

LES ACTIONS CIVILO-MILITAIRES

J. BEDENEAU

Med Trop 2002; 62 : 453-458

RESUME • L'auteur présente le concept ACM (actions civilo-militaires), sa définition, ses origines, ses objectifs, sa mise en œuvre. Il situe la place et le rôle des ACM dans la réponse aux crises. Il illustre son propos par une rapide description de l'application des ACM lors de la crise du Kosovo.

MOTS-CLES • Armée - Environnement civil - Humanitaire - Maîtrise des crises.

CIVILIAN AND MILITARY COOPERATION

ABSTRACT • This article presents the concept of civilian and military cooperation (CIMIC) including its definition, origin, goals, and implementation. The author details the value and role of CIMIC in responding to crisis situations. To illustrate his point, the author includes a short description of CIMIC during the Kosovo crisis.

KEY WORDS • Army - Civilian environment - Humanitarian action - Crisis control.

Si on peut se rappeler que Richard Cœur de Lion a participé à la croisade en Palestine en 1191-1192 en portant un cordon de têtes coupées autour du cou on peut en même temps réaliser que les façons de faire la guerre ont constamment évolué depuis le début des temps. Aujourd'hui, l'officialisation de l'action civilo-militaire (ACM) est une des dernières adaptations des techniques de combat à la réalité des théâtres d'opérations.

Le but de cet article est de présenter le rôle de l'action civilo-militaire dans les opérations, en éclairant particulièrement le rôle du Service de santé des armées.

La fonction ACM s'inscrit dans une logique d'économie des moyens et de spécialisation des tâches. En facilitant l'action des organisations humanitaires et en favorisant la prise en charge du problème par ceux qui ont la vocation de le traiter, l'Armée peut réserver ses moyens aux actions militaires et limiter son intervention aux situations de détresse extrêmes.

Elle permet à l'Armée d'engager des relations mutuellement avantageuses avec des organisations qui ont une longue tradition de méfiance, voire d'hostilité, vis-à-vis de la chose militaire.

L'ACM est une notion qui est bien développée dans certains pays comme les Etats-Unis d'Amérique, la Grande Bretagne, les Pays-Bas, le Canada et les pays nordiques.

En France, paradoxalement, l'idée paraît nouvelle alors qu'en d'autres temps, les affaires indigènes étaient déjà des actions civilo-militaires.

Dans l'OTAN, ce concept est pris en compte au titre de la Civilian and Military Cooperation (CIMIC). A l'origine, il ne concernait que l'environnement des forces. Aujourd'hui il tend à s'étendre à toutes les formes d'aide que les armées apportent à la restauration de l'état de droit et des fonctions vitales d'un pays.

En France, le premier document de doctrine date de 1995, il a été mis à jour en juillet 1997.

DEFINITION

Selon la directive de juillet 1997, on entend par actions civilo-militaires, toutes les actions entreprises par les forces engagées sur un théâtre permettant de prendre en compte l'interaction entre ces forces et leur environnement civil et faciliter ainsi la réalisation des objectifs civils et militaires poursuivis.

Elles ont pour but d'offrir une alternative ou des solutions complémentaires, dans tous les cas où les modes d'action purement militaires sont inadaptés ou insuffisants.

Menées prioritairement au profit des forces, elles s'inscrivent dans leur environnement et englobent les actions humanitaires, que ces actions soient liées ou non à des situations de crise ou de conflit.

LE CADRE D'ACTION

La place prise par l'environnement civil dans les conflits modernes doit être prise en compte, que ce soit dans l'élaboration des concepts opérationnels ou dans la conduite de l'action militaire proprement dite. Cette importance nouvelle de l'environnement civil résulte de la combinaison de plusieurs facteurs.

