

études

# les humanitaires dans la guerre

Marc-Antoine  
Pérouse de Montclos

les

La  
**documentation**  
Française

les humanitaires  
dans la guerre

## **CHEZ LE MÊME ÉDITEUR/DIFFUSEUR**

« Le Sahel en crises »

*Questions internationales*, n° 58, 2012

« L'humanitaire »

*Questions internationales*, n° 56, 2012

« Géographie des conflits »

Béatrice Giblin (dir.), *Documentation photographique*, n° 8086, 2012

*La politique étrangère de la France : de la fin de la guerre froide au printemps arabe*

Frédéric Charillon, coll. « Les études », 2011

« À quoi sert le droit international »

*Questions internationales*, n° 49, 2011

*L'ONU, garant de la sécurité collective*

Dossier d'actualité, 2011

[www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/maintien-paix/index.shtml)

*Les organisations en charge des réfugiés*

Dossier d'actualité, 2007

[www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/refugies-index.shtml](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/refugies-index.shtml)

« La guerre au xx<sup>e</sup> siècle : l'expérience des civils »

Anne Duménil, *Documentation photographique*, n° 8034, 2005

« L'ONU à l'épreuve »

*Questions internationales*, n° 11, 2005

« La guerre au xx<sup>e</sup> siècle : l'expérience combattante »

Stéphane Audoin-Rousseau, *Documentation photographique*, n° 8041, 2004

« Les conflits en Afrique »

*Questions internationales*, n° 5, 2004

## **DU MÊME AUTEUR, CHEZ D'AUTRES ÉDITEURS**

*Le Nigeria*

Karthala, Paris, coll. « Méridiens », 1994

*Violence et sécurité urbaines en Afrique du Sud et au Nigeria, un essai de privatisation : Durban, Johannesburg, Kano, Lagos et Port Harcourt*

L'Harmattan, Paris, coll. « Logiques politiques », 1997, 2 vol.

*L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*

Complexe, Bruxelles, 2001

*Villes et violences en Afrique subsaharienne*

Karthala-IRD, Paris, 2002

*Diaspora et terrorisme*

Presses de Sciences-Po, Paris, 2003

*Guerres d'aujourd'hui : les vérités qui dérangent*

Tchou, Paris, 2007

*États faibles et sécurité privée en Afrique noire : de l'ordre dans les coulisses de la périphérie mondiale*

L'Harmattan, Paris, coll. « Logiques sociales », 2008

# Les humanitaires dans la guerre

des idéaux à l'épreuve  
de la politique

**Marc-Antoine Pérouse de Montclos**

Docteur en sciences politiques, chercheur à l'Institut de recherche pour le développement, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris

À mon fils, Pierre.

Département de l'édition  
dirigé par Bernard Bouley  
Collection dirigée par Pierre-Alain Greciano  
© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2012  
ISSN 1763-6191

Les opinions exprimées dans cette étude n'engagent que leur auteur.

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle, de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

# Sommaire

INTRODUCTION .....9

## PREMIERE PARTIE

DU RÔLE STRATÉGIQUE DES HUMANITAIRES  
DANS LES CONFLITS ARMÉS .....15

### 1. Des ressources matérielles et symboliques .....19

Des problèmes de définition et d'approche .....21  
Au niveau local : l'alimentation des économies de guerre .....26  
    *Les modalités du « coulage » de l'aide dans la guerre* .....29  
    *De la prolongation à l'exacerbation des conflits* .....33  
Au niveau international : l'aide, une diplomatie par procuration .....36  
    *Coopérations étatiques et politiques étrangères* .....36  
    *Assistances internationales et politiques intérieures* .....41  
    *Des changements de forme mais pas de fond* .....42

### 2. Une perspective historique : cas d'études .....47

La famine de 1921-1923 en Russie .....47  
    *La diplomatie humanitaire des États-Unis* .....48  
    *La récupération communiste* .....51  
Deux crises du temps de la guerre froide .....53  
    *Le Biafra en 1968* .....53  
    *Le Cambodge en 1979* .....58  
Trois conflits africains des années 1990 .....64  
    *Le Liberia : 1989-1997* .....64  
    *Le Sud du Soudan : 1983-2005* .....68  
    *La Somalie : depuis 1988* .....74

## DEUXIEME PARTIE

L'ÉVOLUTION DES STRATÉGIES D'ACTION HUMANITAIRE  
DANS LA GUERRE .....79

### 3. Le discours et la pratique .....83

Les réponses des humanitaires aux effets pervers de l'aide .....84  
    *Le recentrage de l'aide* .....85  
    *Les demi-mesures* .....88  
    *Le retrait stratégique* .....90

De la négation à la diversion du problème . . . . .	93
<i>L'aveuglement</i> . . . . .	94
<i>La bureaucratisation de l'aide</i> . . . . .	97
<i>Le raisonnement scientifique</i> . . . . .	100
<i>La relativisation</i> . . . . .	101
<i>Le retournement des arguments contre les détournements</i> . . . . .	105
<i>L'inefficacité des embargos</i> . . . . .	106
<i>Les biais de la justice internationale</i> . . . . .	111
<i>La politisation des retraits</i> . . . . .	113
<b>4. Le recours à la force</b> . . . . .	119
Une étude du risque pour les travailleurs humanitaires . . . . .	120
<i>Des attaques délibérées</i> . . . . .	120
<i>Un constat nuancé</i> . . . . .	123
<i>Les morts oubliés du CICR</i> . . . . .	125
<i>Des effets pervers du catastrophisme et de l'héroïsme humanitaires</i> . . . . .	130
<i>De la problématique des escortes armées</i> . . . . .	133
Une thématique ancienne : l'intervention militaire au nom de l'humanité . . . . .	138
<i>Convergences et complémentarités entre humanitaires et militaires</i> . . . . .	139
<i>Les interventions d'humanité au XIX<sup>e</sup> siècle</i> . . . . .	144
<i>De la guerre totale à l'ingérence humanitaire au XX<sup>e</sup> siècle</i> . . . . .	149
<i>Responsabilité de protéger et sécurité humaine au XXI<sup>e</sup> siècle</i> . . . . .	153
<b>TROISIÈME PARTIE</b>	
LES HUMANITAIRES DANS LES OPÉRATIONS DE PAIX :	
INTÉGRATION OU DÉSINTÉGRATION ? . . . . .	157
<b>5. La variété des points de vue</b> . . . . .	161
Les humanitaires contre les militaires . . . . .	162
<i>Les militaires contre les humanitaires</i> . . . . .	165
<i>Les impératifs de la coordination</i> . . . . .	167
Les oppositions de nature pratique . . . . .	171
<i>Des métiers fondamentalement différents</i> . . . . .	172
<i>La temporalité</i> . . . . .	174
<i>Les problèmes de communication</i> . . . . .	176
<b>6. Les oppositions de nature stratégique et idéologique</b> . . . . .	181
Des divergences de mise en œuvre . . . . .	181
<i>L'exemple des programmes de démobilisation en Ituri</i> . . . . .	182
<i>Les raisons d'une désaffection « humanitaire »</i> . . . . .	185
<i>Les militaires d'abord, les femmes et les enfants après</i> . . . . .	189
<i>De l'air à la terre</i> . . . . .	193
<i>Le débat sur les indicateurs de réussite ou d'échec</i> . . . . .	196

Des objections d'ordre philosophique .....	201
<i>Des réformes impossibles</i> .....	203
<i>Des opérations foncièrement politiques</i> .....	206
<i>Les abus de la rhétorique du « soldat secouriste »</i> .....	211
C O N C L U S I O N .....	219
A N N E X E S	
Bibliographie .....	229
Liste des acronymes utilisés .....	249
Liste des tableaux, figure et encadrés .....	253



## INTRODUCTION

Cette histoire des humanitaires dans la guerre n'est pas un récit chronologique ni descriptif du rôle des secouristes déployés sur des champs de bataille. À partir de plusieurs exemples choisis, mon propos est plutôt de montrer en quoi le passé éclaire les difficultés du temps présent. Poursuivant la réflexion entamée dans un ouvrage publié en 2001, je pars ici du constat que l'aide à destination de régions en crise est une ressource politique pour les belligérants comme pour les pays donateurs. Mary Anderson, Jean-Christophe Rufin, Fiona Terry et bien d'autres<sup>1</sup> ont notamment montré que l'assistance de la communauté internationale alimentait les économies de guerre à travers trois principaux mécanismes. En premier lieu, il faut citer les pratiques de prédation des combattants qui rackettent les travailleurs humanitaires, revendent les vivres au marché noir et volent le matériel des secouristes pour le recycler en équipements militaires. À un niveau plus subtil, plus difficile à appréhender, les opérateurs de l'aide entretiennent également les circuits commerciaux des zones de conflits armés, où ils achètent de l'essence, louent des maisons, emploient des autochtones et enrichissent les profiteurs de guerre qui, de gré ou de force, financent les factions en lice. En assurant la gestion des hôpitaux ou des écoles, enfin, les humanitaires déchargent les belligérants de leurs obligations sociales et permettent donc de concentrer toutes les ressources locales sur l'effort de guerre.

Particulièrement évidents dans les pays pauvres, tous ces problèmes ne sont ni nouveaux ni limités au « tiers-monde ». En Europe, rappelle l'historien John Hutchinson, ils faisaient déjà débat entre Florence Nightingale et Henry Dunant au moment de la fondation de la Croix-Rouge en 1863 (voir *infra*, p. 29). Autrement dit, on ne peut pas les imputer à une dégradation du comportement des belligérants comme le prétend une certaine vulgate sur les prétendues « nouvelles guerres ». En outre, ils ne doivent pas faire oublier que les enjeux politiques de l'aide ne s'arrêtent pas à des questions matérielles et qu'ils comprennent aussi des ressources symboliques absolument essentielles. En effet, la représentation de la victime et de la souffrance est un outil majeur de la guerre de propagande qui consiste à diaboliser l'ennemi pour mieux l'isoler et le déshumaniser. De ce point de vue, l'aide internationale relève bien d'une forme de diplomatie par procuration lorsqu'elle est amenée à légitimer des belligérants ou des résistants.

Pour illustrer le propos, il convient ainsi de travailler dans une perspective historique afin de démontrer les permanences structurelles des problèmes rencontrés et soulevés par les humanitaires aujourd'hui. Par-delà les frontières et les analyses qui, à présent, se focalisent uniquement sur les dictatures du tiers-monde, il importe par exemple de rappeler l'attitude des Alliés qui militarisèrent et interdirent la distribution

(1) On trouvera dans la bibliographie, p. 229 et s., les références complètes des contributions ou ouvrages mentionnés au fil du texte.



de secours dans les territoires occupés par les Allemands pendant les deux guerres mondiales. Dans le cadre de ce livre, les cas d'études retenus couvrent en l'occurrence tout le xx<sup>e</sup> siècle, depuis la diplomatie humanitaire des Américains lors de la famine de 1922 en Russie jusqu'au rôle politique de l'aide au Biafra en 1968, puis au Cambodge en 1979. Pour compléter le tableau, on s'intéresse aussi à trois conflits africains qui sont plus proches de nous dans le temps : le Liberia, le Sud du Soudan et la Somalie. Ceux-ci dessinent en effet une échelle de graduation de l'impact des organisations humanitaires dans des économies de guerre.

Un tel matériau met bien en évidence les différentes facettes de l'instrumentalisation stratégique de l'aide, qu'il s'agisse des bailleurs de fonds ou des belligérants quand ils intègrent les secouristes dans leur politique extérieure, voire directement dans leurs armées, par exemple pendant la Première Guerre mondiale. De fait, l'humanitaire entretient des rapports ambigus au militaire en situation de conflit armé. Qu'il soit racketté, manipulé ou récupéré à des fins politiques, il ne correspond en tout cas pas au vœu d'« apolitisme » de sa version suisse, renvoyant le concept de neutralité à un objectif idéal mais inatteignable. Des enquêtes menées par l'auteur dans des camps de déplacés au Burundi le confirment à leur manière : les organisations humanitaires sont loin d'être perçues comme des acteurs impartiaux et désintéressés. Et leur dimension politique n'en apparaît que plus évidente lorsqu'on veut leur assigner une fonction de prévention des conflits, de promotion de la démocratie, de régulation des flux migratoires ou d'appât en vue de garantir la paix sociale dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

Une approche historique permet alors de mettre en perspective les difficultés du temps présent en poursuivant une démarche d'investigation répondant à un double objectif : analyser dans la durée les enjeux stratégiques de l'assistance à des personnes en danger de mort, d'une part, et souligner les problèmes structurels de l'aide dans des situations de violence armée, d'autre part. En effet, il s'avère que les opérations de secours sur les champs de bataille ont toujours été très politiques, tant du côté des belligérants que des humanitaires et de leurs bailleurs dans le cadre d'une « diplomatie par procuration ». En tant que telle, l'instrumentalisation de l'aide n'a rien de fondamentalement nouveau, qu'il s'agisse de mettre en scène les victimes pour plaider la cause d'une insurrection armée et justifier une intervention militaire de la communauté internationale, ou qu'il s'agisse au contraire de valoriser l'activisme humanitaire pour se trouver un alibi et refuser de s'immiscer dans un conflit. Aujourd'hui, certains spécialistes parlent d'une « politisation » et d'une « complexification » accrues des procédures de secours dans le monde multipolaire de l'après-guerre froide. Mais leurs analyses se projettent généralement sur des temps assez courts, qui ne dépassent pas les deux ou trois dernières décennies. Désormais galvaudé et amplifié par la rhétorique globale des organisations intergouvernementales, le concept des « urgences complexes » (*complex emergencies*), par exemple, est apparu dans les années 1990, laissant croire à tort que les opérations humanitaires d'autrefois étaient plus « simples ». En réalité, l'impression d'une « complexification » politique des actions de secours signale d'abord nos difficultés à comprendre l'impact et

les interactions sociales et économiques de l'aide dans des situations que, par facilité d'analyse, des chercheurs et des journalistes ont pu qualifier de « nouvelles guerres ». Elle se nourrit également de la prolifération et du fort taux de rotation des expatriés humanitaires sur le terrain, une contrainte qui handicape la capitalisation d'expérience et conduit à redécouvrir indéfiniment les enjeux et les obstacles de l'assistance internationale dans des pays en crise.

Pour mieux comprendre les changements en cours, il importe donc de revenir sur l'évolution des stratégies de secours depuis la fondation du mouvement humanitaire « moderne » avec la Croix-Rouge d'Henry Dunant en 1863. Le propos est bien de mettre en évidence les éléments récurrents qui structurent et limitent les possibilités d'action en situation de guerre. Il est aussi de souligner la dangerosité du travail humanitaire, tant sur le plan physique que politique. Les opérations de secours en temps de guerre comportent une grande part de risque et, dans la longue durée, aucun indicateur sérieux ne témoigne d'une aggravation en la matière. Les analyses historiques et statistiques contredisent ainsi l'affirmation de Tanja Schümer selon laquelle « la profession humanitaire est devenue complexe, contestée et dangereuse en ce début du *xxi*<sup>e</sup> siècle ». Au regard des expériences passées, rien ne permet de soutenir que les secouristes d'aujourd'hui seraient *davantage* exposés à un risque de récupération politique susceptible d'entacher leur neutralité et de provoquer des représailles de la part des belligérants. La « profession » humanitaire n'est pas *devenue* complexe et dangereuse. Elle l'a toujours été.

La remarque vaut d'ailleurs en ce qui concerne ses rapports au militaire. Des auteurs comme Sami Makki, qui travaillent sur des séquences courtes, affirment par exemple que les humanitaires seraient de plus en plus assujettis aux armées, notamment dans le cadre d'opérations de paix. Bien qu'il prenne en compte la profondeur historique de l'aide, Thomas Weiss en tient pour preuve la multiplication des interventions armées de l'ONU et la recrudescence des attaques contre les secouristes depuis la fin de la guerre froide. Mais, en réalité, on a plutôt assisté à un mouvement de balancier, avec des phases d'intégration totale au militaire pendant les deux guerres mondiales, suivies de périodes d'assouplissement, en particulier au cours des années 1980, heure de gloire du « sans-frontiérisme ». Aujourd'hui, les humanitaires sont en tout cas beaucoup plus libres et affranchis des armées qu'ils ne l'ont été au moment de la création du mouvement de la Croix-Rouge pendant la seconde moitié du *xix*<sup>e</sup> siècle, quand ils devaient porter des uniformes et obéir aux états-majors pour être autorisés à se déployer sur les champs de bataille. De là à imaginer une dépolitisation des secours en temps de guerre, il y a un pas que l'on ne saurait franchir. Si les humanitaires ont réussi à acquérir une certaine marge de manœuvre, ils n'en demeurent pas moins soumis à de nombreuses contraintes et risquent toujours d'être instrumentalisés par les belligérants et les États.

Ce qui a vraiment changé depuis la fin de la guerre froide, c'est finalement la prolifération, la globalisation, la marchandisation et l'institutionnalisation des organisations de secours qui interviennent au cœur des conflits armés, et pas seulement à



la marge. De fait, les formes d'action humanitaire ont beaucoup évolué. Parmi les nombreux éléments qui attirent aujourd'hui l'attention, on retient par exemple la judiciarisation de la guerre, l'informatisation de la communication, la formalisation des appels de fonds, la certification des procédures d'assistance, l'amélioration de l'accès à des populations vulnérables, la multiplication des opérations de paix et l'émergence de nouveaux pays bailleurs comme la Chine, l'Arabie saoudite, l'Irlande ou l'Inde. Fondamentalement, la massification des secours et leur plus grande visibilité médiatique ne permettent cependant pas d'affirmer que l'aide serait plus — ou moins — politique. Toutes proportions gardées, chaque acteur humanitaire, pris à l'unité, continue en effet de véhiculer des enjeux symboliques et matériels qui lui confèrent une valeur stratégique aux yeux des belligérants comme des bailleurs de fonds. D'une manière générale, l'action humanitaire se redéfinit en permanence en fonction des contraintes auxquelles elle est confrontée. Dans la durée, sa transformation tient davantage à l'élargissement de son mandat par rapport à la mission originale du comité de secours aux blessés de guerre d'Henry Dunant en 1863.

