'une déclaration politique contre l'utilisation d'armes explosives lourdes en zones peuplées marque une avancée importante à cet égard. Plus largement, le droit international n'autorise pas les attaques indiscriminées et disproportionnées et menées sans que toutes les précautions possibles aient été prises afin de protéger les civils, y compris les populations locales et les humanitaires. Il est impératif que les Alliés encouragent le respect de ces normes auprès de l'ensemble des belligérants dans les conflits. Le renforcement de ces efforts de promotion du droit international humanitaire requiert notamment un soutien financier accru aux organisations humanitaires dispensant des formations sur ce thème.

3) *Faire pression sur les belligérants pour garantir l'accès des humanitaires aux populations dans le besoin* : Les États membres devraient accroître l'usage de leur influence sur les parties aux conflits afin qu'elles garantissent le maintien de l'espace humanitaire en respectant leur obligation d'accorder aux organisations humanitaires l'accès aux civils nécessitant une aide. En particulier, les Alliés doivent mettre en avant la responsabilité des États de ne pas influencer la sélection des bénéficiaires de l'aide fournie sur leur territoire par les organisations humanitaires et d'autoriser ces dernières à intervenir dans des zones sous le contrôle de groupes non-étatiques qu'ils ne reconnaissent pas ou considèrent comme terroristes. Les Alliés doivent aussi faire pression sur les États concernés afin qu'ils lèvent toutes restrictions administratives injustifiées limitant le mouvement des travailleurs et de l'aide humanitaire sur leur territoire.

D. DÉVELOPPER L'ÉCHANGE ET LA COOPÉRATION ENTRE LES ALLIÉS ET AVEC LEURS PARTENAIRES SUR LA PRÉSERVATION DE L'ESPACE HUMANITAIRE

- 1) *Promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre Alliés et avec les pays partenaires concernant la préservation de l'espace humanitaire* : À travers des formats bilatéraux ou au sein des structures otaniennes, les Alliés et l'OTAN doivent accroître l'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques relatives à la mise en application du droit international humanitaire, à la défense de l'action humanitaire et à la protection des civils, notamment dans le cadre d'opérations.
- 2) *Collaborer avec les autres organisations internationales préoccupées par le rétrécissement de l'espace humanitaire* : Il conviendrait que l'OTAN renforce ses relations avec ces organisations autour de ce sujet, notamment les Nations unies, qui ont récemment annoncé la nomination d'un Conseiller spécial sur la préservation de l'espace humanitaire, et l'Union européenne. C'est non seulement le premier bailleur humanitaire au monde, mais le concept de l'UE pour une coordination civilo-militaire efficace à l'appui de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe de 2019 rassemble les enseignements et les meilleures pratiques tirés d'années d'engagement. Il fournit des orientations opérationnelles directes aux commandants de mission et d'opération de l'UE. Il rend également opérationnelles dans l'UE les pratiques recommandées par les Nations unies pour une coordination humanitaire civilo-militaire efficace des ressources militaires extérieures en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. Les enseignements tirés lors du premier Forum humanitaire européen, organisé en mars 2022, devront en outre être partagés avec les institutions otaniennes concernées.
- 3) *Coopérer avec les organisations humanitaires et les soutenir*: Les Alliés doivent renforcer leur appui aux organisations humanitaires nationales et internationales, notamment en leur proposant des formations dédiées. Cependant, il est aussi essentiel qu'ils assurent un suivi et une évaluation continus par des entités indépendantes de l'efficacité des activités, du bon fonctionnement et de la probité des organisations humanitaires qu'ils soutiennent financièrement. Quant à l'OTAN, il est nécessaire qu'elle continue à consolider son dialogue avec les organisations humanitaires internationales, notamment le CICR, afin de mieux comprendre et prendre en compte leurs perspectives dans ses doctrines et ses opérations. L'OTAN pourrait, par exemple, renforcer les liens entre l'EADRCC et les principales organisations humanitaires afin de permettre une meilleure coopération pratique dans le cadre d'opérations où elle serait amenée à apporter un soutien à l'action humanitaire.