• Correspondance : J. BEDENEAU, Economat de l'armée de terre, Direction générale, BP 50, 00300 Armées • Fax : 01 48 43 49 09 • E-mail : jacques.bedeneau@caramail.com •

La nature des enjeux

Les populations constituent de plus en plus souvent l'enjeu même des interventions militaires, qu'il s'agisse de les protéger des conséquences d'un conflit, de leur faire quitter une zone indûment occupée ou, au contraire, de favoriser leur retour sur leur territoire d'origine.

Les conditions d'engagement

Elles se caractérisent par une imbrication croissante des populations et des forces, dans des conflits où les belligérants, qui ne sont plus systématiquement séparés par des fronts linéaires, respectent rarement le principe de discrimination entre les objectifs civils et militaires.

La multiplication des acteurs

Les interventions militaires se situent de plus en plus souvent dans le cadre d'un environnement complexe. La solution des conflits fait nécessairement appel à de nombreux acteurs intervenant avant, pendant et après l'action des forces. On distingue :

- les instances politiques et diplomatiques intervenant, soit dans un cadre institutionnel, soit dans le cadre d'un groupe de négociation « *ad hoc* » ;
- les organisations à vocation humanitaire, gouvernementale ou non gouvernementale ;
- les experts des nations et des organisations participant à la restauration des fonctions vitales des pays en crise ;
- les opérateurs privés et institutionnels à vocation économique et financière.

Dans le cadre d'une stratégie globale de prévention et de maîtrise des crises, il s'agit de :

- désamorcer au maximum les tensions, maintenir la crise au plus bas niveau possible et rétablir progressivement les conditions nécessaires à un règlement pacifique ;
- atteindre les objectifs politiques et militaires poursuivis en prenant en compte l'interaction entre les forces engagées et l'environnement civil.

LES MISSIONS

On distingue trois catégories d'actions civilo-militaires :

- les actions au profit des forces ;
- les actions au profit de l'environnement civil ;
- les actions à but humanitaire.

1^{er} catégorie : actions au profit des forces

Elles sont prioritaires, elles visent à faciliter l'exécution des missions opérationnelles avant, pendant et après l'engagement :

- faciliter la préparation et l'exécution du déploiement des forces ;
- établir des relations suivies avec les autorités civiles ;
- contribuer au soutien juridique des forces ;
- intervenir sur l'environnement psychologique ;

- appuyer la conduite des opérations militaires ;
- faciliter le soutien logistique des forces ;
- coordonner les mesures relatives aux prisonniers de guerre.

2^e catégorie : actions au profit de l'environnement civil

Ces missions visent à rétablir les conditions de vie normales des pays concernés. Elles s'inscrivent dans une logique de sortie de crise incluant notamment le désengagement progressif de la composante civilo-militaire des forces, qui se traduit par un transfert de responsabilité au profit des autorités civiles. Il s'agit de :

- faire l'expertise de l'environnement civil ;
- contribuer au rétablissement de l'état de droit et des services publics ;
- participer au rétablissement de la vie économique.

3^e catégorie : actions de nature humanitaire

Ces missions comprennent des interventions visant à :
- secourir les populations en difficulté ;
- faciliter l'action des organisations humanitaires, notamment en assurant leur sécurité.

Les interventions, de courte durée, s'effectuent en liaison avec les autorités locales ou, le cas échéant, en se substituant à elles. Le personnel militaire n'intervient qu'en complément des organismes spécialisés auxquels il ne se substitue que très exceptionnellement.

L'ACTION CIVILO-MILITAIRE AU KOSOVO

Plusieurs critères ont permis de définir la mission et de dimensionner le dispositif ACM lors du déploiement au Kosovo en 1999 :

- l'état sécuritaire du théâtre, le type de menace militaire, paramilitaire et celle qui concerne la sécurité publique ;
- la performance du dispositif civil international, l'état d'avancement du plan de paix ;
- la situation du pays, l'état d'avancement de la reconstruction politique, économique et sociale ;
- la situation humanitaire d'urgence, le niveau de performance des services assurant les besoins vitaux des personnes ;
- le degré d'implication national bilatéral et multinationale.