Les chapitres qui suivent ont ainsi pour but de décrypter les enjeux et les modalités de l'aide dans des situations de conflits armés fort diverses à travers le temps et l'espace, de l'Europe à l'Afrique en passant par l'Asie. Il existe déjà une littérature académique très riche à propos des opérations de paix et de la coopération internationale, et ses enseignements nourrissent utilement les débats sur la dimension politique de l'humanitaire. Mais une « entrée » par le militaire ou par l'aide ne permet pas d'aborder tous les aspects stratégiques des actions de secours en temps de guerre. De ce point de vue, il convient de revenir plus en détail sur le déroulement pratique du travail humanitaire par le biais des opérateurs. Au vu de la diversité des acteurs et de la masse d'informations réunies, on n'ira certes pas jusqu'à décrire précisément le fonctionnement de chacune des institutions concernées, renvoyant aux monographies qui ont permis d'alimenter la réflexion et qui ont été mises en ligne sur le site internet de l'Observatoire de l'action humanitaire. L'objectif du livre est plutôt de proposer une synthèse des discours, des argumentaires et des réflexions stratégiques des organisations de secours. Dans des contextes de conflits armés, la résonance militaire des termes utilisés n'est pas anodine. Par stratégie, on entend ici l'ensemble des manœuvres et des objectifs opérationnels qui visent à exécuter une politique préalablement définie. Autrement dit, on s'intéresse autant au langage programmatique des secouristes qu'aux réponses qu'ils proposent pour contourner ou résoudre les obstacles rencontrés sur des terrains de crise.

Le débat, en l'occurrence, se concentre sur les organisations non gouvernementales (ONG)<sup>2</sup>, car les associations de solidarité internationale incarnent mieux les idéaux d'une action humanitaire universelle et affranchie des contingences nationales des États. La première partie de l'ouvrage rappelle alors que les secours constituent une ressource matérielle et symbolique pour les belligérants comme pour les

---

(2) On trouvera p. 249 et s. le développé des acronymes utilisés dans cet ouvrage.

pays donateurs. Structurellement, les agences d'aide sont donc amenées à être instrumentalisées par les uns et les autres. L'étude du budget de la plupart d'entre elles révèle d'ailleurs des liens étroits avec les États, même si l'affirmation d'indépendance du secteur associatif interdit de généraliser indûment et de considérer toutes les ONG comme de simples sous-traitants. Partant, il convient d'analyser plus en détail l'économie politique de l'assistance humanitaire. En effet, son impact est loin d'être négligeable dans les pays pauvres où le budget opérationnel des ONG occidentales dépasse fréquemment celui des ministères concernés : santé, éducation, travaux publics, agriculture, etc.

Dans une deuxième partie, je m'interrogerai ainsi sur la réponse des institutions humanitaires aux effets pervers (et connus) de l'aide. L'analyse porte à la fois sur les mesures qui ont pu être prises et sur le discours des opérateurs à propos des dégâts collatéraux de leur travail. Du fait de leur hétérogénéité, les organisations de secours ont mis en œuvre des stratégies assez variées à cet égard. Au nom de l'impératif moral de l'assistance à des personnes en danger, certaines nient purement et simplement les problèmes qu'elles provoquent. D'autres, fort rares, acceptent au contraire de se retirer pour ne pas contribuer à prolonger les conflits et les souffrances des victimes. Au final, il s'avère que le mouvement humanitaire n'a pas adopté de position commune en la matière. À en juger par le discours dominant des praticiens, le seul consensus des organisations de secours porte sur la dangerosité croissante de leurs terrains d'intervention. En réalité, la montée du risque et l'accroissement des violations du droit humanitaire ne sont pas prouvés scientifiquement. Alimentée par la théorie des « nouvelles guerres », l'impression d'une dégradation du comportement des belligérants relève d'abord d'un sentiment grandissant d'irrationalité et d'absurdité à propos de la poursuite des conflits du tiers-monde malgré la fin de la guerre froide. Mais elle nourrit aussi un discours très largement partagé sur la nécessité de sécuriser les interventions humanitaires, quitte à employer la force en dernier recours.

Aussi convient-il, dans une troisième partie, d'étudier plus en profondeur les relations entre les secouristes civils et les militaires engagés dans des opérations de paix. L'analyse des acteurs met en évidence une très grande variété de points de vue à ce propos, tant de la part des états-majors que des institutions humanitaires. À l'occasion, on a pu observer des convergences assez théoriques sur l'éventualité d'un recours à la force pour sauver des populations sur le point d'être massacrées. Mais, dans la plupart des cas, les organisations de secours se sont montrées de plus en plus critiques à mesure que se multipliaient les opérations de paix. De leur côté, beaucoup de militaires n'ont pas caché leurs réticences à travailler avec des humanitaires de plus en plus nombreux sur les champs de bataille et les terrains de crises depuis la fin de la guerre froide. Parfois proches de l'oxymore, les oppositions entre les deux types d'acteurs sont à la fois d'ordre pratique, stratégique et idéologique. *In fine*, on serait cependant bien en peine d'affirmer que, pour sauver des populations en danger de mort, il vaudrait mieux envoyer des secours, au risque de prolonger



les conflits, ou des militaires, au risque d'enflammer encore davantage les tensions. La conclusion renvoie ainsi les institutions humanitaires et les armées de la paix à leurs contradictions et à leurs limites respectives en s'interrogeant sur la responsabilité sociale des uns et des autres. Il en ressort surtout qu'il y a nécessité absolue de mieux évaluer l'impact de l'aide.

PREMIÈRE PARTIE

# Du rôle stratégique des humanitaires dans les conflits armés



De par ses ressources matérielles et symboliques, l'aide humanitaire constitue un enjeu à part entière des conflits armés. À ce titre, elle joue un rôle diplomatique, économique et politique tout à la fois. En effet, elle est un puissant instrument de communication. Sur les terrains de crise, elle permet notamment de désigner les victimes par opposition à leurs bourreaux. Sur le plan international, elle sert également à relayer la politique extérieure des États, quoi qu'il en soit par ailleurs des vellétés d'indépendance des opérateurs de l'aide. En pratique, les décideurs et les bailleurs de fonds institutionnels lui assignent ainsi des fonctions stratégiques qui promeuvent des intérêts nationaux et vont souvent à l'encontre de la vocation d'universalité et d'impartialité de l'action humanitaire, qu'il s'agisse de contenir des réfugiés dans des camps, de prévenir les conflits ou d'accompagner des opérations militaires engagées au nom de la paix.

Une analyse politique de l'aide oblige alors à étudier la filière d'un bout à l'autre de la chaîne, du donateur jusqu'au bénéficiaire. De fait, il serait illusoire d'imaginer que les bailleurs de fonds institutionnels sont seuls maîtres du jeu et peuvent facilement dicter leurs conditions. En réalité, les États « faibles » et les populations en guerre sont loin d'être passifs. De par leur capacité de nuisance, de blocage et de rapine, les commandants et les satrapes locaux, en particulier, n'ont rien à apprendre en matière d'instrumentalisation des secours. Il convient à cet égard de revisiter la littérature spécialisée qui, du temps de la guerre froide, analysait uniquement les enjeux stratégiques de l'aide du point de vue des pays donateurs. Aujourd'hui, les chercheurs s'intéressent davantage aux manipulations politiques des combattants du tiers-monde : un renversement de perspective qui a d'ailleurs contribué à alimenter le sentiment d'une aggravation des violations du droit humanitaire.

Constructive et réaliste, l'analyse qui suit n'est certainement pas la plus extrême qui soit à cet égard. Elle se distingue en effet des néo-marxistes qui, d'emblée, font des procès d'intentions impérialistes aux organisations de secours. À la différence du philosophe Giorgio Agamben, qui évoque une « solidarité secrète » entre les humanitaires et la violence d'État, elle ne dénonce pas non plus la brutalité intrinsèque d'une assistance qui se préoccuperait uniquement des corps et déposséderait les citoyens de leurs droits en les enfermant dans des camps de réfugiés<sup>1</sup>. Lorsqu'il analyse la façon dont les agences de secours ont contribué à militariser et prolonger le conflit dans le Nord de l'Ouganda, le politiste Adam Branch soutient par exemple que l'industrie de l'aide est profondément inscrite dans une logique de répression et de domination. Selon lui, elle a besoin de victimes en détresse pour exercer sa

---

(1) Voir aussi Nyers, Peter [2006], *Rethinking refugees: beyond states of emergency*, Londres, Routledge, p. 25-31.

fonction disciplinaire. Sa brutalité ne serait donc pas seulement due à un nécessaire compromis avec les belligérants désireux d'utiliser ses ressources pour contrôler la population et gagner la guerre.

Il convient pourtant d'être nuancé. En réalité, les méfaits des opérations de secours relèvent d'abord et avant tout de dégâts collatéraux, certes indésirables, mais rarement intentionnels. Quand ils se soucient vraiment de venir en aide aux victimes, les humanitaires affrontent effectivement des dilemmes moraux pour assumer la récupération politique et les conséquences négatives de leurs actions. Adam Branch, lui, renverse doublement les perspectives. D'abord, il semble imputer la racine profonde des conflits africains à l'influence néfaste des puissances occidentales ; ensuite, il considère que le problème tient essentiellement à ce qu'il y a trop d'interventions plutôt que pas assez. Aussi invite-t-il les défenseurs des droits de l'homme à se préoccuper davantage des dégâts causés par les humanitaires que des souffrances qui conduisent à envisager l'envoi de secours. La proposition est assez étrange, car les difficultés peuvent également provenir d'un manque d'aide, non d'un trop-plein. De plus, l'action humanitaire est sans doute perfectible et amendable, à défaut de pouvoir résoudre tous les problèmes qu'elle pose et qui se posent à elle. Les possibilités de réforme, me semble-t-il, se situent bien du côté des ONG et de leurs bailleurs.



## CHAPITRE 1

# Des ressources matérielles et symboliques

L'analyse qui suit se nourrit en l'occurrence de matériaux historiques, de sources secondaires et d'enquêtes empiriques réalisées auprès des victimes et des humanitaires dans des régions telles que la Somalie, le Soudan, l'Éthiopie, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, Djibouti, le Mozambique, l'Ituri, le Liberia, le Yémen et la Géorgie<sup>1</sup>. Enseignant à l'Université de Port Harcourt (Nigeria), thésard à l'Université de Durban (Afrique du Sud), puis chercheur à l'IRD (Institut de recherche pour le développement) au Kenya, j'ai diversifié mes terrains d'investigation au-delà de l'Afrique subsaharienne, notamment en direction des pays développés qui accueillent des exilés en provenance de régions en crise. Parti de l'étude de réfugiés somaliens dans les camps du Kenya, j'en suis ainsi venu à analyser une diaspora diversifiée. D'une certaine manière, mon intérêt pour les associations de solidarité internationale a suivi un cheminement similaire, du « bas » vers le « haut » et du terrain vers les sièges administratifs en Occident. Intrigué par les pratiques concurrentielles des humanitaires au Kenya, j'ai en effet été amené à remonter la filière pour aller interroger les bailleurs de fonds et les organisateurs des opérations de secours. Depuis une quinzaine d'années, j'ai en conséquence mené des centaines d'entretiens auprès de volontaires et de responsables d'ONG, de fondations ou d'agences intergouvernementales en Afrique, en Europe, en Amérique du Nord et, dans une moindre mesure, en Asie du Sud-Est.

Une analyse critique des ressources matérielles et symboliques de l'aide doit alors surmonter de nombreux défis. L'insécurité et les difficultés d'accès aux pays en guerre constituent un premier obstacle, avec le risque d'être « embarqué » (*embedded*) dans une opération de secours pour être autorisé à l'étudier. De plus, il est difficile d'étudier « froidement » des sujets aussi « brûlants » que la souffrance et la solidarité humaines. Postures morales et « devoirs de réserve » compliquent indéniablement l'analyse de l'aide humanitaire, imposant parfois le silence le plus complet<sup>2</sup>. Trop souvent, le sujet déchaîne des passions intenses qui empêchent de l'aborder sereinement et rationnellement. Parfois, il arrive même que l'analyse politique des secours à des personnes en détresse se heurte à une forme de chantage sentimental

---

(1) J'ai traduit en français toutes les citations tirées d'ouvrages en anglais.

(2) Juhem, Philippe [2001], « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires », *Mots, langages du politique*, n° 65, p. 9-27.



et compassionnel qui culpabilise et récuse les critiques pour cause d'insensibilité ou d'incompétence technique. De fait, les valeurs morales de l'aide humanitaire ne sont pas contestables. *A priori*, l'aide, la solidarité et/ou la charité méritent d'être soutenues. L'action humanitaire dans les pays en développement suscite un enthousiasme légitime. Refaire le monde, lutter contre la pauvreté, éradiquer la faim : les intentions sont louables, pas toujours réalisables, certes, mais dignes de respect dans tous les cas. Confessionnelles ou non, les ONG incarnent bien ces idéaux de compassion et d'humanité. À la différence des États, elles paraissent plus proches de la population pour les citoyens qui se méfient des hommes politiques, tant en Occident que dans les pays en développement. Le petit donateur, en particulier, peut davantage s'identifier à des structures qui reposent sur le volontariat et se disent non gouvernementales.

À leur manière, les humanitaires sont donc des « intouchables ». Entendons-nous bien. Il ne s'agit évidemment pas de pestiférés, et encore moins d'*outcasts* indiens. Au contraire, les humanitaires jouissent généralement d'une bonne réputation, tout au moins dans le monde occidental. Or, c'est précisément à ce titre qu'ils revendiquent une sorte d'immunité en principe réservée aux représentants de l'État. Ainsi trop d'humanitaires ne rendent-ils des comptes qu'à eux-mêmes ou à leurs bailleurs. Alors qu'ils n'ont pas été élus par les victimes et qu'ils ne suivent pas toujours les codes de conduite exigés des gouvernements ou des entreprises multinationales, ils se veulent la bonne conscience du monde, interpellent la classe dirigeante et sollicitent la générosité du public tout en opposant au *vulgum pecus* une fin de non-recevoir lorsqu'il s'agit d'interroger un tant soit peu précisément leurs modalités de fonctionnement. Au vu des dégâts collatéraux que peut provoquer l'aide, la contradiction n'en paraît que plus flagrante : dans les pays développés, l'immunité des parlementaires ou des diplomates a déjà suscité de nombreuses controverses lorsqu'elle rimait avec impunité. On se demande en conséquence à quel titre les ONG humanitaires pourraient se retrancher derrière leurs valeurs morales et leur prétendue indépendance pour refuser les investigations non sollicitées.

L'analyste se heurte ainsi à des difficultés qui tiennent à la fois aux « réticences » de l'objet de son étude et aux pièges d'une généralisation abusive. Le défi en l'occurrence est de parvenir à mettre en évidence des dérives que d'aucuns réprouvent par ailleurs, tout en évitant de ternir inutilement la réputation d'organisations intègres. D'un côté, la critique ne doit pas justifier le regain d'isolationnisme et le repli poujadiste des sociétés industrialisées qui se préoccupent tant de leur confort matériel qu'elles en finissent par ignorer les souffrances du « tiers-monde ». D'un autre côté, l'analyste ne peut pas non plus se voiler la face sous prétexte de ne pas démobiliser les bonnes volontés.

---

## ■ Des problèmes de définition et d'approche

L'aide humanitaire en temps de guerre est indéniablement un sujet compliqué. Une première difficulté tient à des problèmes de définition. Le périmètre d'action de l'aide humanitaire fait en effet l'objet de nombreuses controverses. Certains discutent notamment la prétention des secouristes à aller au-delà de l'urgence et à participer à des politiques de reconstruction qui tendent vers le développement. S'ils reconnaissent que l'aide humanitaire peut provenir d'initiatives locales et pas seulement internationales, d'autres interrogent quant à eux l'altruisme d'une démarche censée porter assistance à des victimes que l'on ne connaît pas. Le caractère impersonnel et souvent transnational de la geste humanitaire déroge en l'occurrence aux principes mutualistes de l'entraide. De plus, le désintéressement revendiqué des secouristes contrevient aux soubassements politiques de leurs actions et aux velléités de croissance budgétaire de leurs institutions, qui se veulent professionnelles en opposant l'amateurisme du volontariat à des logiques d'efficacité et de performance directement inspirées des modèles de management de l'entreprise.

La vocation à témoigner des souffrances des victimes et à dénoncer les exactions de leurs tourmenteurs est également sujette à débat, car elle implique des engagements publics qui perturbent la prudence et le quietisme des organisations héritières des idéaux de neutralité de la Croix-Rouge d'Henry Dunant. De ce point de vue, la dimension morale de l'action humanitaire ne fait pas non plus l'unanimité parce qu'elle renvoie à des valeurs religieuses, des discours idéologiques et des prétentions universalistes susceptibles de gommer les différences culturelles et de promouvoir des dynamiques de prosélytisme confessionnel. Indéniablement, l'assistance à des personnes en détresse ne s'arrête pas à des questions médicales ou alimentaires. Elle comprend aussi des éléments immatériels qui vont du soutien moral à la protection juridique des victimes. Historiquement, cependant, elle fait appel à des notions comme la charité ou la compassion qui sont directement issues de corpus religieux.

À défaut d'un véritable consensus, la définition *a minima* le plus couramment admise est que l'aide humanitaire vise à sauver des vies, alléger les souffrances et porter secours à des personnes en détresse. Les moyens pour ce faire restent en revanche à préciser. Faut-il par exemple recourir à la force militaire pour protéger des populations sur le point d'être massacrées? Le débat est loin d'être tranché. Mais d'autres questions se posent aussi quant aux moyens mis en œuvre pour assister des personnes en danger de mort. Peut-on ainsi admettre que des États mènent une politique humanitaire sincère? Beaucoup arguent que seuls les acteurs associatifs de droit privé répondent aux attendus d'une aide altruiste, universelle, impartiale et affranchie des contingences nationales. Les États, eux, ont d'abord vocation à défendre les intérêts de la communauté de leurs citoyens. Autrement dit, leurs velléités à financer des actions humanitaires s'arrêtent là où commence leur intérêt national. Structurellement, les



États ne peuvent pas être altruistes « au nom de l'humanité ». Les intérêts de leurs citoyens et des victimes à sauver doivent coïncider pour qu'ils envisagent de déployer des secours à l'étranger.