BIBLIOGRAPHIE

- Ainsworth, David, [Funding tracker: Who's sending aid to Ukraine?](#), Devex, 4 juillet 2022.
- Allegretti, Aubrey, [ICC launches war crimes investigation over Russian invasion of Ukraine](#), The Guardian, 3 mars 2022.
- Amnesty International, [Ukraine: Cluster munitions kill child and two other civilians taking shelter at a preschool](#), 27 février 2022.
- AWSD, [Incidents](#), Aid Worker Security Report, 2022.
- AWSD, [Figures at a glance](#), Aid Worker Security Report, 2021.
- AWSD, [Aid Worker Security Report](#), 2011.
- Banque mondiale, [Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict](#), 2017.
- BBC News, [How many Ukrainian refugees are there and where have they gone?](#), 24 juin 2022.
- Bennett, Christina, [Uncommon bedfellows: local response to the crisis in Ukraine](#), ODI, 16 juillet 2015.
- Capdevila, Jordi, [Preserving the Humanitarian Space in NATO Article 5 Operations](#), The Three Swords Magazine, 2019.
- Centre d'excellence pour la coopération civilo-militaire, [CIMIC Handbook](#), 2020
- Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC), [NATO's Role in Disaster Assistance](#), 2001.
- Collinson, Sarah and Elhawary, Samir, [Humanitarian space: a review of trends and issues](#), Humanitarian Policy Group, 2012.
- CICR (Comité International de la Croix Rouge), [Humanitarian space – or spaces – must be protected, without exception](#), 2021.
- CICR, [Operational update on Syria: Maintaining vital support to the most vulnerable in times of COVID-19, while bracing for increased needs](#), 29 juin 2020.
- CICR, [The ICRC Donor Support Group](#), 2019.
- Commission européenne, [Forced displacement](#), European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, 2021a.
- Commission européenne, [Protection Civile et Opérations d'Aide Humanitaire Européennes](#), 2021b.
- Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH), [Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire](#), 14 décembre 2020.
- Connolly, Kate, Rankin, Jennifer, [More than 360,000 people have fled war in Ukraine so far, says UN](#), The Guardian, 27 février 2022.
- Conseil de sécurité des Nations unies, [Protection of Civilians in Urban Warfare: High-level Open Debate](#), 24 janvier 2022a.
- Conseil de sécurité des Nations unies, [Protection des civils en période de conflits armés](#), 2022b.
- Conseil de sécurité des Nations unies, [Conflict and Food Security](#), 29 avril 2022c.
- Conseil de sécurité des Nations unies, [Protection des civils en période de conflits armés](#), 2021a.
- Conseil de Sécurité des Nations unies, [Résolution 2582](#), 2021b.
- Conseil de sécurité des Nations unies, [Security Council Unanimously Adopts Resolution 2615 \(2021\). Enabling Provision of Humanitarian Aid to Afghanistan as Country Faces Economic Crisis](#), 2021c
- Conseil européen, [EU imposes restrictive measures against the Wagner Group](#), 13 décembre 2021.
- Daniel, Jan and Wittichova, Marketa, [Forging Civil-Military Cooperation: Domestic and International Laboratories of CIMIC Knowledge and Practice](#), *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2020.
- Danish Refugee Council, [Global Displacement Forecast](#), 2022.
- Debarre, Alice, [Humanitarian Action and Sustaining Peace](#), *International Peace Institute*, 2018.
- Debarre, Alice, [Making Sanctions Smarter: Safeguarding Humanitarian Action](#), *International Peace Institute*, 2019.
- Département du Trésor des États-Unis, [Treasury Issues Additional General Licenses and Guidance in Support of Humanitarian Assistance and Other Support to Afghanistan](#), 22 décembre 2021.
- Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse, [Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict](#), 2014.

Financial Times (The), Editorial Board, [Spare a thought for Afghanistan this Christmas](#), 23 décembre 2021.

Global Network Against Food Crises, [Global Report on Food Crises](#), 2022.