Rappel des principes de l'engagement

La résolution n° 1244 de l'ONU qui constitue le fondement de l'intervention terrestre de l'OTAN au Kosovo pose le principe du maintien de la souveraineté de la République de Yougoslavie (RFY) sur ce territoire. La force devait permettre le retour des réfugiés et la tenue d'élections sous le contrôle de la communauté internationale. Cette situation impliquait le respect par la force de plusieurs principes :

- impartialité vis-à-vis des différentes composantes nationales en présence ;
- le Kosovo est multiethnique et multiconfessionnel ;
- toutes les ethnies et toutes les confessions ont droit à la protection de la force ;
- le modèle politique projeté pour le Kosovo est fondé sur la démocratie parlementaire, il implique la liberté d'expression et le multipartisme ;
- le modèle socio-économique projeté pour le Kosovo est fondé sur l'économie libérale et la solidarité sociale ;
- la situation intérieure impose une action déterminée en matière de sécurité pour rendre possible la reconstruction politique économique et sociale du pays.

Besoin en action civilo-militaire

Le dispositif ACM français a mis en œuvre les directives CIMIC de l'OTAN.

Toutefois, il a été dimensionné pour conduire des actions nationales, dans l'ensemble du Kosovo et sur la zone de responsabilité de la France. Ces actions sont menées en concertation avec les alliés en recherchant leur coopération, chaque fois que possible.

• Action civilo-militaire au profit de l'environnement des forces

L'acteur militaire principal était la brigade, le bureau des ACM du (REPFRANCE) soutenait l'action de la brigade en agissant de façon coordonnée au niveau du théâtre.

L'effort était porté sur l'établissement de relations suivies avec les autorités civiles et sur l'obtention d'une bonne perception de la mission par la population.

Le dispositif ACM était en mesure d'apporter des informations sur l'attitude des différentes ethnies vis-à-vis de l'évolution politique. L'organisation et le fonctionnement des centres de coopération civilo-militaire était conçus en fonction de cet impératif.

• L'action au profit de l'environnement civil

L'action au profit de l'environnement civil du Kosovo était importante pour le plan de paix puisqu'il s'agissait, pour les militaires :

- de pallier les carences des structures administratives et sociales trouvées à l'arrivée de la force ;
- d'accélérer la prise en main de l'administration du pays par la communauté internationale ;
- d'accompagner l'effort de reconstruction, politique, économique et social afin de permettre le désengagement des forces militaires, le plus tôt possible.

Le bureau des ACM (BACM) du REPFRANCE était spécialement chargé de ce volet de l'action civilo-militaire, il était soutenu par la brigade.

Son effort portait sur l'organisation de relations performantes avec les différentes institutions chargées de la reconstruction politique, économique et sociale du pays. Il leur accordait son soutien sous forme de mise à disposition d'experts, de contribution aux évaluations techniques et de participation aux groupes de projets (Fig. 1).



Figure 1 - Aide à la reconstitution du cheptel.

Les entreprises intéressées par la reconstruction des infrastructures du Kosovo contribuaient de façon positive à la consolidation du volet civil du plan de paix, le BACM leur apportait son soutien (demandes d'information des entrepreneurs français et évaluation des besoins du théâtre).

• L'action de nature humanitaire.

La maîtrise du problème humanitaire est un objectif prioritaire de l'action civilo-militaire. Une évolution défavorable de la situation humanitaire retarderait la réalisation le plan de paix. Une évolution désastreuse engendrant des troubles et obérant la liberté de mouvement des forces, aurait une incidence grave sur leur mission.

Il s'agissait de permettre aux organisations humanitaires d'être efficaces dans leur mission et de maîtriser l'implication des forces dans l'opération humanitaire proprement dite, il convenait pour cela :

- d'apporter un soutien en conseil pour permettre aux opérateurs humanitaires de prendre rapidement en charge le problème et de garder leur autonomie ;
- en cas d'urgence, de consentir un soutien logistique, seulement pour éviter une aggravation de la situation ;



Figure 2 - Escorte de la population.