En pratique, une analyse réaliste de l'aide humanitaire internationale nécessite en fait d'étudier le rôle des États et des acteurs privés tout à la fois. Le problème est alors que ces derniers ne font pas non plus l'objet d'un entendement universel. Au-delà de la diversité de leurs statuts juridiques d'un pays à l'autre, les ONG internationales, en particulier, posent des soucis de définition qui tiennent à la souplesse de leur but non lucratif, aux ambitions professionnelles de leurs volontaires et à la nature de leurs relations financières avec les pouvoirs politiques. En effet, le caractère associatif et la vocation sociale des institutions dites « non gouvernementales » ne suffisent pas toujours à délimiter précisément le champ d'intervention et de performance des organisations secouristes de droit privé relativement aux entreprises, aux compagnies d'assurances, aux mutuelles, aux coopératives ou même aux syndicats. Il est vrai qu'une pareille ambiguïté touche également les acteurs publics qui se revendiquent comme humanitaires. Les organisations de secours intervenant dans des situations de conflits armés à l'étranger mériteraient d'être mieux étudiées à cet égard, qu'elles relèvent d'un appareil gouvernemental, d'un dispositif multilatéral ou d'une initiative citoyenne.

De fait, d'innombrables travaux portent sur la guerre et l'État. En revanche, l'intérêt que soulèvent les institutions humanitaires est plus récent, de pair avec leur prolifération et leur montée en puissance. Depuis quelques années, les recherches à ce sujet se sont plutôt focalisées sur les enjeux stratégiques des opérations de secours. Concernant plus précisément le fonctionnement des institutions gouvernementales ou associatives, plusieurs monographies ont certes été publiées, parmi lesquelles on peut signaler les remarquables études d'Anne Vallaeys sur Médecins sans frontières, d'Axelle Brodriez sur le Secours populaire français ou de Gil Loescher sur le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Des auteurs français comme Pascal Dauvin et Johanna Siméant se sont également intéressés aux volontaires humanitaires dans une perspective de sociologie politique. D'une manière générale, cependant, les études sur l'aide dans des pays en crise restent largement dominées par les Anglo-Saxons, avec le *Refugee Studies Centre* d'Oxford ou le *Humanitarianism and War Project* de la Brown University, puis de la Tufts University aux États-Unis.

Au sein d'un corpus très riche, beaucoup de recherches sur les secouristes font preuve d'un manque de distance critique, comme le souligne Nicolas Guilhot à propos des organisations de défense des droits de l'homme. La littérature académique à ce sujet, résume l'ethnologue Wiebe Nauta, est souvent écrite par des militants, des sympathisants ou d'anciens employés des institutions humanitaires<sup>3</sup>. À force de précautions,

(3) Paradoxalement, cet auteur prend lui-même soin de s'autocensurer en utilisant des pseudonymes et en écrivant toute une thèse sans nommer une seule fois l'ONG qui fait l'objet de son étude en Afrique du Sud.

des analystes en arrivent ainsi à produire des textes complètement abstraits, sans aucun nom d'organisation et de lieu. Dans un milieu où tout le monde finit par se connaître, les consultants sont particulièrement experts à ce jeu de la dissimulation<sup>4</sup>. D'après Adam Branch et Sam Rich, les destinataires de l'aide, eux, rechignent à témoigner des détournements des secours humanitaires, de peur d'entraîner une interruption des programmes. Quant aux humanitaires, leurs témoignages portent généralement sur les exactions des belligérants, et non sur les stratégies de secours.

Certes, l'empathie des acteurs et des évaluateurs de l'aide internationale n'empêche pas toujours l'analyse critique. À la suite du tsunami asiatique de 2004, par exemple, la pression conjuguée des médias, des donateurs et de l'opinion publique a obligé les organisations humanitaires à rendre davantage de comptes sur leurs activités. Pour faire évaluer leurs réalisations, les opérateurs ont alors monté un collectif qui a réuni des ONG comme ActionAid, Tearfund, Save the Children, World Vision International et les sections britannique et néerlandaise de la Caritas et d'Oxfam. Parmi les trente spécialistes membres de cette *Tsunami Evaluation Coalition*, vingt-quatre avaient en l'occurrence travaillé pour des agences humanitaires privées ou publiques. Pour autant, le rapport finalement publié par John Telford *et al.* n'a pas manqué de pointer les nombreux dysfonctionnements des organisations de secours. L'exception mérite d'être signalée car, sur le terrain, Christophe Charbon relève que la plupart des ONG se sont plutôt exprimées sur un mode publicitaire pour décrire leurs interventions en faveur des victimes du tsunami.

Selon les points de vue, il existe ainsi des variations significatives que l'on retrouve évidemment à propos de l'aide au développement en général — pas seulement des opérations de secours en temps de guerre. Bien souvent, les experts sont proches des bailleurs et proposent des analyses très nuancées. Dans le cadre d'un groupe de travail de la Banque mondiale, une des principales sources de financement de l'aide, Robert Cassen dresse par exemple un bilan globalement positif de la coopération internationale. Ancien conseiller économique de l'agence de coopération britannique ODA, Paul Mosley plaide pour sa part en faveur d'un renforcement de l'aide aux pays pauvres. En effet, les bailleurs institutionnels n'ont pas intérêt à clamer que les programmes qu'ils ont financés ont échoué. Soucieux de ne pas heurter des partenaires indispensables, sans qui ils ne seraient pas opérationnels, ils tendent donc à minimiser leurs critiques contre les ONG qui mettent en œuvre leur aide, quitte à expurger les versions finales des rapports d'évaluation qu'ils commanditent<sup>5</sup>. Il arrive

(4) En témoigne l'étude sur les ONG menée pour la Banque asiatique de développement par Bowden, Peter [1990], "NGOs in Asia: issues in development", *Public Administration and Development*, vol. 10, n° 2, p. 141-152.

(5) De Crombrughe, Dominique et De Decker, Cecilia [2005], *Évaluation du programme des évaluations 2000-2004*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, p. 63.



également qu'ils prennent soin d'épargner les associations qui coopèrent et contribuent à nourrir leurs réflexions<sup>6</sup>.

Quand on travaille sur le fonctionnement et l'impact des institutions de secours en temps de guerre, il importe donc de connaître précisément l'origine des sources secondaires, qu'il s'agisse d'ouvrages académiques, de récits de voyages, de mémoires individuels, d'archives, de rapports publics ou de littérature « grise ». On peut distinguer trois « points de vue » à cet égard. Les rétrospectives historiques, d'abord, sont généralement commanditées par l'organisation elle-même, notamment à l'occasion d'un anniversaire (voir tableau 1). Beaucoup relèvent en conséquence de l'hagiographie et sont écrites par des collaborateurs à la retraite. Parfois, les témoignages recueillis n'en présentent pas moins un certain intérêt, car ils donnent des indices sur la culture institutionnelle d'une organisation. Les historiens chargés de rédiger ces rétrospectives ont en outre l'avantage d'avoir accès à des archives qui, sinon, risqueraient de rester fermées, voire de disparaître. Quant aux versions « non autorisées », elles sont souvent écrites par des « dissidents » qui ont démissionné de l'organisation et qui en offrent alors une vision assez mordante.

Dans un deuxième cas de figure, les analyses sont produites par des chercheurs engagés qui ont à la fois un pied « dedans » et un autre « dehors », à l'instar de Hugo Slim à Save the Children, Mark Duffield et Tanja Schümer à Oxfam, Philippe Ryfman à Action contre la faim ou Marc Le Pape, Didier Fassin et Michel Agier à Médecins sans frontières. Sur le ton de la plaisanterie, le politiste Jean-François Bayart a pu qualifier certains d'entre eux « d'intellectuels organiques du despotisme humanitaire »<sup>7</sup>. Leurs perspectives ont toutefois le mérite d'éclairer les institutions humanitaires de l'intérieur et d'ouvrir des débats bien informés qui ont souvent des débouchés pratiques pour les opérateurs de l'aide.

Dans un troisième cas de figure, enfin, les stratégies d'action humanitaire sont analysées par des observateurs extérieurs au mouvement : des chercheurs comme Alex de Waal au Soudan en 1985 ou des journalistes comme William Shawcross au moment de l'invasion vietnamienne du Cambodge en 1979 et Joseph Hanlon lors de la famine de 1984 au Mozambique. En poste pendant plusieurs années dans des pays en crise, ces spécialistes développent généralement une critique assez sévère de l'assistance internationale. La virulence de leur analyse n'empêche cependant pas le dialogue avec les secouristes. Théoricienne des dégâts collatéraux de l'aide, Mary Anderson

---

(6) Créé en 1951 sur la base d'un groupe interparlementaire, le One World Trust britannique a ainsi commencé en 2003 à analyser le fonctionnement des ONG internationales en excluant de son champ d'investigation les organisations qui avaient participé au montage de l'étude publiée par Hetty Kovach *et al.*, à savoir SCF, le CAFOD et Tearfund. Sans doute s'agissait-il d'éviter les conflits d'intérêts. Mais dans la version 2006 du rapport présenté par Monica Blagescu *et al.*, le One World Trust dérogeait à ce principe et louait la transparence d'ActionAid, la seule ONG représentée dans son « conseil indépendant ».

(7) *Politique africaine*, n° 114, juin 2009, p. 172.

a par exemple fini par créer son propre cabinet de consultant en la matière : CDA (*Collaborative for Development Action*).

**Tableau 1. — Les ONG et leur histoire : quelques exemples d'hagiographies**

ONG	Ouvrages
L'Armée du Salut	Sandall, Robert et Wiggins, Arch [1947-1968], <i>The history of the Salvation Army</i> , Londres, Thomas Nelson, 5 vol.
	Coutts, Frederick [1973-1986], <i>The history of the Salvation Army, 1914-1977</i> , Londres, Hodder & Stoughton, 2 vol.
	McKinley, Edward [1995], <i>Marching to glory: the history of the Salvation Army in the United States, 1880-1992</i> , Grand Rapids (Mich.), W.B. Eerdmans Pub. Co.
	Moyles, Robert Gordon [1977], <i>The blood and fire in Canada: a history of the Salvation Army in the dominion, 1882-1976</i> , Toronto, Peter Martin.
Norwegian Church Aid	Voksø, Per (Red.) [1987], <i>Uttfordringen : ved Kirkens Nødhjelps 40 års merke</i> , Oslo, Norwegian Church Aid.
Oxfam (Grande-Bretagne)	Black, Maggie [1992], <i>A cause for our times. Oxfam the first 50 years</i> , Oxford, Oxford University Press.
Oxfam (Australie)	Blackburn, Susan [1993], <i>Practical visionaries, a study of community aid abroad</i> , Carlton (Vic.), Melbourne University Press.
YMCA (Young Men's Christian Alliance) et YWCA (Young Women's Christian Alliance)	Shedd, Clarence Prouty et al. [1955], <i>History of the world's alliance of Young Men's Christian Associations</i> , Londres, SPCK.
	Seymour-Jones, Carole [1994], <i>Journey of faith: the history of the world YWCA, 1945-1994</i> , Londres, Allison & Busby.
	Hopkins, Charles Howard [1951], <i>History of the YMCA in North America</i> , New York, Association Press.
	Bayless, Pamela [2002], <i>The YMCA at 150: a history of the YMCA of Greater New York, 1852-2002</i> , New York, YMCA of Greater New York.
	David, Mohan Devapriya [1992], <i>The YMCA and the making of modern India: a centenary history</i> , New Delhi, National Council of YMCAs of India.
	Dedmon, Emmett [1957], <i>Great enterprises: 100 years of the YMCA of Metropolitan Chicago</i> , New York, Rand McNally.
	Dietrich, Suzanne de [1948], <i>Cinquante ans d'histoire : La Fédération universelle des associations chrétiennes d'étudiants, 1895-1945</i> , Paris, Éd. du Semeur.
	Dunn, Margaret [1991], <i>The dauntless bunch: the story of the YWCA in Australia</i> , Clifton Hill (Vic.), YWCA of Australia.
	Ross, Murray [1951], <i>The YMCA in Canada: the chronicle of a century</i> , Toronto, The Ryerson Press.

En d'autres termes, le chercheur travaillant sur les stratégies de secours en temps de guerre dispose d'un matériau écrit si abondant qu'il doit à chaque fois remettre en perspective l'origine de ses sources secondaires. Démarrée en 2003, la base de données de l'Observatoire de l'action humanitaire, en ligne sur l'internet, a précisément été l'occasion d'établir des bibliographies exhaustives au cas par cas, pour chacune des institutions étudiées. De par sa vocation encyclopédique, un des objectifs du projet est en effet d'éviter les amalgames et d'étudier les associations de solidarité internationale dans toute leur diversité. À défaut de produire un dictionnaire



biographique digne de celui de Jean Maitron sur le mouvement ouvrier en France, les monographies mises en ligne proposent une sorte de « prosopographie des institutions de secours » à travers le monde. Préalable indispensable à toute étude un peu sérieuse sur le sujet, la compilation des informations disponibles peut paraître fastidieuse, mais elle nous éclaire en profondeur sur les dilemmes et les contradictions internes aux associations de solidarité internationale qui, à un moment ou à un autre de leur histoire, veulent apporter des secours à des populations en danger dans des pays en guerre.

---

### ■ Au niveau local : l'alimentation des économies de guerre

Politique, diplomatique et économique tout à la fois, l'importance stratégique de l'aide humanitaire, en l'occurrence, s'apprécie d'abord sur les terrains de crises. Au-delà de leurs aspects purement matériels, les secours ont une forte valeur symbolique. Bien souvent, assister des victimes revient en effet à désigner leur agresseur. L'aide humanitaire, expliquent Clifford Bob et Erica Bouris, offre donc aux belligérants des registres de légitimation qui alimentent les discours de propagande et permettent de relayer une cause politique sur la scène internationale. David Stoll soutient ainsi qu'au Guatemala dans les années 1980, les guérillas marxistes étaient plus populaires à l'étranger que dans leur propre pays. En conséquence de quoi, le soutien et la légitimité qu'elles ont reçus des ONG internationales ne les ont pas incitées à engager des négociations de paix avec le gouvernement, retardant d'autant la fin du conflit. Un des exemples les plus connus en la matière est celui des sécessionnistes biafrais du Nigeria qui, en 1968, se sont dotés d'une agence de presse à Genève pour valoriser leur image de victimes, appeler au secours et justifier leur combat acharné pour l'indépendance. Le *leader* de la rébellion, Chukwuemeka Odumegwu Ojukwu, le disait lui-même : « Parce que nous n'arrivions pas à obtenir une aide militaire, nous avons vite compris que l'image d'un enfant au ventre ballonné serait plus efficace pour gagner le soutien politique de la communauté internationale. »<sup>8</sup> Dans un tel contexte, les sécessionnistes ont organisé la visite de journalistes étrangers et mis en scène la souffrance des Biafrais en sélectionnant soigneusement les paysans les plus touchés par la famine afin de convaincre les Occidentaux de l'existence d'un génocide<sup>9</sup>. Le procédé est toujours d'actualité. Aujourd'hui, les rebelles du Darfour

---

(8) Badom, Ted Gogote [1997], *Foreign intervention in internal wars: the case of the Nigerian civil war, 1967-70*, Lund, Lund University Press, p. 251-252.

(9) Laïdi, Zaki [1990], *The superpowers and Africa: the constraints of a rivalry, 1960-1990*, Chicago, University of Chicago Press, p. 47. Sur le terrain, Morris Davis et Kennedy Lindsay estiment cependant qu'en 1968, le gouvernement biafrais a d'abord cherché à masquer l'ampleur de la famine afin de tromper l'opinion publique sur sa capacité de résistance militaire.

utilisent également le terme de génocide pour susciter la sympathie « humanitaire » de la communauté internationale.

De leur côté, les gouvernements aux prises avec des mouvements insurrectionnels ne sont pas les derniers à instrumentaliser les ressources symboliques de l'aide. Au Darfour, à partir de 2005, la junte soudanaise a ainsi essayé de mettre la malnutrition sur le compte des humanitaires chargés de gérer des camps insalubres qui avaient précisément été créés à cause des attaques des soldats et des miliciens de Khartoum. On trouve d'ailleurs des situations un peu similaires au Burundi et en Ouganda, où les autorités ont également cherché à contrôler la population en la regroupant dans des espaces fermés et approvisionnés par la communauté internationale tout au long des années 1990. Mais l'aide humanitaire ne permet pas seulement à des gouvernements en guerre de se défaire de leurs responsabilités. Elle leur offre aussi des registres de légitimation pour consolider ou élargir leur base sociale en s'attribuant la paternité des programmes de secours financés par la communauté internationale. Le constat s'applique évidemment aux États voisins lorsque les crises humanitaires débordent sur leur territoire. Dans les années 1980 et 1990, par exemple, les dictatures thaïlandaise, pakistanaise et zairoise ont respectivement tiré parti de l'afflux de réfugiés en provenance du Cambodge, d'Afghanistan et du Rwanda pour négocier leur retour en grâce sur la scène internationale. Quant aux bailleurs de fonds, ils ont évidemment tendance à intégrer leur assistance dans une politique de communication destinée à séduire leur propre opinion publique ou à rallier des soutiens à l'étranger. Sous la forme d'alibis contre ou, au contraire, de prétextes en faveur d'une intervention militaire, l'aide leur procure notamment des arguments pour justifier soit que l'on « fait déjà quelque chose », soit qu'il « faut faire quelque chose » en envoyant des troupes s'interposer dans un conflit armé.