Global Protection Cluster, [Civil Military Coordination for Protection Outcomes](#), 2018.

HCDH (Haut-Commissariat des Droits de l'Homme des Nations unies), [Ukraine: Millions of displaced traumatised and urgently need help, say experts](#), 5 mai 2022.

HCDH (Haut-Commissariat des Droits de l'Homme des Nations unies), [Projet d'Appui à la Force conjointe du G5 Sahel dans la mise en œuvre du Cadre de conformité aux droits de l'homme et au droit international humanitaire](#), 2018.

HCR (Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés), [Operational Data Portal](#), 21 juin 2022.

HCR (Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés), [Global Trends Forced Displacement in 2020](#), 2020.

HCR, [Operational Data Portal](#), 2022

Iati, Marisa, [Humanitarian corridors are meant to evacuate civilians in war. But they can be dangerous](#), The Washington Post, 17 mars 2022.

Jackson, Ashley and Giustozzi, Antonio, [Talking to the other side Taliban perspectives on aid and development work in Afghanistan](#), Humanitarian Policy Group, December 2012.

Jackson, Ashley, [Taliban policy and perceptions towards aid agencies in Afghanistan](#), Humanitarian Practice Network, 2013.

Journal d'EUTM Mali, [Numéro 13](#), 2021.

Koops, Joachim et Patz, Christian, [UN, EU, and NATO Approaches to the Protection of Civilians: Policies, Implementation, and Comparative Advantages](#), International Peace Institute, mars 2022.

Kovtoniuk, Pavlo, King, Lucy, and Kessel, Jonah, [Russia's Attacks on Ukraine Hospitals Show a Sinister Pattern](#), The New York Times, 13 mai 2022.

Kurtzer, Jacob, [Taliban Takeover: Humanitarian Implications and Recommendations for the United States](#), CSIS, 24 août 2021.

Lederer, Edith, [UN delays vote on aid to Syria's northwest from Turkey](#), The Washington Post, 7 juillet 2022.

Le Figaro, [La France débloque 100 millions d'euros d'aide pour l'Afghanistan](#), 13 septembre 2021.

Levin, Maksym, [Le conflit gagne en intensité en Ukraine, Poutine déterminé, Paris inquiet](#), Reuters, 3 mars 2022.

Mack, Michelle, [Increasing respect for International Humanitarian law in non-international armed conflicts](#), Comité International de la Croix Rouge, 2008.

MacLeod, Andrew et al., [Humanitarian Engagement with Non-state Armed Groups](#), Chatham House, 2016.

Maintien de la paix des Nations unies, [Cérémonie de lancement officiel du MISAD](#), 28 janvier 2021.

Mandavilli, Apoorva, [Aid groups fight to deliver lifesaving supplies despite losing lives to Russian shelling](#), The New York Times, 20 avril 2022.

Metcalfe, Victoria and Haysom, Simone and Gordon, Stuart, [Trends and challenges in humanitarian civil-military coordination](#), Humanitarian Policy Group, 2012.

Ministère français de l'Europe et des Affaires Étrangères, [Plan national de formation au droit international humanitaire des acteurs étatiques et non-étatiques](#), 2020.

MINUSMA, [Human Rights](#), 2021.

MSF (Médecins sans frontières), [MSF warns about the use of humanitarian aid for political and military interests](#), 24 mars 2017.

Nations unies, [World can end 'downward humanitarian spiral' of Afghanistan](#), 31 mars 2022.

Nations unies, [Ukraine: UN rights office probe spotlights harrowing plight of civilians](#), 10 mai 2022.

Nations unies, [Au Sahel, 29 millions de personnes ont besoin d'aide humanitaire et de protection \(OCHA\)](#), 28 avril 2021a. Nations unies, [UN Deputy Secretary-General's remarks to the Security Council on behalf of the Secretary-General on the protection of civilians and the preservation of humanitarian space](#), 16 juillet 2021b.

Nations unies, [A New Era of Conflict and Violence](#), 2020.