- d'aider à la régulation des mouvements de population en zone sensible afin de préserver la sécurité et la liberté de mouvement des forces (Fig. 2);

- de participer au suivi de la situation humanitaire.

L'acteur militaire principal était la brigade Leclerc devenue par la suite la brigade multinationale Nord. Le bureau des ACM du REPFRANCE soutenait l'action de la brigade grâce à ses relations privilégiées avec les organisations internationales, notamment le HCR.

Les enseignements

Cinq années de pratique ont permis de tirer beaucoup d'enseignements et de valider les modes opératoires.

Elles ont également montré les points sur lesquels il faut porter l'effort pour permettre à ce concept d'atteindre sa maturité.

• *Coordonner l'action civilo-militaire au niveau interministériel*

L'action civilo-militaire ne peut se concevoir sans une volonté politique clairement exprimée et sans une coordination des différents ministères concernés par l'action extérieure. Un concept civil de l'action civilo-militaire doit compléter et véritablement fonder le concept militaire.

La création, durant la première phase de reconstruction du conflit du Kosovo, de la mission pour l'Europe du sud-est présidée par Monsieur Fauroux a constitué une amorce de réponse. Légère, dotée de peu de moyens et d'aucun financement propre, elle a néanmoins mis en évidence tout le potentiel d'énergie qui réside dans la coordination des différents acteurs français.

Il est aujourd'hui nécessaire de transformer l'essai. En prenant le modèle britannique, la création d'un véritable DFID (1) à la française permettrait d'étendre l'action de notre pays à tous les domaines de la reconstruction, politiques, économiques et humanitaires.

• *Soutenir les entreprises*

Les entreprises françaises qui choisissent de participer à la reconstruction de l'économie d'un pays, contribuent à la consolidation de la paix. Elles peuvent bénéficier de l'aide des forces nationales et multinationales, dans ce cadre les militaires français doivent faciliter leur action.

La mise en pratique de cet excellent principe recèle de nombreuses difficultés qui tiennent à la nature et à la portée de l'aide, à l'éligibilité du partenaire, aux conditions de mise à disposition d'informations privilégiées, etc.

Il convient d'organiser le partenariat avec les entreprises, de définir les objectifs, les modalités de circulation de l'information et les limites de l'engagement des militaires.

• *L'action civilo-militaire s'inscrit également dans une perspective humanitaire.*

La préoccupation principale de la communauté internationale concerne la protection des personnes, la fonction civilo-militaire répond à ce souci en donnant la priorité

aux victimes civiles. Elle exprime ainsi la haute considération qu'attache la France à la dimension humaine des crises.

• *L'action d'environnement des forces*

Les missions réalisées au profit de l'environnement des forces visent à faciliter leur action en améliorant la perception de leur rôle par la population.

Si une population se sent protégée (au minimum non menacée) par les militaires, l'effet sera considérable pour ces personnes qui vivent dans un perpétuel climat d'insécurité.

La prise en compte par l'ACM de fonctions comme le soutien logistique, le soutien juridique ou l'aide au déploiement, inscrit dans les actes la volonté de donner une base légale au stationnement des forces et ainsi de protéger les populations.

• *L'action civilo-militaire au profit de l'environnement civil, de nature humanitaire, politique ou économique (deuxième et troisième catégories)*

Les militaires apportent deux formes d'aide à la communauté internationale :

- ils lui fournissent des moyens de toute nature, renseignement, logistique, santé, lutte contre les mines, rétablissement d'itinéraires, etc. ;

- ils mettent des experts à sa disposition.

Toutes les tâches de la communauté internationale sont concernées par l'action civilo-militaire :

- le rétablissement de l'état de droit, de l'administration et des services publics ;

- l'urgence humanitaire ;

- la relance des fonctions vitales et la réhabilitation des infrastructures communautaires ;

- la reprise économique, etc.