Sur le terrain, le comportement des secouristes peut également légitimer les pratiques des belligérants, ainsi qu'en témoigne Mary Anderson, une spécialiste reconnue des questions humanitaires. L'emploi de gardes armés par les agences d'aide justifie par exemple le recours à la violence. De même, la proclamation d'indépendance des ONG, leur réticence à coordonner les secours et leur dénigrement du travail des autres n'incitent pas au respect des interlocuteurs avec qui on est en désaccord. En outre, les travailleurs humanitaires qui utilisent à des fins personnelles les ressources de leur organisation confortent le sentiment d'impunité ambiante et le mélange des genres entre biens publics et privés. Une suspicion marquée à l'encontre de certains groupes, considérés comme nocifs, ne facilite pas non plus l'instauration d'un climat de confiance. Le manichéisme des humanitaires, en particulier, diabolise « l'ennemi » au profit de « victimes » pourtant pas toujours innocentes. En incriminant les donateurs ou les administrateurs de l'aide internationale à chaque fois qu'il y a un problème, le refus d'admettre ses erreurs renforce par ailleurs l'attitude des belligérants qui se défont de leurs responsabilités dans les exactions commises contre la population. Quant aux plans d'évacuation en faveur des expatriés et non des employés locaux, enfin, ils laissent à penser que certaines vies valent plus que d'autres.



Les ressources symboliques et immatérielles de l'assistance internationale ne sont cependant pas les seules à retenir l'attention. Très concrètement, les secours humanitaires sont tout aussi susceptibles d'influencer le cours des événements en contribuant à prolonger ou à aggraver les hostilités sur les terrains de crise. De fait, ils nourrissent les économies de guerre dans des situations de pénurie et de compétition exacerbée. Autrement dit, ils renforcent toujours les belligérants. Le problème est d'ordre structurel et non conjoncturel — il ne date pas de la fin de la guerre froide. Il s'apparente au dilemme de la rançon à verser en vue d'obtenir la libération d'otages. D'une manière ou d'une autre, les humanitaires doivent payer les geôliers et les bourreaux pour avoir accès aux victimes. Ce peut être sous la forme de taxes, de vols, de détournements, de rackets de protection. Et le « percepteur » peut être un groupe armé, une administration fiscale, un service de douanes, un commerçant privé qui surfacture ses devis. Peu importe. Dans tous les cas, il faut payer et assumer le risque d'accroître le potentiel de nuisance des fauteurs de troubles. Dans une interview, un pirate somalien expliquait ainsi qu'en touchant sa première rançon, d'un montant de 300 000 dollars, il avait pu s'acheter des AK-47 et des vedettes plus rapides qui lui avaient permis d'attaquer davantage de bateaux pour kidnapper des otages<sup>10</sup>. À sa manière, l'aide humanitaire pose un problème similaire lorsqu'il s'agit de céder aux exigences des seigneurs de guerre pour venir au secours de leurs victimes.

Le dilemme de la rançon s'avère fort ancien. Déjà évoqué à propos du rachat des esclaves chrétiens capturés en mer Méditerranée au XVIII<sup>e</sup> siècle, il n'est pas apparu avec les prétendues « nouvelles » guerres qui ravagent aujourd'hui les pays en développement. En outre, il ne se limite ni au tiers-monde ni au contexte international de la lutte contre le terrorisme depuis 2001. En Europe, par exemple, le problème n'a certainement pas échappé aux contemporains de la Première Guerre mondiale. Dans un premier temps, les Alliés ont tout simplement interdit aux « humanitaires » de l'époque d'aller ravitailler la Belgique occupée par les troupes allemandes. « Nourrir et soigner les populations en guerre, écrivait ainsi l'historienne Annette Becker à propos de cette période, n'est-ce pas nourrir et soigner la guerre? » À cette question, Winston Churchill et Franklin Roosevelt allaient ensuite répondre positivement. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les Américains et les Britanniques ont misé sur une victoire militaire pour alléger les souffrances des populations sous la férule du III<sup>e</sup> Reich plutôt que d'autoriser la distribution de secours susceptibles de prolonger le conflit en renforçant la capacité de nuisance de l'Allemagne nazie.

Qu'il s'agisse d'alimenter les belligérants ou de les décharger de leurs obligations sociales à l'égard des combattants et des civils, l'aide humanitaire a toujours des implications politiques. Mais l'impact stratégique de ses intrants n'en apparaît que plus évident dans les économies fermées, à l'instar d'enclaves comme le Biafra ou de villes assiégées comme Sarajevo. Les camps de réfugiés ou de prisonniers de guerre

(10) Abdulahi, Asad [22 nov. 2008], "We consider ourselves heroes: a pirate speaks", *The Guardian* (Londres), p. 1.

sont assez emblématiques de ce point de vue. Placés sous perfusion humanitaire, ils forment en effet des systèmes économiques relativement artificiels. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les cigarettes distribuées par la Croix-Rouge dans les stalags et les oflags d'Allemagne sont ainsi devenues une sorte de monnaie dont le cours s'écrivait au jour le jour<sup>11</sup>. Au Cambodge aussi, après la chute du régime de Pol Pot, les sacs de vivres de l'aide humanitaire ont pu jouer un rôle semblable dans une économie démonétisée et autarcique où les échanges se faisaient sur la base de troc, avec des grains de riz pour devise.

### ■ Les modalités du « coulage »<sup>12</sup> de l'aide dans la guerre

Plusieurs types de modalités président à la récupération politique et logistique de l'aide par les belligérants (voir tableau 2). En général, à un premier niveau, les médias mettent surtout en évidence les problèmes de racket, de pillage, de détournement ou de revente illégale des vivres au marché noir. À un deuxième niveau, les effets d'entraînement économiques des opérateurs humanitaires enrichissent également les belligérants. À un troisième niveau, enfin, apparaît la question de la fongibilité de l'aide, phénomène difficile à quantifier et à percevoir. D'un siècle et d'un continent à l'autre, on retrouve toutefois le problème dans la plupart des champs de bataille où interviennent des secouristes. En témoignent les débats que rapporte l'historien John Hutchinson lors de la création de la Croix-Rouge par le Suisse Henry Dunant en 1863, quand la fameuse infirmière britannique Florence Nightingale, héroïne de la guerre de Crimée, refuse de participer à une initiative qui va faciliter le travail des militaires en les déchargeant de leurs responsabilités médicales à l'égard des appelés ou des soldats de métier. De fait, l'épreuve du terrain confirme bientôt les appréhensions des humanitaires de l'époque. Intervenues lors de la guerre franco-prussienne de 1870, les précurseurs de la Croix-Rouge britannique notent par exemple que la Convention de Genève de 1864, initialement prévue pour alléger les souffrances des combattants, conduit plutôt à améliorer l'efficacité des armées en leur permettant de reconstituer leurs effectifs plus rapidement et de soigner leurs soldats à moindres frais<sup>13</sup>.

(11) Incidemment, elles ont d'ailleurs généré quelques trafics à « l'extérieur », en l'occurrence auprès des geôliers allemands. Cf. Radford, Richard [nov. 1945], "The economic organisation of a POW camp", *Economica*, vol. 12, n° 48, p. 189-201.

(12) Sur la définition de ce terme familier, synonyme de fongibilité de l'aide, voir *infra*, p. 31.

(13) NSA [1871], *Report of the operations of the British National Society for aid to the sick and wounded in war, during the franco-german war, 1870-1871*, Londres, Harrison & Sons, p. 175, cité par Gill, Rebecca [mai 2009], "The 'rational administration of compassion': the origins of british relief in war", *Le Mouvement social*, n° 227, p. 26.

**Tableau 2. — Les trois principaux niveaux de coulage de l'aide dans la guerre**

<b>La prédation</b>	Vol, pillage, détournement direct, racket de protection, kidnapping
<b>Les effets d'entraînement économiques</b>	Achats et recrutements par les opérateurs humanitaires qui enrichissent les profiteurs de guerre en train de financer de gré ou de force les factions en lice
<b>La substitution, la décharge ou le « coulage »</b>	Réorientation de l'usage des ressources locales par effet de fongibilité

Dans ses différentes variantes, le problème de la fongibilité de l'aide est également évoqué au cours des deux guerres mondiales, en particulier lorsque les Alliés veulent interdire aux organisations de secours de porter assistance aux populations des territoires occupés par l'Allemagne, en Belgique en 1915 ou en Grèce en 1942. La controverse resurgit ensuite à propos du Viêt Nam du Nord et du Biafra en 1968, du Bangladesh en 1971, du Cambodge en 1979 ou du Sud du Soudan à partir de 1983. Les craintes en la matière jouent en l'occurrence sur tous les tableaux à la fois, de la prédation à la substitution. Plus proche de nous dans le temps, le conflit israélo-palestinien est assez emblématique à cet égard. À partir de positions opposées, résumées par Adi Ophir et Sari Hanafi, des analystes parviennent en effet à des conclusions similaires, à savoir que l'aide entretient des logiques de guerre. D'un côté, les éléments les plus conservateurs des gouvernements israéliens soutiennent ainsi le principe d'un embargo qui, concrètement, limite les possibilités d'action humanitaire afin d'asphyxier l'économie des Territoires occupés. De l'autre, des intellectuels de gauche accusent l'assistance internationale de « suspendre » la catastrophe et de dégager leur pays de la nécessité de trouver une issue politique au conflit en maintenant les Palestiniens tout juste en état de survie.

Structurellement, il s'avère en fait que l'aide privée ou publique est toujours fongible, y compris en temps de paix, lorsqu'elle permet à des dictatures belliqueuses de dégager des ressources pour acheter des armes et se préparer à la guerre. De la substitution au détournement pur et simple, plusieurs phénomènes se conjuguent. Soit l'aide renforce l'appareil militaire des pays en développement en les dispensant de financer les secteurs de l'éducation ou de la santé, qui sont pris en charge par l'assistance internationale<sup>14</sup>. Soit encore elle est récupérée en vue d'acheter des armes. En Afrique, Alfred Maizels et Machiko Nissanke observent ainsi une forte corrélation entre l'augmentation des niveaux d'aide et de dépenses militaires. Tout en soutenant que la coopération économique américaine n'aurait finalement pas eu d'incidence sur les budgets de la défense des pays récipiendaires, Nikolaos Zahariadis *et al.* admettent pour leur part qu'il est difficile de trancher en la matière. Du temps de la guerre froide, remarque en particulier Emile Benoit, les États-Unis ont privilégié les pays alliés les plus menacés, qui consacraient une grande partie de leur budget

(14) Stein, Robert, Ishimatsu, Mark et Stoll, Richard [mars 1985], "The fiscal impact of the US military assistance program, 1967-1976", *The Western Political Quarterly*, vol. 38, n° 1, p. 27-43.

à la défense. Autrement dit, la corrélation était aussi inversée : plus un régime ami dépensait dans le secteur militaire, plus il avait des chances de recevoir une aide de Washington.

Aujourd'hui, la fongibilité de l'aide, que les spécialistes désignent familièrement sous le nom de « coulage », paraît toujours évidente dans les États à faible revenu. Les économistes Paul Collier *et al.* montrent ainsi que 11 % de l'assistance internationale aux pays les plus pauvres servent encore à financer les dépenses militaires de régions en proie à des conflits récurrents. À en croire les chiffres calculés sur cette base, le « butin » s'élèverait à 3,7 milliards de dollars, soit 40 % du budget de la défense des États ciblés! Bien qu'elle ne soit pas le seul continent concerné, l'Afrique subsaharienne présente quelques cas emblématiques en la matière. Ravagé par des guerres à répétition, l'Ouganda a par exemple profité de l'aide internationale pour se lancer à la conquête de l'Est du Congo-Kinshasa à la fin des années 1990. Paradoxalement, le pays ne s'est pas endetté à cause de la gabegie de la dictature d'Idi Amin Dada entre 1971 et 1979, mais à partir du moment où il a signé un accord avec le FMI en 1981, en principe pour mener une politique économique qui aurait dû le conduire à pouvoir rembourser ses créanciers. En 1998, l'effacement de sa dette a alors permis au gouvernement de contracter de nouveaux emprunts pour un montant encore supérieur. Les facilités de crédit n'ont cependant pas incité les autorités à investir dans les services publics. Au contraire, elles ont plutôt encouragé le gouvernement à engager des dépenses qui n'étaient pas financées par l'impôt et qui l'ont donc déchargé de l'obligation de rendre des comptes à la population. En guise de développement, expliquent Andrew Mwenda et Bengt Nilsson, l'assistance internationale a finalement soutenu les expéditions militaires de Kampala au Congo-Kinshasa et au Soudan, pendant qu'en Ouganda l'indice de pauvreté se dégradait à partir de 1999. La Banque mondiale, relève William Reno, a néanmoins persisté à présenter l'Ouganda comme une réussite et un modèle de réforme économique libérale en citant pour preuve l'augmentation d'exportations qui résultaient en réalité du pillage des ressources des territoires occupés au Congo voisin. Pour Adam Branch, la conclusion est sans appel : plus le régime de Kampala a fait la guerre, plus il a été assisté par la communauté internationale!

Bien entendu, les gouvernements ne sont pas seuls en cause en ce qui concerne le coulage de l'aide. La récupération militaire des secours relève parfois d'une politique d'État, comme en Éthiopie en 1984 ou en Corée du Nord en 1997. Mais les détournements ne sont pas forcément moins massifs et systématiques lorsqu'ils sont le fait de seigneurs de guerre en Somalie ou en Afghanistan, dans des contextes de corruption généralisée. Au Burundi ou au Congo-Kinshasa, ils impliquent en l'occurrence toutes les formes d'autorité, qu'elles soient de nature étatique, coutumière, militaire ou religieuse. En Birmanie, souligne encore Fiona Terry, les vols sont surtout commis par des individus et des notables à un niveau très local, qui pour réquisitionner un véhicule, qui pour revendre des médicaments au marché noir. Concrètement, le coulage de l'aide prend ainsi des proportions et des formes assez variées d'un conflit à l'autre.



Pendant le siège de Sarajevo en 1992-1995, explique par exemple Peter Andreas, les convois alimentaires sont pillés ou rackettés lorsqu'ils doivent traverser les points de contrôle militaire des combattants. Le procédé est classique. Mais les détournements se font à tous les niveaux dans une ville où, selon Ivana Maček, les agences humanitaires internationales emploient jusqu'à 5 % de la population. Ainsi, les vols de vivres sont organisés avec la complicité du personnel local et des chauffeurs des organisations de secours, parfois avec des véhicules à double fond<sup>15</sup>. Sous couvert d'action humanitaire, nombre d'ONG « bidons » sont également montées de toutes pièces pour bénéficier de permis d'importation, accéder à l'aéroport et faire de la contrebande<sup>16</sup>. Les autorités locales, qui manipulent et gonflent artificiellement les listes des personnes dans le besoin, ne se gênent pas non plus pour détourner l'aide internationale afin de la revendre au marché noir ou de ravitailler les combattants. À elle seule, l'armée bosniaque prélève 30 % des vivres qui passent en contrebande dans le tunnel menant à l'aéroport, seul point d'accès avec « l'extérieur ». Au total, les observateurs pensent que les militaires captent environ 20 % de l'assistance internationale pendant toute la durée du siège. À l'échelle de la Bosnie entière, renchérit Xavier Bougarel, entre 30 % et 50 % de l'aide auraient été détournés. Dans un environnement très corrompu, la fin du conflit ne met d'ailleurs pas un terme au problème. Après la conclusion des accords de paix de Dayton, des journalistes estiment encore que les autorités bosniaques empêchent un cinquième de l'aide à la reconstruction, qui s'élève à cinq milliards de dollars entre 1996 et 2003<sup>17</sup>.

32

De fait, les pillages ne sont sûrement pas la seule façon d'instrumentaliser les secours. Pendant le siège de Sarajevo, argue Peter Andreas, l'aide humanitaire ne contribue pas seulement à prolonger le conflit parce qu'elle est détournée, mais aussi parce qu'elle crée des conditions propices à toutes sortes de trafics autour de l'aéroport, dernier point de communication avec le reste du monde. La résistance de la population tient autant à l'assistance internationale qu'à la contrebande, qui joue visiblement un rôle plus important que pendant le blocus du Biafra au Nigeria entre 1967 et 1970. La grande différence est aussi que les Bosniaques finissent par rompre le siège et par devenir indépendants au bout de trois ans de combats. Malgré les souffrances qu'elle a provoquées, la guerre donne moins un sentiment de gâchis et d'inutilité qu'au Biafra, qui devait réintégrer le Nigeria après sa défaite et trois années de lutte complètement infructueuses sur le plan politique. De ce point de vue, le « coulage » de l'aide semble parfois plus justifiable lorsqu'il permet effectivement de résister à un agresseur condamné par la communauté internationale.

(15) Magaš, Branka et Žanić, Ivo (eds.) [2001], *The war in Croatia and Bosnia-Herzegovina, 1991-1995*, Londres, Frank Cass, p. 325.

(16) Bojičić, Vesna et Kaldor, Mary [1999], "The 'abnormal' economy of Bosnia-Herzegovina", in Schierup, Carl-Ulrik (ed.), *Scramble for the Balkans: nationalism, globalism, and the political economy of reconstruction*, Basingstoke, Macmillan, p. 115.

(17) Hedges, Chris [17 août 1999], "Leaders in Bosnia are said to steal up to US\$1 billion", *New York Times*, p. A1.

En matière de détournements, les précédents de Sarajevo et du Biafra font figure de cas d'école, car il s'agissait d'économies fermées où le cheminement des secours était plus facile à repérer et à tracer. Les territoires sécessionnistes présentent ainsi des caractéristiques qui mettent bien en évidence l'importance stratégique des humanitaires. D'après Michel Leezenberg, les secours de la communauté internationale ont par exemple permis de maintenir sous perfusion le Kurdistan irakien autonome de 1991 à 2003. La visibilité des détournements ne doit cependant pas laisser croire que les autres types de conflits échapperaient au problème. D'une manière générale, l'impact stratégique et économique de l'aide paraît plus évident dans les régions pauvres, où la compétition est d'autant plus âpre que les ressources sont rares. L'assistance internationale ne joue pas moins un rôle important dans les pays développés en temps de guerre ou en situation de reconstruction, à l'instar de l'Europe du Plan Marshall après 1945.