Nations unies, [Secretary-General's remarks at open debate of the Security Council on "Addressing complex contemporary challenges to international peace and security" \[as delivered\]](#), 2017.

OCHA (Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies), [Aperçu Humanitaire Mondial 2022](#), 2022.

OCHA, [Humanitarian Crises Continue to Exacerbate Gender Inequalities](#), Aperçu Humanitaire Mondial 2022, 2021a.

OCHA, [Remarks at the high-level side event on 'International Humanitarian Law: Enhancing Monitoring, Improving Compliance', at the 76th United Nations General Assembly](#), 22 septembre 2021b.

OMS (Organisation mondiale de la Santé), [Journée mondiale de l'aide humanitaire 2020 : hommage aux travailleurs humanitaires en première ligne](#), 19 août 2020.

O'Leary, Emma, [Politics and principles : The impact of counterterrorism measures and sanctions on principled humanitarian action](#), février 2022.

OTAN, [Concept stratégique](#), 2022.

OTAN, [Une « approche globale » des crises](#), 10 juin 2021a.

OTAN, [Communiqué du sommet de Bruxelles](#), 14 juin 2021b.

OTAN, [Mission OTAN en Iraq](#), 2021c.

OTAN, [Sécurité humaine](#), 21 décembre 2021d.

OTAN, [L'OTAN réaffirme son engagement à renforcer la formation au droit international humanitaire](#), 16 décembre 2019.

OTAN, [La mission de la FIAS en Afghanistan \(2001-2014\)](#), janvier 2015.

OTAN, [A Comprehensive Approach](#), 2009.

Parkin, Benjamin and Qazizai, Fazelminalah, [Afghanistan's looming famine: will the US help the Taliban?](#), Financial Times, 22 décembre 2021.

Parkin, Benjamin and Stubbington, Tommy, [Afghanistan's currency crisis leaves millions at risk of starvation](#), Financial Times, 16 janvier 2022.

Polityuk, Pavel and Balmforth, Tom, [Ukraine begins first war crimes trial of Russian soldier](#), Reuters, 13 mai 2022.

Reed, John, Olearchyk, Roman, Lockett Hudson, [Missiles rain on Ukrainian cities as Russia steps up bombardment campaign](#), Financial Times, 2 mars 2022.

Ricard, Philippe et Zerrouky, Madjid, [Guerre en Ukraine : les « couloirs humanitaires », une arme de guerre pour Vladimir Poutine](#), Le Monde, 8 mars 2022.

Rohwerder, Brigitte, [Restrictions on humanitarian access](#), GSDRC, 11 novembre 2015.

Savage, Charlie, [Spurning Demand by the Taliban, Biden Moves to Split \\$7 Billion in Frozen Afghan Funds](#), The New York Times, 11 février 2022.

Security Council Report, [Preserving Humanitarian Space](#), 2021.

Shah, Saeed and Trofimov, Yaroslav, [Aid Agencies in Afghanistan Ponder How to Help Without Abetting the Taliban](#), Wall Street Journal, 9 septembre 2021.

SIPRI, [Global developments in armed conflicts, peace processes and peace operations](#), 2021.

SIPRI, [Yearbook 2022](#), 2022.

SIPRI, [Environment of Peace: Security in a New Era of Risk](#), mai 2022.

Stein, Jeff, [Biden aides seek to unlock Afghan reserves without enriching Taliban](#), The Washington Post, 28 juin 2022.

UNICEF, [School year nears tragic end in Ukraine amid child deaths, empty classrooms and destruction of educational facilities](#), 4 mai 2022.

Université des Nations unies, [Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict](#), 2017.

Van Weezel, Stijn, [Research into the CIMIC Operationalisation of Nations](#), CIMIC, 2011.

Wright, George, [Ukraine war: Is Russia committing genocide?](#), BBC News, 13 avril 2022.

Yawar, Mohammad Yunus et Greenfield, Charlotte, [Taliban appeal for more aid after deadly Afghanistan earthquake](#), Reuters, 25 juin 2022.