En appuyant la communauté internationale, l'ACM donne à son action une efficacité qu'elle ne pourrait pas atteindre avec ses moyens propres.

Ainsi, en accélérant le processus de retour à la normalité, l'action civilo-militaire bénéficie au pays et à la population.

LE RÔLE DU SERVICE DE SANTÉ DANS L'ACM

Il est important que le personnel du Service de santé qui intervient dans le domaine de l'ACM, comprenne bien son rôle et les obligations qui en découlent. C'est essentiel pour le succès de l'opération militaire et le bon déroulement de l'opération humanitaire.

Ce rôle peut aisément se décliner selon les trois types d'ACM identifiés dans la directive du Chef d'Etat Major des Armées.

L'environnement des forces.

Il s'agit de favoriser l'exécution de la mission de la force en améliorant son image au sein de la population et en accédant aux informations utiles à sa manœuvre.

Les actions menées sont des actions de proximité, elles ne s'inscrivent pas dans la durée, elles doivent être aussi visibles que possible.



Figure 3 - Médecin militaire prodiguant des soins à la population civile.

Pour le but poursuivi, l'aide médicale gratuite se révèle extrêmement performante (Fig. 3). En Afrique, il s'agit de consultations médicales et dentaires et de soins légers, au Kosovo, l'AMG a inclus un nombre limité d'actes chirurgicaux (ce qui s'expliquait par la faiblesse des infrastructures civiles). L'AMG implique une coordination avec les ONG comme Pharmaciens sans Frontières. Disposant de médicaments, celles-ci fournissent le complément indispensable à la prescription du médecin qui ne peut pas disposer du stock militaire réservé à l'opération.

Le soutien direct du Service de santé à la population illustre bien l'ambivalence des effets, favorable aux forces et favorable à l'action humanitaire, toujours recherchée en matière d'ACM (Fig. 4).

La reconstruction de la santé publique

Le deuxième volet de l'ACM concerne la remise en route, parfois la reconstruction, des infrastructures vitales du pays. Dans le domaine de la santé, il s'agit :

- des évaluations de situation (2), initiale et en cours de réhabilitation ;
- du soutien à la remise en route des infrastructures de santé publique, notamment de l'urgence, au profit des OI, ONG ou des structures locales en charge du problème (3) ;



Figure 4 - Réapprendre à sourire n'est pas simple.

- du soutien à la réorganisation de la santé publique (4) ;

- de l'aide à la remise à niveau et à l'entretien des connaissances du personnel médical.

Les actions menées doivent être transférées dès que possible aux structures civiles appelées à poursuivre l'activité après le départ des militaires (OI, ONG ou structures gouvernementales) et des amorces de coopération bilatérale doivent être engagées au plus tôt.

Le soutien aux opérations humanitaires

Ces missions comprennent des interventions visant à :

- secourir les populations en difficulté ;
- faciliter l'action des organisations humanitaires, notamment en assurant leur sécurité.

Les interventions, de courte durée, s'effectuent en liaison avec les autorités locales ou, le cas échéant, en se substituant à elles. Le personnel militaire n'intervient qu'en complément des organismes spécialisés auxquels il ne se substitue que très exceptionnellement.

L'armée, instrument de l'Etat reçoit la directive de soutenir une opération humanitaire, dans le cadre ou hors du cadre d'une opération militaire (5). Elle exécute ce mandat comme une mission militaire.

Outre son rôle traditionnel de sécurisation, son domaine préférentiel est l'urgence. Lorsque les moyens civils sont saturés ou empêchés d'agir, il s'agit d'éviter que la situation humanitaire ne s'aggrave ou ne persiste à un niveau intolérable. Les médecins militaires mettent alors en œuvre les techniques appropriées à la situation.