### ■ De la prolongation à l'exacerbation des conflits

Dans tous les cas, les secours ne contribuent pas seulement à alimenter et, éventuellement, à prolonger les guerres. Leurs enjeux économiques peuvent aussi exacerber les tensions en créant les conditions propices au développement de nouveaux conflits. L'économiste Paul Collier va ainsi jusqu'à affirmer que l'aide augmente le risque de coup d'État car elle rend les ressources du pouvoir plus attractives ! L'assistance de la communauté internationale tend par ailleurs à conforter les inégalités sociales, voire à les aggraver<sup>18</sup>. En temps de paix, les études de Zoë Marriage, Roger Riddell et Mark Robinson montrent déjà qu'elle touche, au mieux, les moins pauvres des plus pauvres. Dans les contextes de guerre, elle ne parvient donc à atteindre qu'une toute petite partie des populations vulnérables. Le reste est détourné et conforte le pouvoir des nantis. En effet, la distribution des secours passe par les autorités locales, gouvernementales ou non. De plus, elle emprunte les mêmes chemins que les routes utilisées par les trafiquants d'armes et les commerçants qui ravitaillent les belligérants et à qui il faut verser un droit de péage.

En d'autres termes, l'assistance internationale revient souvent à renforcer les dominants<sup>19</sup>. Lors de la reconstruction de la Sierra Leone, relèvent par exemple Paul Richards *et al.*, les humanitaires ont donné des semences en s'appuyant sur les chefs traditionnels qui, partis en exil pendant la guerre, ont profité de leur retour pour accaparer l'aide au détriment des villageois restés au pays ; les jeunes en conflit avec

(18) Cette déperdition vaut bien entendu pour les États au niveau national. En Inde, par exemple, on estime que moins de la moitié des denrées subventionnées par le gouvernement parvient effectivement aux victimes de malnutrition, soit parce que les foyers vivant au-dessous du seuil de pauvreté ne sont pas répertoriés comme tels, soit parce qu'une bonne partie des stocks de céréales destinés aux défavorisés sont détournés par des fonctionnaires corrompus. Cf. Bouissou, Julien [2 sept. 2010], « En Inde, les greniers sont pleins, les pauvres ont faim », *Le Monde*, p. 4.

(19) Pour un exemple européen, voir Stubbs, Paul [hiver 1997], "NGO work with forced migrants in Croatia: lineages of a global middle class?", *International Peacekeeping*, vol. 4, n° 4, p. 50-60.



les anciens ont, quant à eux, été exclus des distributions de vivres et accusés de travailler pour les rebelles, qui ne se sont évidemment pas privés d'exploiter à leur profit les dissensions locales pour recruter des partisans. En Indonésie après le tsunami de 2004, Richard Werly et Human Rights Watch notent également que les distributions de vivres ont accentué les inégalités sociales et que les organisations de secours ont employé d'anciens militaires qui avaient violé les droits de l'homme et participé à la répression contre la guérilla sécessionniste d'Aceh. À la même époque, explique Arve Ofstad, l'aide internationale au Sri Lanka a permis de financer l'effort de guerre de Colombo. Dans les régions reprises à la guérilla des Tigres tamouls, en particulier, elle a servi à appuyer les projets de l'armée en vue de gagner « les cœurs et les esprits » de la population. Dans les derniers bastions tenus par les rebelles, argue Suthaharan Nadarajah, la communauté internationale a au contraire menacé d'arrêter son aide pour inciter les insurgés à faire la paix<sup>20</sup>. Ronald Herring en conclut que, conjuguée à la libéralisation de l'économie, l'aide a finalement exacerbé les tensions ethniques en se concentrant sur les zones gouvernementales à dominante cinghalaise.

Pire encore, les enjeux matériels de l'assistance internationale peuvent aussi pousser les combattants à s'en prendre délibérément aux populations civiles pour attirer les agences d'aide dans des régions délaissées. Selon Danny Hoffman, les organisations de secours ont ainsi accordé des « primes à la violence » aux groupes les plus brutaux et les moins respectueux du droit humanitaire au Liberia et en Sierra Leone. De même, en Somalie, on a « récompensé » les auteurs de troubles dans le Sud et non les combattants qui avaient déposé les armes dans le Nord-Ouest. Des 115 millions de dollars engagés dans ce pays au titre de l'aide en l'an 2000, par exemple, seulement 42 % ont été « investis » dans le Nord, qui avait pourtant renoué avec la paix et représentait plus de la moitié de la population du pays. L'essentiel des secours est allé au Sud, où l'on continuait de se battre et où les urgences étaient plus visibles. Concernant le Nord-Ouest, un soutien à la reconstruction aurait été beaucoup moins médiatique et donc plus difficile à financer. En outre, les bailleurs de fonds ont délibérément voulu sanctionner la région du Somaliland, qui avait proclamé son indépendance en 1991, bravant ainsi les interdits de l'Union africaine à propos de l'intangibilité des frontières coloniales. Considérant que son aide serait interprétée comme une reconnaissance informelle du gouvernement au pouvoir à Hargeisa, l'ONU, notamment, a refusé d'appuyer les efforts de paix au Nord-Ouest, mais a continué de ravitailler les seigneurs de guerre dans le Sud, spécialement à Mogadiscio.

On trouve une problématique similaire dans les camps de déplacés ou de réfugiés qui se construisent à la frontière du Soudan et du Tchad pour accueillir les victimes de la crise du Darfour à partir de 2003. Tandis que les rebelles instrumentalisent les

(20) Pour une thèse inverse, selon laquelle le souci de neutralité des humanitaires a plutôt renforcé la guérilla tamoule en essayant d'équilibrer la distribution des secours dans les deux camps après le tsunami de 2004, voir Meyer, Éric [2005], « Sri Lanka : l'impact politique du tsunami », in Boisseau du Rocher, Sophie et Godement, François (dir.), *Asie : Chine, Corée du Sud, Inde, Japon, Sri Lanka, Thaïlande*, La Documentation française, Paris, coll. « Les Études », n° 5223-5224, p. 175-187.

tensions pour essayer d'attirer l'attention des humanitaires et des médias, la communauté internationale récompense et légitime les groupes les plus violents en les invitant à des négociations de paix au détriment des autres acteurs politiques de la région. La plupart des ingrédients du genre sont là : taxation, vol et détournement de l'aide ; manipulation de l'image des victimes dans le cadre d'une guerre de propagande contre la junte de Khartoum ; utilisation des camps de réfugiés comme bases arrière et centres de ressources pour reconstituer ses forces après les combats, faire transiter des armes, recruter des combattants parmi les civils, etc. Les affrontements du Darfour ne réunissent certes pas toutes les caractéristiques des crises qui ont pu troubler d'autres régions du monde. À la différence du Cambodge ou de l'Afghanistan des années 1980, par exemple, peu de camps sont tenus par une faction en particulier, ne serait-ce qu'à cause de la fragmentation des groupes rebelles et de leur impopularité grandissante du fait de leur comportement prédateur. Mais le schéma général ne déroge pas à la règle : l'aide, expliquent Clea Kahn et Helen Young, est un enjeu économique qui exacerbe les hostilités, y compris à l'intérieur du Soudan. Dans les camps de déplacés au Darfour, 9 des 13 incidents recensés par les Nations Unies entre juin et septembre 2007 sont ainsi provoqués par des conflits relatifs à la distribution ou au vol de ressources humanitaires : soit, sur la période considérée, un motif d'affrontement beaucoup plus important que les tensions ethniques ou les combats entre groupes armés !

La question est évidemment de savoir si la concentration des attaques dans les régions sous perfusion humanitaire vient de ce que les secouristes ciblent les populations les plus martyrisées ou de ce que les belligérants orientent leurs actions en fonction du positionnement géographique de l'assistance internationale. Sans doute un peu des deux. Plusieurs éléments montrent en effet que les secours attisent effectivement les combats. Des coïncidences temporelles, d'abord : au Mozambique dans les années 1980, rappelle David Keen, les guérilleros de la Renamo (*Resistência Nacional Moçambicana*) prennent ainsi soin d'attaquer les villes qui viennent juste d'être ravitaillées en aide. Des recoupements géographiques, ensuite : au Népal, les foyers de l'insurrection maoïste correspondent aux districts ciblés par les programmes de développement rural de la communauté internationale à Rapti, Bheri-Karnali, Seti et Mahakali. À l'inverse, la rébellion ne réussit pas à s'implanter dans les régions restées à l'écart des préoccupations des bailleurs de fonds, par exemple à Lumbini, Gandaki, Manang et Mustang. Selon Francesca Bonino et Antonio Donini, les échecs des programmes de développement ont en fait nourri le ressentiment contre la monarchie et projeté les masses paysannes dans les bras des maoïstes. Le basculement est particulièrement manifeste dans la vallée de la rivière Rapti, où l'aide des États-Unis, initialement prévue pour compenser l'interdiction de la culture d'exportation de marijuana en 1976, a suscité de grands espoirs à la hauteur des déceptions qui ont suivi...



## ■ Au niveau international : l'aide, une diplomatie par procuration

L'analyse des économies de guerre met ainsi en évidence l'instrumentalisation politique et militaire de l'aide par ses destinataires. À l'autre bout de la chaîne, les bailleurs de fonds ne sont pas non plus en reste. Historiquement, la littérature académique sur le sujet s'est d'ailleurs penchée davantage sur les manipulations politiques des donateurs plutôt que sur celles des bénéficiaires, en particulier pendant la guerre froide, quand les puissances occidentales utilisaient leur assistance pour soutenir des régimes alliés ou attirer des pays du camp soviétique, à l'instar du Plan Marshall en 1947 ou de l'aide américaine à l'Éthiopie marxiste au moment de la famine de 1984. À l'analyse, il s'avère que les secours accordés à des régions en guerre ou en reconstruction ont en fait permis de mettre en œuvre une sorte de diplomatie par procuration. À l'époque, rappellent Stephen Browne, Leonard Dudley, Keith Griffin, Stephen Kaplan, Masakatsu Kato, Robert McKinlay *et al.*, le montant et la destination de l'aide étaient surtout conditionnés par des considérations géopolitiques, militaires et économiques, bien plus que par les besoins de la population, la faisabilité des projets ou leur efficacité en termes de développement. Hans Morgenthau, le fameux théoricien des relations internationales, y voyait même une forme de corruption par laquelle les pays riches achetaient le ralliement des pays pauvres. À l'instar de Robert McKinlay ou Teresa Hayter, d'autres auteurs estimaient quant à eux que l'aide relevait d'une stratégie hégémonique en renforçant la position des intermédiaires du tiers-monde qui étaient les premiers à en bénéficier : cette « bourgeoisie compradore » que les marxistes dénonçaient comme un instrument du capitalisme international. Aux yeux d'analystes comme Klaus Knorr, Robert Gilpin, Robert McKinlay et Richard Little, l'altruisme humanitaire n'était finalement qu'un motif assez marginal de la coopération des États du Nord avec les pays du Sud.

## ■ Coopérations étatiques et politiques étrangères

Depuis 2001, la menace islamiste a certes remplacé le péril rouge. Les déterminants politiques de l'aide n'en restent pas moins valides. À trente ans d'intervalle, il est ainsi frappant de voir publier des livres qui, écrits respectivement par David Wall en 1973 et Ian Smillie en 2004, portent des titres exactement identiques, le premier sur la coopération bilatérale des États, le second plus focalisé sur les acteurs humanitaires privés. Si les auteurs ont changé sur la forme, le fond et leur conclusion demeurent : l'aide se déploie toujours en fonction d'impératifs stratégiques. Aujourd'hui, les décideurs occidentaux imaginent en l'occurrence que la lutte contre la pauvreté peut contribuer à prévenir le terrorisme islamiste. À en croire le rapport de Development Initiatives, sept des dix pays qui ont reçu le plus d'aide humanitaire en 2007 étaient donc musulmans, à savoir, par ordre décroissant d'importance, le Soudan, les Territoires palestiniens, l'Irak, l'Afghanistan, l'Indonésie, la Somalie et le Pakistan. Depuis 2001, la lutte contre le terrorisme a quelque peu bouleversé

les hiérarchies à cet égard. L'Australie, qui avait l'habitude d'investir l'essentiel de son aide dans sa zone d'influence « naturelle » du Pacifique, a par exemple donné la priorité à l'Afghanistan à partir du moment où elle y a déployé des troupes aux côtés des États-Unis. Les pays occidentaux ne sont d'ailleurs pas les seuls à avoir connu une telle évolution. Traditionnellement, la Palestine était le principal bénéficiaire de l'aide saoudienne. Mais elle a été dépassée par le Yémen en 2008, quand Riyad a commencé à soutenir le gouvernement de Sanaa pour réprimer une insurrection chiite à la frontière entre les deux pays.

La lutte contre le terrorisme islamiste n'est évidemment pas le seul déterminant politique de l'aide. Des questions de visibilité et/ou de faisabilité entrent également en ligne de compte. Selon William Trumbull, Jean-Claude Berthélemy *et al.*, par exemple, les États bailleurs privilégient souvent les crises les plus médiatisées, ou bien les petits pays où leur coopération peut avoir un impact plus évident. Soucieux de préserver leur influence, d'autres concentrent leurs efforts sur leurs anciennes colonies, ou sur des régions géographiquement, culturellement et linguistiquement proches. Point n'est besoin de crises liées à des conflits armés, en l'occurrence. Lorsqu'il ne s'agit pas de sécheresses qui durent plusieurs années, la réponse à des catastrophes naturelles comme les inondations, les incendies, les tempêtes ou les tremblements de terre est tout aussi significative, car elle s'inscrit dans des temps courts, ce qui permet de mieux cerner l'évolution des montants de l'aide. Güther Fink et Silvia Redaelli proposent ainsi une lecture fondamentalement politique de la ventilation géographique de l'assistance américaine, britannique, allemande, japonaise et norvégienne à des victimes de 270 cataclysmes recensés de la sorte sur la période 1992-2004. À les en croire, les États bailleurs n'ont d'ailleurs pas favorisé leurs alliés, mais les pays qui ne votaient pas comme eux à l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>21</sup>.

Très étudiée par les chercheurs, l'aide américaine est un classique du genre en la matière, car ses ressorts financiers et politiques sont clairement assumés. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, elle a d'abord servi à endiguer la menace communiste et liquider les surplus agricoles en vue d'éviter un ralentissement de l'activité économique aux États-Unis. À présent, selon Michael Dobbs et Leif Wenar, elle continue de bénéficier en priorité à des compagnies américaines, qui captent 80 % des contrats et subventions de l'agence de coopération USAID. En 2003, on estimait que sur cinq dollars d'aide, quatre revenaient aux États-Unis sous forme de prestations de services ou d'exportations vers les pays en développement. À travers la coopération outre-mer, l'objectif est également de propager le modèle d'une économie de marché, de garantir la liberté de commerce et de défendre les intérêts militaires de Washington. Depuis la fin de la guerre froide, constate Steven Hook, l'aide américaine reste ainsi déterminée par des considérations sécuritaires et stratégiques

(21) Voir aussi Drury, Cooper, Olson, Richard Stuart et Van Belle, Douglas [mai 2005], "The politics of humanitarian aid: US foreign disaster assistance, 1964-1995", *Journal of Politics*, vol. 67, n° 2, p. 454-73.



qui doivent peu aux efforts de démocratisation et de promotion des libertés civiles des pays en développement. Selon Clair Apodaca et Michael Stohl, il est même possible qu'en dépit de la rhétorique progressiste des administrations démocrates, les Présidents Jimmy Carter et Bill Clinton aient été encore moins sensibles que leurs homologues républicains au respect des droits de l'homme dans les régions ciblées par leur aide. Dans tous les cas, la répartition géographique des engagements financiers de la coopération américaine ne correspond pas aux niveaux de pauvreté ni à l'urgence des besoins des différentes régions concernées.

En 2006, relève Giles Bolton, les principaux bénéficiaires de l'aide de Washington étaient, par ordre décroissant d'importance, Israël, l'Égypte, l'Irak, le Soudan, le Pakistan, la Colombie, la Jordanie et l'Éthiopie, cette dernière étant la seule à faire aussi partie du groupe des dix pays les plus pauvres du monde. En 1980, ajoutent Frances Moore Lappé *et al.*, Israël et l'Égypte étaient déjà en tête de liste; parmi les huit qui suivaient, on trouvait le Portugal et seulement quatre, l'Inde, l'Indonésie, le Bangladesh et le Pakistan, répondant aux critères des pays à faible revenu tels que définis à l'époque par la Banque mondiale...

D'un point de vue plus conjoncturel, l'aide américaine a également pu obéir à des considérations très ponctuelles, par exemple lorsque des États du tiers-monde devenaient membres du Conseil de sécurité de l'ONU. D'après l'étude de Lyana Kuziemko et Éric Werker, les montants accordés ont alors augmenté en moyenne de 59 % sur la période 1946-2001, contre 8 % pour ce qui concernait les agences spécialisées des Nations Unies, en particulier l'UNICEF, où Washington avait traditionnellement une grande influence. De telles évolutions étaient parfaitement identifiables dans le temps; en effet, les États qui n'étaient pas membres permanents du Conseil de sécurité avaient statistiquement peu de chances d'y siéger et n'étaient, de toute façon, pas autorisés à y rester pendant deux mandats consécutifs. De plus, les engagements financiers de la coopération américaine revenaient à leur niveau antérieur aussitôt que le pays considéré perdait sa place au Conseil de sécurité, tandis qu'ils explosaient lorsque des événements importants conduisaient la Maison-Blanche à user de toute son influence pour essayer de faire voter des résolutions en sa faveur, notamment en vue de justifier son intervention militaire en Irak en 2003.

Reste évidemment à savoir si l'assistance de Washington n'a pas aussi augmenté parce que les nouveaux États membres du Conseil de sécurité de l'ONU se trouvaient en meilleure position pour relayer leurs besoins auprès de la communauté internationale. Les pays en développement ne sont pas passifs. L'aide se négocie au moins à deux; elle ne répond pas seulement à l'agenda politique des bailleurs de fonds. Or, les États bénéficiaires ne sont pas les derniers à instrumentaliser l'assistance des pays riches. Pour Anatole Collinet-Makosso *et al.*, par exemple, les gouvernements africains se doivent d'assigner une fonction diplomatique à l'aide humanitaire. D'une manière générale, les pays du Sud peuvent parfaitement jouer un guichet contre l'autre pour défendre leurs intérêts. Ainsi, remarque Tony Killick, ils ont su retarder

ou dévoyer les plans d'ajustement structurel de la Banque mondiale en s'arrangeant avec le FMI. Bien souvent, ajoute Anneke Dijkstra, les réformes économiques et administratives souhaitées par les bailleurs ont d'ailleurs été mises en place à cause de pressions internes bien plus qu'externes.

Il convient à cet égard d'envisager la dimension politique de l'aide sous l'angle des donateurs comme des destinataires. Jouant de la force des faibles, les pays du Sud ne sont pas absents de la négociation<sup>22</sup>. Il serait très réducteur d'imaginer que leur politique étrangère et intérieure est complètement déterminée par l'offre de la communauté internationale. Les Occidentaux surestiment souvent leur influence en négligeant la capacité des pays pauvres à les manipuler : un biais qui reflète sans doute le sentiment de supériorité des bailleurs institutionnels. Le bilan n'est certes pas facile à établir. Eugene Wittkopf et Kul Rai estiment ainsi que l'aide américaine, pour reprendre cet exemple, a permis d'acheter des voix à l'ONU. D'après l'étude de Te-Yu Wang, qui porte sur 65 pays en développement de 1984 à 1993, l'augmentation des engagements financiers de Washington s'est effectivement traduite par des votes favorables aux États-Unis dans 20 % des cas en moyenne : un « taux de coïncidence » qui est même monté à 55 % si l'on n'analyse que les résolutions concernant directement la Maison-Blanche. Charles Kegley, Steven Hook, Edwin Sexton et Terence Decker affirment cependant le contraire. D'après Paul Mosley, les statistiques montrent que les niveaux d'aide n'ont guère influencé le vote des pays récipiendaires aux Nations Unies du temps de la guerre froide. Championne du non-alignement, l'Inde, en particulier, a joué la carte de l'URSS contre les États-Unis pour obtenir une coopération de part et d'autre tout en échappant aux conditionnalités militaires et diplomatiques de ses bailleurs<sup>23</sup>.

En étudiant la ventilation géographique des ONG américaines financées sur fonds privés, des chercheurs comme Tim Büthe *et al.* en concluent alors que les logiques des coopérations bilatérales et internationales ne seraient en fait pas déterminées par des considérations politiques et économiques. Même si les pays les plus pauvres ne sont pas les principaux bénéficiaires de l'aide, les partisans de cette école de pensée constatent que les bailleurs échouent souvent à imposer leurs conditionnalités. Les plus gros récipiendaires de l'assistance internationale, font-ils observer, ne correspondent

(22) Les grands bailleurs de fonds de la coopération Sud-Sud, telles l'Arabie saoudite ou la Chine, ne sont d'ailleurs pas non plus exempts de toute considération politique. Comparée aux pays occidentaux, leur aide passe moins par des canaux multilatéraux et se concentre davantage sur des espaces régionaux bien précis, souvent choisis en fonction d'intérêts stratégiques de proximité. Cf. Development Initiatives [2010], *Global humanitarian assistance report 2010*, Londres, Development Initiatives, p. 40. Voir aussi Whitfield, Lindsay (ed.) [2009], *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*, Oxford, Oxford University Press, 401 p.

(23) Concernant les résolutions où les États-Unis et l'URSS se sont opposés, par exemple, New Delhi a voté 38 fois dans le camp de Moscou et seulement 19 fois dans celui de Washington entre 1958 et 1962. Cf. Eldridge, Philip John [1969], *The politics of foreign aid in India*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, p. 203.



pas non plus aux États où les bailleurs ont leurs intérêts économiques et commerciaux. Dans tous les cas, les calculs destinés à promouvoir l'intérêt national du pays donateur sont de toute façon trop compliqués pour avoir des chances d'aboutir. À en croire Alain Noël, Jean-Philippe Thérien, Louis-Marie Imbeau et Robert Wood, les coopérations outre-mer reflètent davantage les pratiques et les politiques sociales des États-providences, qui sont les plus généreux. D'après John White, elles s'inscrivent également dans des logiques historiques qui tiennent à une présence coloniale ou à la rigidité bureaucratique d'agences désireuses de continuer les programmes entamés à la suite d'une catastrophe naturelle majeure. Traditionnellement, une bonne partie de l'aide belge va ainsi à son ancienne colonie du Congo, quoi qu'il en soit par ailleurs du potentiel minier de ce pays.

Les thèses qui nient l'instrumentalisation de l'assistance internationale sont cependant assez rares. Les réalistes, en particulier, se méfient des proclamations altruistes et héroïques de la geste humanitaire. Le découplage observé entre les principaux partenaires commerciaux et les destinataires de l'aide ne suffit pas pour convaincre du désintéressement des pays donateurs. En effet, les programmes de coopération sont également l'occasion d'ouvrir de nouvelles filières dans des régions avec lesquelles, précisément, les bailleurs de fonds entretiennent peu de relations économiques. De plus, la posture purement symbolique de l'assistance internationale n'est pas négligeable. Le besoin de démonstration de puissance explique dans une large mesure l'intérêt porté par les États-Unis à des pays stratégiquement insignifiants comme la Somalie lors de la famine de 1992, à une époque où Washington voulait affirmer son nouveau rôle de gendarme mondial. Dans le même ordre d'idées, la France a toujours été soucieuse d'assurer son rayonnement culturel. Son dispositif de coopération, expliquent Jean-Sébastien Rioux et Douglas Van Belle, a donc privilégié les pays d'Afrique francophone, notamment ceux dont les crises étaient mieux couvertes par le journal *Le Monde*, sans doute parce que les gouvernements en place croyaient ainsi mieux répondre aux attentes de leur opinion publique.

Dans tous les cas, une lecture économique et géopolitique de l'aide en fonction des marchés ou des ressources naturelles des régions ciblées s'avère pour le moins réductrice. Un sentiment de culpabilité peut également animer les motivations des pays bailleurs. Dans les années 1960, par exemple, un des premiers bénéficiaires de l'aide de l'Allemagne fédérale a été Israël, comme une sorte de compensation pour l'Holocauste. De ce point de vue, la coopération de Bonn a été assez différente de celle du Japon, autre pays vaincu qui, lui, a effectivement instrumentalisé son aide à des fins économiques. Au milieu des années 1950, Tokyo s'est ainsi lancé dans la coopération pour le développement afin de régler ses réparations de guerre et de promouvoir son industrie dans le cadre de contrats qui lui ont permis d'exporter son savoir-faire, quitte à laisser ses entrepreneurs déterminer les projets à mener.

## ■ Assistanes internationales et politiques intérieures

Autre point d'importance, les considérations de politique intérieure jouent aussi un rôle non négligeable. À partir de 2004, soutient par exemple Alex de Waal, l'empressement de Washington à secourir les populations du Darfour vient de ce que la crise du Soudan constitue un des derniers terrains d'entente entre Républicains et Démocrates en vue de rehausser le prestige moral des États-Unis après leur désastreuse intervention militaire en Irak. D'une manière générale, rappellent Vernon Ruttan et Paul Mosley, la coopération américaine doit tout à la fois répondre aux exigences du Département d'État, qui cherche à privilégier les régimes amis, et du Congrès, qui veut satisfaire divers *lobbies* d'électeurs : les agriculteurs soucieux d'écouler leurs surplus, les communautés ethniques désireuses d'assister leur pays d'origine, les milieux industriels préoccupés par leurs parts de marché à l'exportation, etc. Bien entendu, de telles demandes sont parfois contradictoires, ce qui brouille le sens politique de l'aide engagée au nom des États-Unis. Certains en concluent un peu vite que les déterminants de l'assistance humanitaire seraient donc déliés de toute considération liée à la défense de l'intérêt national, alors même que, précisément, ils répondent à des contraintes complexes et difficiles à décrypter.

Parce qu'elle caracole en tête des États qui consacrent la plus grosse part de leur produit national brut à l'aide internationale, la Norvège constitue un cas d'école en la matière. À sa manière, elle démontre en effet que même les pays les plus « généreux » et les plus « désintéressés » ont dû composer avec la raison d'État et la logique du marché. Contrairement aux dispositions de la coopération américaine, Oslo n'oblige certes pas les ONG qu'il finance à acheter des produits fabriqués en Norvège : depuis 1979, la promotion des intérêts commerciaux du pays passe plutôt par le Norfund, une structure qui garantit et subventionne les investissements des entreprises norvégiennes à l'étranger. Cependant, la Chambre de commerce identifie les fournisseurs chargés d'approvisionner les stocks de matériel humanitaire financés par le ministère des Affaires étrangères et gérés par une association parapublique, le NRC.

Historiquement, explique Olav Stokke, une rapide rétrospective de la coopération norvégienne révèle également d'importants enjeux de politique intérieure et extérieure. Parce que la majorité au pouvoir s'était divisée à propos de l'adhésion du pays à l'OTAN en 1949, le gouvernement travailliste de l'époque a d'abord financé une aide au service de la paix afin de se réconcilier avec l'aile gauche et pacifiste du parti. N'étant elle-même indépendante que depuis 1905, la Norvège a ensuite entrepris de soutenir les luttes anticoloniales en Afrique. Au risque de contrevenir à ses intérêts diplomatiques, elle s'est notamment engagée en faveur des mouvements de libération dans les colonies portugaises, alors même que le Portugal était son allié au sein de l'OTAN. Malgré le contexte de la guerre froide, elle a également soutenu des guérillas reconnues par l'URSS et armées par les pays membres du Pacte de Varsovie, à savoir l'ANC d'Afrique du Sud, la SWAPO de Namibie, la ZAPU du Zimbabwe, le FRELIMO du Mozambique, le MPLA d'Angola et le PAIGC au Cap-Vert. À



l'occasion, elle a aussi aidé des organisations considérées comme proches de la Chine maoïste, tels la ZANU et le PAC en Afrique australe. Il est intéressant à cet égard de noter que de tels « partenariats » se sont développés sous couvert d'aide humanitaire à travers des ONG qui, comme la NCA ou la NPA, ont permis à la diplomatie norvégienne de soutenir discrètement les guérilleros de l'ANC en Afrique du Sud, de l'EPLF en Éthiopie et de la SPLA au Soudan. C'est seulement depuis la fin de la guerre froide et des luttes de libération nationale qu'Oslo a recentré sa coopération sur les États baltes et l'ex-URSS pour d'évidentes raisons de proximité géographique et stratégique, mais toujours par le biais d'entités « privées »<sup>24</sup>.

### ■ Des changements de forme mais pas de fond

Aujourd'hui, on serait finalement bien en peine de savoir si l'aide des pays riches est plus politique. Les expériences passées montrent que les procédures d'assistance à des personnes en détresse ont toujours répondu à des questions de pertinence stratégique et de faisabilité. Qu'il s'agisse d'initiatives étatiques ou privées, elles n'ont jamais pu établir leurs priorités en fonction de la seule évaluation de l'intensité des besoins, y compris au niveau national, lorsque l'Angleterre victorienne du XIX<sup>e</sup> siècle voulait conforter l'ordre social en privilégiant les « pauvres méritants » et capables de rentrer dans le rang. Aujourd'hui encore, souligne Roberto Belloni, l'aide se heurte à des contradictions d'ordre structurel de ce point de vue. Si on lui applique des critères de faisabilité, elle devrait aller en priorité aux États les moins corrompus et les plus transparents, qui sont davantage susceptibles d'en faire bon usage. Mais elle présenterait alors l'inconvénient d'accentuer les disparités existantes en ignorant délibérément les régions les plus nécessiteuses, qui sont généralement celles où la traçabilité de l'assistance internationale est la plus difficile à mettre en œuvre.

En réalité, il faut bien admettre que l'on manque d'indicateurs pour mesurer le degré de politisation de l'aide. Pour démontrer que Washington chercherait davantage à instrumentaliser les organisations humanitaires, Sami Makki affirme par exemple que l'agence de coopération américaine USAID aurait recentré ses financements sur une poignée d'ONG plus ou moins inféodées au Pentagone. Mais rien ne dit qu'un tel phénomène de concentration oligopolistique témoignerait d'une reprise en mains de l'aide par les stratèges de la Maison-Blanche. De plus, les chiffres ne confirment pas la tendance. Au contraire, les dix plus grosses ONG américaines ne captent plus que 50 % de la rente humanitaire aujourd'hui, contre 90 % dans les années 1980. En d'autres termes, le marché est devenu de plus en plus compétitif

---

(24) Créée en 1986, la Fondation Bellona a ainsi financé à Saint-Petersbourg le Centre écologique des droits de l'homme d'Alexandre Nikitine, un ancien capitaine de vaisseau de la Marine soviétique à qui elle avait commandé un rapport sur les dangers de contamination des sous-marins nucléaires de la flotte du Nord; ledit rapport devait valoir à son auteur une accusation d'espionnage et dix mois de prison préventive en 1996...

et diversifié. À en croire James Fearon et Robert Gorman, le nombre d'ONG financées par l'USAID est ainsi passé de 40 à 531 entre 1982 et 2004. Parallèlement, les deux plus importantes d'entre elles, CARE et CRS, ne recevaient plus que 27 % des fonds versés par la coopération américaine à des ONG de solidarité internationale en 2003, contre 79 % en 1976<sup>25</sup>.

Le pourcentage de subventions publiques dans le budget d'une organisation humanitaire ne suffit pas non plus pour apprécier la marge de manœuvre d'une association. En diversifiant sa base financière, une ONG peut parfaitement essayer de jouer un guichet contre l'autre pour se ménager un espace de liberté opérationnel et échapper à la mainmise d'un seul gouvernement, quitte à cumuler les contrats<sup>26</sup>. Encore faut-il que ce taux de diversification ait un sens sur le plan politique. En Irak à partir de 2003, être financé tout à la fois par les gouvernements américain, britannique et australien ne garantit aucune marge de manœuvre puisque ces trois pays font partie de la même coalition. De ce point de vue, la proportion de fonds dédiés (*earmarked*) est un indicateur plus pertinent, car il met en évidence les conditionnalités géographiques et thématiques des bailleurs qui soutiennent tel ou tel programme dans telle ou telle région du monde. Le problème est que les organisations humanitaires publient très rarement des informations aussi sensibles.

Faute de données précises, il convient donc d'étudier au cas par cas la relation financière des ONG internationales avec leur pays de siège. À en croire John Clark, celles-ci seraient de plus en plus dépendantes des subventions publiques, qui ont augmenté beaucoup plus vite que les dons provenant de particuliers ou du secteur privé. Au cours des trente dernières années, la formidable croissance budgétaire des ONG humanitaires aurait ainsi été portée par l'implication grandissante des États, notamment en Europe, où le milieu associatif est moins habitué qu'aux États-Unis à être financé par le secteur privé. Depuis une dizaine d'années, il est cependant possible que la situation ait changé. Les chiffres recueillis par l'Observatoire de l'action humanitaire, par exemple, ne confirment pas une telle corrélation sur la période 1998-2007 (voir graphique, p. 44). Tirés des rapports d'activité des sections américaine, belge, française, norvégienne et suisse de MSF, ainsi que d'Oxfam (Canada, Espagne, États-Unis, Pays-Bas, Québec, Grande-Bretagne, Australie), du CICR (Suisse), de MERLIN et ASI (Grande-Bretagne), d'ACTED, du Comité catholique contre la faim et pour le développement, du Comité français pour la solidarité internationale, de Frères des hommes, de la FIDH, du Secours populaire français, de Médecins du monde, de Première Urgence et de Pharmaciens sans frontières (France), de Handicap international (France, Belgique), d'Avocats sans frontières et de SOS Faim (Belgique), de NCA et du NRC (Norvège), ils ne révèlent aucun lien

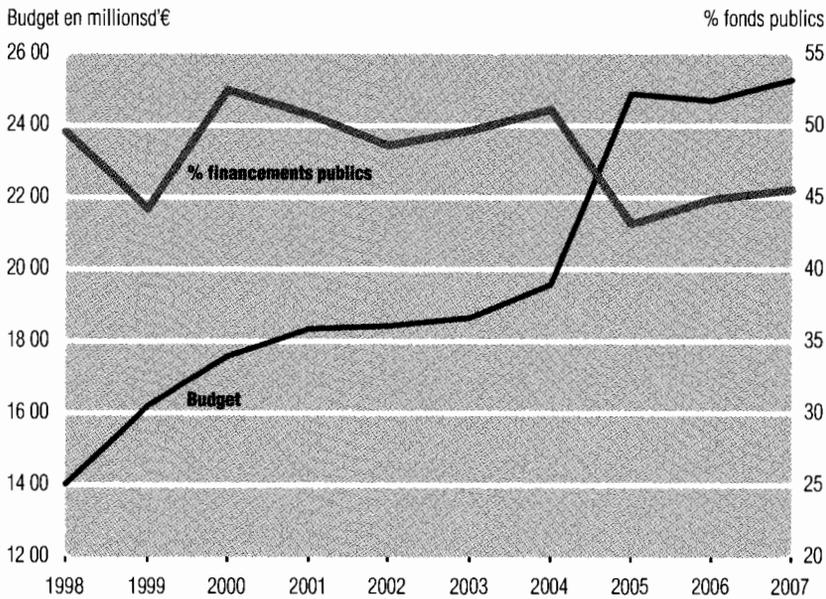
(25) USAID [2004], *2005 voluntary foreign aid programs. Report of voluntary agencies engaged in overseas relief and development (the VolAg report)*, Alexandria (VA), Dimensions International, 185 p.

(26) En France, une loi de 1945 avait ainsi prévu d'interdire aux associations de recevoir des subventions de plus d'un seul service de l'État. Mais elle n'a jamais été appliquée.



entre la croissance budgétaire de ces organisations et l'évolution du pourcentage de leurs financements publics. Au contraire, l'année exceptionnelle qui a suivi le tsunami asiatique de la fin 2004 a plutôt été marquée par une augmentation conjoncturelle des dons provenant de particuliers et du secteur privé.