Les grands principes à respecter

Par définition l'action civilo-militaire est un moyen pour faciliter la réalisation d'un objectif militaire ou politique. Pour y parvenir il est nécessaire que les effets soient mutuellement avantageux, c'est une véritable règle d'éthique de l'ACM, elle s'applique particulièrement au domaine humanitaire qui doit respecter plusieurs principes :

- faciliter l'action des opérateurs civils plutôt que de se substituer à eux (OI, ONG, organismes locaux) et dans tous les cas se retirer dès que possible ;
- ne pas créer de dépendance ;
- concilier la durée de l'engagement avec la nécessité de suivi des actes, le cas échéant, prendre des mesures nécessaires pour garantir le suivi par un autre opérateur ;
- ne pas désorganiser le tissu sanitaire par la mise à disposition de soins gratuits ou trop sophistiqués (6) ;
- favoriser le transfert de compétence, la remise à niveau des savoir-faire et la reconstitution du tissu sanitaire.

Les actions civilo-militaires cumulent efficacité, réactivité et souplesse dans l'action. Le désengagement progressif du dispositif dans les Balkans et la montée des effectifs en Afghanistan en sont le plus récent exemple.

Après avoir exercé durant trois ans des fonctions ACM, le Commissaire Lieutenant Colonel Bédéneau est aujourd'hui Directeur commercial au sein d'un établissement public.

NOTES

- 1 - Organisation «humanitaire» gouvernementale britannique.
- 2 - Différentes études épidémiologiques dans l'aire de responsabilité française : deuxième semestre 1999.
- 3 - En cours d'étude à Mitrovica, en juin 2000 : un centre de vaccination au profit de l'UNICEF.
- 4 - Republica Srpska : un médecin militaire comme conseiller du ministre de la santé de 1998 à 2000.
- 5 - En cas de catastrophe naturelle ou technologique par exemple.
- 6 - Le personnel médical local peut être tenté de ne pas reprendre sa pratique, se recycler comme interprète (généralement mieux payé) voire émigrer.



SOUS LA DIRECTION DE
Claire Pirotte et Bernard Husson

Entre urgence et développement

Pratiques humanitaires en questions



KARTHALA

Afghanistan, ex-Yugoslavie, Congo démocratique... mais aussi Pérou, Mali, Somalie... quelle aide apporter lorsque la situation sur le terrain mêle actions d'urgence et processus de développement ? L'une des réponses est d'associer des organisations spécialisées des deux genres.

Mais cette approche, bien que nécessaire, reste insuffisante. Les situations rencontrées actuellement imposent une nouvelle analyse, une nouvelle compréhension des géométries de crise. Les interventions d'urgence à répétition, les projets de développement entrepris sont devenus si fréquents qu'ils obligent à revoir la conception globale de toutes les actions d'aide internationale. Les périodes de turbulences et les crises font partie de tout processus de développement. Et ce fait, ne doit en pas induire, en même temps, toutes les formes d'aide, tous les acteurs dont on dispose, en faisant varier leurs propositions selon les besoins de terrain et éviter d'opposer urgence à développement ?

Pier à ces enjeux, une trentaine d'ONG françaises et européennes, d'urgence comme de développement, collaborent depuis 1994 leurs points de vue, leurs expériences concrètes et mettent en place des projets novateurs.

A l'image de cette recherche, ce livre est conçu et rédigé collectivement. Document à plusieurs voix, parfois contradictoires, il est aussi un débat ouvert sur l'ensemble des opérations d'aide internationale : personnes locales, parties en conflit, forces militaires d'interposition, actions des agences internationales à travers leurs divers mandats...

Ce livre s'adresse en priorité à tous ceux qui connaissent la longue chaîne des « acteurs de l'humanitaire » : responsables d'associations de solidarité, agents de terrain, de collecteurs de territoires qui agissent en coopération, financeurs, responsables politiques et administratifs... Il concerne aussi tous ceux qui veulent comprendre comment va l'action humanitaire aujourd'hui.