**L'évolution du budget et des sources de financement des associations de solidarité internationale (chiffres arrondis à partir des rapports d'activité du CICR et de 29 ONG, 1998-2007)**



Source : [www.observatoire-humanitaire.org](http://www.observatoire-humanitaire.org) — graphique réalisé avec l'aide de Ghislain Benrais.

Un double constat s'impose à la lecture de ces chiffres. D'abord, les montants consacrés à des actions dites humanitaires ne cessent d'augmenter, même si les besoins d'urgence sont, par essence, plus volatils et irréguliers que l'aide publique au développement, qui dépend moins de la conjoncture et des crises. Ensuite, les ONG de solidarité internationale ont réussi à constituer des fonds de réserve pour parer au plus pressé et essayer d'échapper aux contraintes des financements publics. Notre hypothèse est que les subventions des années 1990 ont en fait permis d'amasser ce trésor de guerre ; en d'autres termes, c'est l'argent des pouvoirs publics qui a en quelque sorte été « privatisé » après avoir été placé sur des comptes rémunérés. L'étude d'Éric Werker et Faisal Ahmed consacrée aux ONG américaines confirme d'ailleurs la tendance. Depuis 1989, constatent-ils, la croissance budgétaire des organisations de solidarité internationale basées aux États-Unis a été supérieure à celle des subventions publiques. Or, une pareille augmentation ne provient pas des dons

des particuliers ni du mécénat des entreprises, qui n'ont pas crû dans des proportions similaires, mais de la vente de produits et de services, qui ont ainsi contribué à « marchandiser » l'aide.

À la marge, on peut certes arguer que l'échantillon retenu par l'Observatoire de l'action humanitaire n'est pas représentatif. Après tout, il s'agit quasi exclusivement de grosses ONG qui comptent parmi les plus transparentes, les seules, en tout cas, à publier régulièrement des données sur leurs budgets. De plus, il est possible qu'une analyse recentrée sur les seules associations américaines donnerait des résultats sensiblement différents car, selon Alan Thomas, celles-ci brassent des montants plus élevés et elles sont généralement réputées bénéficier d'une plus forte proportion de financements privés, ce qui fait baisser d'autant le pourcentage moyen de fonds publics dans les ressources des ONG au niveau mondial. L'étude d'Éric Werker et Faisal Ahmed montre d'ailleurs que les organisations de solidarité internationale basées aux États-Unis dépendent de moins en moins des subventions publiques, qui ne représentaient plus qu'un quart de leur budget en 2004, contre trois cinquièmes en 1964. Enfin, les chiffres recueillis par l'Observatoire de l'action humanitaire mettent en évidence une corrélation entre les ressources financières, la transparence et les domaines d'activité des associations analysées. Ainsi, les ONG les plus « riches » sont celles qui sont spécialisées dans les soins médicaux ou l'aide alimentaire, et elles ont davantage tendance à publier leurs comptes, peut-être parce qu'elles en ont les moyens ou parce qu'elles subissent plus de pressions en ce sens. Les ONG de défense des droits de l'homme, en revanche, sont beaucoup plus pauvres, sans doute parce que leurs activités d'investigation et de communication nécessitent moins de fonds que pour distribuer des vivres ou gérer un hôpital.

L'hétérogénéité du mouvement humanitaire oblige en fait à relativiser l'impression d'une politisation ou, au contraire, d'une dépolitisation des associations de solidarité internationale par rapport aux États. Des organisations à but non lucratif ont su garder une marge de manœuvre afin de ne pas se cantonner à un rôle d'exécutant ou de sous-traitant des gouvernements. Il convient donc d'éviter les amalgames. Pour Gordon Cumming, par exemple, les différences tiennent davantage à la spécialisation des ONG : à l'en croire, les « urgentistes » dépendraient moins des subventions publiques que les « développementalistes », dont les États financent les programmes dans des contextes politiques plus stables. Plutôt que d'analyser les ressources budgétaires des opérateurs, Peter Walker et Daniel Maxwell préfèrent quant à eux distinguer les organisations humanitaires en fonction de leurs philosophies d'action. Leur typologie comprend ainsi : les « dunantistes » qui, tel MSF, se réclament du principe de neutralité énoncé par Henry Dunant ; les « wilsoniens » qui, à l'instar de CARE, se veulent pragmatiques et acceptent davantage de coopérer avec les autorités ; les « solidaristes » qui, comme la NPA, privilégient le partenariat avec les populations du Sud et prennent parti dans les conflits ; les « confessionnels », enfin, dont l'approche religieuse va parfois jusqu'au prosélytisme. Au final, il s'avère que seules des monographies permettent vraiment d'apprécier le positionnement politique des associations de solidarité internationale au cas par cas, ce que démontre le



chapitre suivant. Malgré la récurrence de certains éléments, la diversité des crises et des contextes empêche de généraliser indûment. Parmi les nombreuses manifestations des usages politiques de l'aide, le « détournement » de l'assistance internationale, en particulier, prend des formes très variées d'un conflit à l'autre.

CHAPITRE 2

## Une perspective historique : cas d'études

L'instrumentalisation des organisations humanitaires est particulièrement évidente dans les économies de guerre, même si elle n'épargne pas les secouristes appelés à intervenir dans d'autres types de situations. Les cas analysés ci-dessous montrent que le « détournement » politique de l'aide transcende les lignes de fractures entre le Sud et le Nord, l'Est et l'Ouest, le monde industrialisé et les pays en voie de développement. Le phénomène s'observe aussi sur des terrains européens, pas seulement africains, latino-américains ou asiatiques. En outre, il concerne bien autant les destinataires que les bailleurs de fonds de l'aide. En revanche, son impact sur le cours des guerres varie en fonction de nombreux déterminants qui sont à la fois d'ordre économique, diplomatique, social, géographique et militaire.

À travers le siècle passé, l'intervention d'organisations humanitaires occidentales constitue le point commun qui réunit les cas d'études présentés ici, de la famine de 1922 en Russie à la Somalie d'aujourd'hui, en passant par la guerre du Biafra en 1968, la crise du Cambodge en 1979, le Liberia des années 1990 ou le Sud-Soudan de 1983 à 2005. Les pays et les périodes analysés présentent néanmoins des différences importantes. Leur sélection doit beaucoup à leur portée historique et à leur renommée dans les cercles humanitaires : la famine en Russie parce qu'on y a stigmatisé l'instrumentalisation des « idiots utiles » ; la sécession biafraise parce qu'on y a développé le concept d'une ingérence « sans-frontériste » ; la crise cambodgienne parce qu'elle a catalysé jusqu'à l'extrême les tensions Est-Ouest ; le chaos libérien parce qu'il a symbolisé l'irrationalité des conflits armés au sortir de la guerre froide ; la partition soudanaise parce qu'elle s'est étalée sur plusieurs décennies et a fini par devenir un réceptacle majeur de l'assistance internationale ; l'implosion somalienne, enfin, parce qu'elle reste un cas d'école, décrié comme un véritable cimetière de l'aide.

### ■ La famine de 1921-1923 en Russie

La famine qui ravage la Russie et l'Ukraine de 1921 à 1923 illustre bien les enjeux politiques des secours dans des situations d'urgence, tant pour leurs destinataires que pour leurs bailleurs. À l'époque, l'aide alimentaire américaine est en effet utilisée par Washington pour essayer d'établir des passerelles de dialogue avec Moscou alors que les revers militaires des tsaristes ont convaincu les États-Unis de la pérennité



du régime bolchevique. Mais les distributions de vivres permettent aussi de consolider le pouvoir. En conséquence, les organisations humanitaires américaines se trouvent jouer un double jeu : celui de Washington pour essayer de pénétrer le marché russe et endiguer la menace révolutionnaire en Europe centrale, d'une part, et celui de Moscou en vue de renforcer le pouvoir bolchevique, de rétablir l'ordre et de contrôler la population en mettant la main sur l'aide des pays capitalistes, d'autre part. Rétrospectivement, ces opérations allaient d'ailleurs illustrer le concept d'« idiot utile ». Attribuée sans preuves à Lénine, l'expression a connu son heure de gloire du temps de la guerre froide ; elle désigne aujourd'hui les humanitaires qui, de bonne foi, font naïvement le jeu des belligérants ou des dictatures.

### ■ La diplomatie humanitaire des États-Unis

Concernant la Russie, le propos n'est évidemment pas d'étudier les causes de la famine et la chronologie des événements qui devaient conduire les « Rouges » à vaincre définitivement les « Blancs ». Rappelons simplement le contexte où interviennent les organisations humanitaires américaines. Déjà très désorganisée au sortir de la Première Guerre mondiale en 1918, l'agriculture de la Russie avait été laminée par le blocus allié, la guerre civile et les tentatives de collectivisation communiste. Or, les services sociaux de l'État n'étaient pas non plus en mesure de fonctionner convenablement. Quant aux initiatives privées, elles avaient été durement réprimées, à commencer par les œuvres de l'Église orthodoxe. Actives pendant la Première Guerre mondiale, les organisations caritatives issues de la noblesse ou des municipalités *zemstvos* avaient été balayées par la Révolution, tandis que la Croix-Rouge russe s'était scindée en deux factions, l'une nationalisée, l'autre partie en exil<sup>1</sup>. Autrement dit, la capacité de réponse locale à une crise alimentaire était extrêmement faible lorsque la famine s'est précisée et a commencé à prendre de l'ampleur en 1921.

À l'époque, les intervenants extérieurs ne sont pas non plus légion pour essayer d'aider la paysannerie russe. Défaites, les puissances centrales sont hors-jeu. La France, qui est tout occupée à sa propre reconstruction, et le Royaume-Uni, qui gère difficilement l'expansion de son empire colonial, n'ont pas non plus les moyens d'envoyer des secours sur place, même si leurs Croix-Rouges interviennent brièvement. Parmi les Alliés, seuls les États-Unis ont la capacité de projeter un véritable dispositif d'assistance à l'intérieur de la Russie profonde. Washington n'a d'ailleurs pas attendu la famine pour mettre en œuvre une diplomatie humanitaire. Peu avant la fin de la Première Guerre mondiale, le dialogue est d'abord passé par l'entremise de la Croix-Rouge américaine, l'ARC, et des Unions chrétiennes de jeunes gens, la

(1) Pichon-Bobrowsky, Olga [2008], « La structuration du champ humanitaire autour des réfugiés de l'Empire russe (1915-1917) », in Forcade, Olivier et Nivet, Philippe (dir.), *Les réfugiés en Europe du XVI<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècles : actes du colloque du Centre d'histoire des sociétés, des sciences et des conflits de l'Université de Picardie Jules-Verne tenu à Amiens les 23 et 24 mars 2007*, Paris, Nouveau Monde, p. 143-166.

YMCA, deux organisations qui allaient ensuite accompagner le contingent envoyé par les États-Unis combattre au côté des Blancs dans les régions d'Archangelsk, puis de Vladivostok à partir de septembre 1918.

Pour Washington, qui a reconnu le régime révolutionnaire aussitôt après la chute du tsar, l'objectif est initialement de sonder le prince Georgy Lvov pour savoir si la Russie va continuer la guerre contre l'Allemagne. Le secrétaire général du Conseil international des YMCA américaines, John Mott, est ainsi envoyé à Moscou par le Président Woodrow Wilson dans le cadre d'une mission spéciale qui, en mai 1917, essaie de convaincre les nouveaux dirigeants de poursuivre le combat. Les États-Unis, entrés en guerre contre l'Allemagne en avril 1917, craignent en effet que Berlin profite des troubles en Russie pour dégarnir son front oriental et transférer des troupes vers la France. Présente à Saint-Petersbourg depuis septembre 1900, la YMCA américaine offre un canal de communication fort utile, car elle a été autorisée à ouvrir des foyers de soldats et à mener des activités sociales en milieu militaire. Nonobstant les prétentions évangélistes et humanitaires de l'organisation, le message qu'elle transmet aux autorités est tout à fait explicite : lors d'un discours en date du 27 juin 1917, John Mott encourage publiquement les Cosaques à voter la poursuite de la guerre contre l'Allemagne.

L'ARC, quant à elle, n'est pas en reste : elle ouvre un bureau à Petrograd en août 1917, puis à Moscou dans la foulée de la révolution bolchevique en mars 1918. La Croix-Rouge américaine, qui a approché les partisans d'Alexandre Kerenski, cherche à faire miroiter la promesse d'une aide humanitaire en échange de débouchés commerciaux et de la poursuite des combats contre l'Allemagne<sup>2</sup>. Dans ses rangs, on relève par exemple la présence de diplomates comme Raymond Robins, qui, à Moscou en novembre 1917, essaie de négocier avec Vladimir Illitch Oulianov « Lénine » et Léon Trotski la reprise des opérations militaires contre Berlin. La composition de la Croix-Rouge américaine en Russie est révélatrice : l'organisation ne compte quasiment pas de civils ; elle comprend surtout des officiers qui se comparent eux-mêmes à une « armée haïtienne », faute de soldats ! Entièrement financée par le directeur de la *Federal Reserve Bank* à New York, William Boyce Thompson, la mission de l'ARC à Petrograd, en particulier, paraît bien éloignée des préoccupations humanitaires. Elle ne rend pas de comptes au siège de la Croix-Rouge américaine à Washington et sert en fait de couverture à un *lobby* qui presse la Maison-Blanche de reconnaître le gouvernement révolutionnaire et de lui accorder des prêts pour pouvoir commercer avec les bolcheviks. La dimension politique du projet est d'ailleurs telle que, dégoûtés, les sept médecins envoyés sur place démissionnent bien vite, à commencer par leur responsable, Frank Billings, un professeur de médecine de l'université de Chicago qui est remplacé par des confrères moins regardants, Raymond Robins, puis Allen Wardwell.

(2) Sutton, Antony [1974], *Wall Street and the bolshevik revolution*, New Rochelle (NY), Arlington House.



Les secours déployés à l'occasion de la famine de 1921 répondent à des intérêts tout à la fois commerciaux et stratégiques. La grande figure du moment est alors Herbert Hoover, un riche homme d'affaires qui a supervisé la création en 1919 d'une agence spécialisée et paraétatique, l'ARA. Directeur de la *Grain Corporation* aux États-Unis, il avait des intérêts dans la Russie tsariste, ce qui le rendait suspect d'aider les bolcheviks en vue d'obtenir une concession minière dans l'Oural. Devenu ministre du Commerce, il obtint que, à partir de décembre 1921, Washington finance officiellement l'ARA, organisme de droit privé, pour écouler les surplus de l'armée et éviter une crise de l'agriculture américaine. Impliqué en 1915 dans l'organisation des secours à destination de la Belgique occupée par les Allemands, Herbert Hoover avait déjà réussi à déroger au blocus des Alliés pour ravitailler les prisonniers de guerre russes en Allemagne, en Autriche et en Hongrie en 1918 ; élu Président des États-Unis en 1928, il poursuivra ensuite sa carrière « politico-humanitaire » de 1937 à 1947 en supervisant la distribution de l'aide alimentaire américaine en Asie, d'abord en Chine, puis dans d'autres pays de la région au sortir de la Seconde Guerre mondiale<sup>3</sup>.

En Russie, après la révolution bolchevique, l'ARA a en fait commencé par assister les « Blancs ». De la même façon que Herbert Hoover était intervenu pour endiguer la menace communiste en Hongrie en 1918, elle a distribué aux contre-révolutionnaires des vivres, des vêtements et du carburant à un moment critique, lors d'une offensive en vue de reprendre Petrograd aux bolcheviks en 1919. Par la suite, l'ARA doit cependant admettre la défaite des Blancs et composer avec le nouveau régime au pouvoir à Moscou. La famine lui donne l'occasion de revenir sur le devant de la scène, cette fois du côté soviétique. À l'instar de l'ARC à Petrograd en 1917, l'ARA fait alors office de consulat américain à Moscou en 1921. Sur place, elle est encadrée par d'anciens officiers de la Première Guerre mondiale. Responsable de la distribution des secours américains en Arménie en 1919, le directeur de ses opérations, le colonel William Haskell, a ainsi commandé le 69<sup>e</sup> régiment de combat contre les Allemands en 1917. Ce sont par ailleurs des destroyers de la Navy qui escortent les bateaux de vivres jusque dans les ports russes : une bonne occasion de collecter des renseignements sur l'état de l'économie et des installations militaires du pays. Les communistes ne sont évidemment pas dupes, mais ils acceptent l'aide américaine du moment qu'elle sert leurs intérêts. Les secours leur permettent de passer un cap difficile et de consolider leur régime, qui se constitue formellement sous le nom d'Union des Républiques socialistes soviétiques en décembre 1922.

(3) Bane, Suda Lorena et Lutz, Ralph Haswell (eds.) [1943], *Organization of American relief in Europe, 1918-1919*, California, Stanford University Press ; Surface, Frank et Bland, Raymond [1931], *American food in the world war and reconstruction period: operations of the organizations under the direction of Herbert Hoover, 1914 to 1924*, California, Stanford University Press.

## ■ La récupération communiste

De fait, les communistes prennent vite le contrôle de l'aide afin de déterminer les modalités de sa distribution en fonction de critères politiques. En vertu d'un accord négocié entre les autorités américaines et russes à Riga le 20 août 1921, l'ARA dispose théoriquement d'une certaine liberté d'action, ainsi que d'une immunité diplomatique qui la protège des interférences gouvernementales. Sur le papier tout au moins, l'agence de Herbert Hoover peut circuler à sa guise à l'intérieur du pays. Elle est libre de recruter elle-même des employés sur place et de choisir les bénéficiaires de son aide en organisant des comités locaux<sup>4</sup>. Mais les responsables de l'ARA témoignent bientôt des pressions administratives qui, concrètement, entravent leur travail et permettent aux communistes de détourner les secours<sup>5</sup>.

Les dysfonctionnements apparaissent à plusieurs niveaux. Aussitôt après la signature de l'accord de Riga, d'abord, le Politburo dissout le « Comité russe contre la famine », qui était censé servir d'interface avec l'ARA. Accusés d'être des opposants sociaux-démocrates, ses membres sont arrêtés et remplacés par une commission gouvernementale qui devient l'unique interlocuteur officiel de l'agence américaine au niveau national, notamment pour organiser le transport des vivres. À l'échelle locale, les comités de liaison sont également soumis aux bolcheviks, qui contrôlent la moindre de leurs décisions. Concrètement, tout doit passer par l'intermédiaire du commissaire Alexandre Eiduk, l'intraitable ministre plénipotentiaire en charge des relations avec les autorités américaines. L'ARA n'est donc plus en mesure de sélectionner les partenaires avec qui elle souhaite travailler pour distribuer de la nourriture aux victimes de la famine, à commencer par l'Église orthodoxe.

Autre difficulté, l'agence américaine a de plus en plus de mal à choisir elle-même ses employés locaux. Tandis que les syndicats veulent contrôler ses recrutements, certains de ses collaborateurs russes sont arrêtés par la Tcheka. Les pressions s'exercent à tous les niveaux de la chaîne logistique. Dans les ports où débarquent les vivres, les dockers menacent de faire grève si on ne les laisse pas continuer à percer les sacs de nourriture pour emporter quelques grains dans leur poche. À l'étape suivante, les employés du chemin de fer ne sont pas en reste. Ils bloquent les convois et finissent par convaincre les autorités de les ravitailler en réquisitionnant une partie du fret de l'ARA. De ce fait, des wagons se perdent en cours de route ou restent en rade dans des gares que l'agence américaine ne parvient pas à localiser. Jusqu'à un tiers d'entre eux n'arrive pas à destination, d'après les statistiques de l'ARA pour le mois de janvier 1922. En avril 1922, seuls 2 454 wagons sur un total de 9 414 sont parvenus à bon port : un retard qui s'explique autant par la résistance des cheminots que par l'engorgement des voies ferrées et le manque de charbon pour les locomotives.

(4) Fisher, Harold Henry [1971], *The famine in Soviet Russia, 1919-1923: the operations of the American relief administration*, New York, McMillan.

(5) Golder, Frank Alfred et Hutchinson, Lincoln [1927], *On the trail of the Russian famine*, California, Stanford University Press.



Les problèmes ne viennent pas que de la logistique. L'ARA est également empêchée de choisir elle-même les populations qu'elle veut aider. Accusée de privilégier les nantis, elle doit bientôt obéir aux critères de classes du parti et demander à chaque fois une autorisation spéciale pour distribuer les rations d'une valeur supérieure à cinquante dollars : cette contrainte pénalise par exemple les envois nominatifs de la communauté juive des États-Unis, que l'ARA est chargée de convoier. Initialement réservée aux enfants, puis étendue aux adultes, l'aide alimentaire américaine permet finalement de consolider le régime. Suivant les dispositions de l'accord de Riga, les fonctionnaires, les syndicalistes, les militaires et les familles de soldats sont certes exclus des distributions de vivres. Mais on assiste en réalité à une sorte de division du travail. D'un côté, la nourriture disponible sur place va en priorité aux fonctionnaires ; de l'autre, l'ARA ravitaille les paysans, les commerçants et les travailleurs qualifiés.

Dans les campagnes, les villageois qui reçoivent de l'aide doivent en effet remettre une partie de leur récolte aux autorités : ils sont taxés en nature. De plus, la nourriture peut à tout moment être réquisitionnée par les autorités. L'ARA essaie de sauver la face en négociant ces « emprunts » sous la forme de prêts remboursables. L'idée est de faire contribuer les bolcheviks aux opérations de secours, avec vingt millions de dollars du côté américain pour distribuer des vivres, contre dix millions de dollars du côté soviétique pour acheter des semences. Mais fondamentalement, cela n'empêche pas de consolider l'emprise du Parti communiste, qui continue de taxer la paysannerie.

L'instrumentalisation politique de l'aide apparaît ainsi de façon criante quand, en octobre 1922, les Soviétiques recommencent à exporter des céréales alors que l'Ukraine crie toujours famine et que la Russie capte l'essentiel des distributions de vivres. En principe, l'objectif est de se procurer des devises pour acheter des machines-outils, redémarrer l'industrie, payer la récolte des paysans et éviter des réquisitions contre-productives. Mais en réalité, la reprise des exportations revient à punir l'Ukraine, qui a « démérité » du fait de son hostilité aux révolutionnaires. Cette « Nouvelle Politique économique » s'accompagne d'un durcissement à l'égard de l'ARA, qui a le plus grand mal à maintenir ses propres cantines et à empêcher les autorités locales de distribuer les vivres à sa place. Concrètement, les syndicats communistes achèvent de prendre le contrôle de la logistique humanitaire. Pour sa part, Moscou interdit aux Américains d'organiser des soupes populaires dans les régions déjà prises en charge par des institutions gouvernementales. Le parti-État, qui revient sur les dispositions de l'accord de Riga, entreprend également de prélever des taxes sur l'aide alimentaire. Poussée dans ses derniers retranchements, l'ARA finit donc par se désengager en 1923, une décision qu'elle justifie en arguant d'une relative décrue de la famine. Les autorités locales s'empressent alors de mettre la main sur les réserves financières et les surplus alimentaires de l'agence américaine, dont un bon nombre d'employés russes sont arrêtés après le départ des expatriés...

## ■ Deux crises du temps de la guerre froide

La dimension politique de l'aide occidentale pendant la famine en Russie s'inscrit certes dans un contexte bien particulier, à une époque où les procédures d'assistance humanitaire ne sont pas encore très institutionnalisées. Mais les difficultés rencontrées en 1922-1923 relèvent indéniablement de problèmes structurels que l'on retrouve dans d'autres situations et sur d'autres continents, notamment dans les pays en développement du temps de la décolonisation. Les conflits post-indépendance le montrent à leur manière, à commencer par la guerre du Viêt Nam, où les ONG ont soutenu les opérations de l'armée américaine à destination des civils. La famine du Biafra au Nigeria en 1968 est un cas d'école en la matière, puisque l'aide a permis aux sécessionnistes de poursuivre le combat et a donc contribué à prolonger les souffrances de la population. La controverse devait ensuite resurgir au moment de la crise du Cambodge en 1979, sans parler de la famine de 1984 en Éthiopie. À chaque fois, notre analyse insiste davantage sur le rôle stratégique de l'aide dans les zones rebelles : en effet, les procédures de détournement du côté gouvernemental sont plus « classiques », qu'il s'agisse d'une dictature militaire au Nigeria ou d'un pouvoir communiste en « République populaire du Kampuchéa » (Cambodge).

### ■ Le Biafra en 1968

La guerre du Biafra est souvent présentée comme l'acte de naissance de l'intervention humanitaire moderne, sur le mode du « sans-frontiérisme ». Certains y voient même un moment fondateur du droit d'ingérence tel qu'on le connaît aujourd'hui. Très étudiée, la crise a été un des premiers drames africains à être autant médiatisé. Elle est aussi connue à cause du rôle stratégique qu'y ont joué les humanitaires pour aider les sécessionnistes à contourner le blocus de l'armée nigériane et à résister pendant plus d'un an, jusqu'à l'effondrement de la République du Biafra en janvier 1970. Les événements ont suffisamment fait couler d'encre pour qu'on puisse les récapituler brièvement<sup>6</sup>. Après la proclamation de l'indépendance du Biafra par Chukwuemeka Odumegwu Ojukwu en mai 1967, les sécessionnistes ibo avaient perdu leur dernier accès à la mer, Port Harcourt, en mai 1968. Complètement encerclés, ils devaient alors se ravitailler en armes et en vivres grâce au pont aérien mis en place par les organisations humanitaires, en violation de la souveraineté nigériane<sup>7</sup>.

(6) Pour une synthèse, voir Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [2009], "Humanitarian aid and the Biafra war: lessons not learned", in Okonta, Ike et Meagher, Kate (eds.), *Legacies of Biafra: violence, identity and citizenship in Nigeria*, Dakar, *Africa Development*, vol. 34, n° 1, p. 69-82. On peut également consulter un ouvrage qui se veut plus complet, mais comporte quelques erreurs : Obiaga, Ndubisi [2004], *The politics of humanitarian organizations intervention*, Lanham (Md.), University Press of America.

(7) Urhobo, Emmanuel [1978], *Relief operations in the Nigerian civil war*, Ibadan, Daystar Press.



Relatées par Thierry Hentsch, les péripéties du CICR sont emblématiques en la matière. Tandis que la famine se développe dans les zones rebelles, l'institution genevoise tente vainement de négocier un corridor terrestre pour laisser passer les vivres à travers les lignes de front. Mais le CICR se heurte à l'intransigeance du gouvernement fédéral de Yakubu Gowon, qui refuse l'envoi de troupes étrangères pour s'interposer entre les belligérants et utilise la faim comme une arme de guerre en vue de hâter la reddition des sécessionnistes. Pour des questions de préséance et de souveraineté, les rebelles refusent quant à eux le transit des secours par le Nigeria. À les en croire, les vivres pourraient y être empoisonnés, soupçons que confirmeront ultérieurement des traces d'arsenic et de cyanure trouvées dans certains aliments par le sénateur Charles Goodell et le nutritionniste Jean Mayer au cours d'une enquête remise au Congrès américain le 25 février 1969. Surtout, les Biafrais craignent que la neutralisation d'un corridor terrestre interfère avec leurs opérations militaires à Agwu et les empêche de reprendre leur capitale Enugu, qui vient de tomber aux mains des fédéraux. Ils préfèrent des envois aériens qui, sous couvert d'aide humanitaire, permettent d'acheminer des armes et de compenser l'arrêt des importations par la voie maritime depuis Port Harcourt. Le CICR doit donc se résoudre à utiliser l'avion et a toutes les peines du monde à vaincre les réticences des fédéraux, des sécessionnistes et même de l'ancien colonisateur britannique, qui, selon Dan Jacobs, le dissuade de ravitailler les Biafrais afin de minimiser l'ampleur de la crise humanitaire, d'écourter la guerre, de préserver ses intérêts économiques au Nigeria et d'empêcher le basculement de Lagos vers l'URSS au cas où l'opinion publique contraindrait le Royaume-Uni à cesser ses livraisons d'armes au régime de Yakubu Gowon.

54

En l'absence d'autorisation officielle et écrite, Genève décide ainsi de monter un pont aérien qui démarre en avril 1968 et qui dépasse en importance le précédent des Américains vers Berlin à partir de juin 1948. Appelée INALWA (*International Airlift West Africa*), l'opération va se révéler fort coûteuse et causer un déficit à peu près équivalent au quart du budget du CICR au cours de l'année. Elle soulève en outre de nombreuses controverses parce qu'elle contribue à prolonger le conflit en permettant aux rebelles encerclés de poursuivre les combats. De fait, le Comité de Genève utilise initialement les avions d'un aventurier américain, Hank Warton, qui convoie aussi les armes des sécessionnistes. Repeints aux couleurs du CICR, les appareils changent souvent d'itinéraire pour ne pas donner l'impression de décoller depuis l'île portugaise de São Tomé, base arrière des Biafrais d'où les Églises opèrent des vols clandestins en violation de l'espace aérien nigérian. Le gouvernement de Yakubu Gowon n'est pas dupe : en juillet 1968, l'accident survenu à un de ces avions du côté fédéral dévoile d'ailleurs la supercherie. De plus, les secours sont directement remis aux troupes biafraises. Faute de représentant sur place, le Comité confie aux autorités sécessionnistes le soin de distribuer les vivres et doit accepter de nourrir les gardes des prisonniers de guerre nigériens entre avril et juillet 1968. Autrement dit, il ne contrôle quasiment pas l'utilisation de ses secours car, pour éviter d'avoir à franchir les lignes de front, les discussions avec les Biafrais se font plutôt depuis Genève par l'intermédiaire du vice-président du CICR, Jacques Freymond. Le délégué général

que le Comité envoie ensuite dans le réduit indépendantiste, un homme d'affaires du nom de Heinrich Jaggi, n'est guère plus heureux lorsqu'il essaie de négocier la neutralisation d'un aérodrome civil construit à Obilagun avec l'aide de conseillers de l'armée de l'air suisse avant d'être bombardé par les fédéraux en août 1968. Bien qu'il refuse les escortes armées des Biafrais, ses activités sont étroitement contrôlées et les équipements radio qu'il fournit pour guider les avions de ravitaillement sont récupérés par les rebelles au moment de la capture d'Obilagun par les troupes nigérianes en septembre 1968. Le seul terrain où débarquer les vivres reste alors l'aéroport militaire d'Uli, où passent également les armes et où les fédéraux concentrent désormais leurs attaques parce que c'est le dernier lien de l'enclave sécessionniste avec le monde extérieur.

Les discussions du CICR avec les Nigériens et les Biafrais révèlent tous les enjeux stratégiques d'un ravitaillement par voie aérienne. D'abord hostile, le gouvernement de Yakubu Gowon finit tout juste par tolérer des atterrissages de jour à condition que les sécessionnistes neutralisent le site d'Uli et permettent à l'aviation nigérienne de le survoler lors du déchargement des cargaisons humanitaires. De leur côté, les Biafrais refusent évidemment de renoncer à leur unique aéroport militaire et arguent que des opérations diurnes découvrirait l'emplacement de leurs pistes camouflées dans la brousse. Parallèlement, la bataille se joue auprès de l'opinion publique mondiale. En refusant des envois humanitaires pendant la journée, les rebelles ont le mauvais rôle. Chukwuemeka Odumegwu Ojukwu, en particulier, est suspecté d'exploiter la famine pour attirer la sympathie et les dons des Occidentaux à travers son agence de presse, basée en Suisse. En attendant, le CICR est coincé entre les sécessionnistes, qui ne lui permettent pas d'atterrir de jour, et les fédéraux, qui révoquent en novembre 1968 l'autorisation de voler de nuit.

En vertu d'accords conclus le 11 avril, puis le 3 septembre 1968, Genève n'obtient des Nigériens qu'un droit de survol aérien le jour, « à ses risques et périls ». Une telle disposition ne le met nullement à l'abri du tir des troupes gouvernementales et permet à Lagos de contrôler indirectement la cadence des ravitaillements à partir de Santa Isabel sur l'île espagnole de Fernando Po, à la différence des vols clandestins entrepris par les Églises depuis São Tomé. En outre, les possibilités d'accès au terrain se réduisent de plus en plus à mesure que la famine s'aggrave. Devenue indépendante au sein de la Guinée équatoriale en octobre 1968, Fernando Po suspend à son tour, en janvier 1969, les vols du CICR, ceci pour satisfaire les exigences du Nigeria et contrer les Ibo du Biafra, qui sont majoritaires parmi les immigrés d'un pays lui-même en proie à des tensions sécessionnistes. Accusé de transporter des armes, en réalité du carburant pour les camions destinés à distribuer les vivres à l'intérieur de l'enclave sécessionniste, le Comité de Genève doit définitivement interrompre ses vols à partir de Santa Isabel en novembre 1969. Or, les tentatives de ravitaillement depuis les autres pays de la région n'aboutissent guère. Autant le Cameroun a adopté une position *de facto* favorable au blocus des fédéraux, autant le Gabon soutient ouvertement les sécessionnistes — il a reconnu la République du Biafra. De peur de compromettre sa neutralité, le CICR décline donc la proposition



de travailler à partir de Libreville. Voisin du Nigeria, le Dahomey (actuel Bénin) n'offre pas non plus une plate-forme opérationnelle à cause des pressions de Lagos et de la présence d'une minorité yorouba hostile aux Ibo du Biafra. Le pont aérien que Genève tente de mettre en place à partir de Cotonou en février 1969 se heurte à l'opposition absolue de Yakubu Gowon malgré l'accord de principe du Président béninois Émile Zinsou, un médecin qui ne cache pas sa sympathie pour les victimes de la famine dans l'enclave sécessionniste.

Entre-temps, la situation ne cesse de se dégrader à l'intérieur du Biafra, où les équipes du CICR sont l'objet de représailles. Le 30 septembre 1968, quatre volontaires sont assassinés par des soldats gouvernementaux au moment de la prise d'Ogikwe dans le district d'Awo-Omama. En janvier 1969, encore, l'hôpital d'Awo-Omama est bombardé par les Nigériens malgré l'emblème de la Croix-Rouge. Les pilotes du CICR ne sont pas non plus épargnés en dépit des précautions de Genève, qui donne aux fédéraux les détails de chacun de ses vols afin d'éviter les bavures. Le 5 juin 1969, à la tombée du jour, un avion du Comité est délibérément abattu par les Nigériens au-dessus d'Ikot Okoro, ce qui provoque la mort des quatre membres de son équipage. La violation manifeste du droit humanitaire amène le CICR à protester publiquement et à suspendre ses opérations. Pour leur part, les fédéraux dessaisissent l'organisation de son rôle de coordination et placent tous les secours sous le commandement d'une commission gouvernementale le 30 juin. En poste à Lagos depuis août 1968, August Lindt est expulsé et remplacé par Georg Hoffmann, qui a la réputation d'être plus favorable à Yakubu Gowon, puis par Enrico Bignami, un ancien cadre de la firme Nestlé. Dorénavant, le CICR ne peut plus que distribuer les vivres acheminés clandestinement par la Croix-Rouge française et les Églises, qui n'ont pas interrompu leurs opérations pour protester contre l'attaque de juin 1969. Le Comité essaie vainement de négocier sur Uli des vols diurnes depuis Cotonou ou Santa Isabel en permettant aux Nigériens de dévier les avions sur Lagos afin d'y mener des inspections surprises. Mais, malgré la signature d'un accord avec les fédéraux le 13 septembre 1969, les Biafrais arguent d'un principe de réciprocité et bloquent la situation en réclamant à leur tour le droit d'interdire l'atterrissage des appareils suspects et de nommer un représentant dans la commission chargée de contrôler les vols. Les sécessionnistes trouvent que le compromis proposé fragilise la défense d'Uli pour un volume d'aide assez négligeable, alors que les Églises continuent leurs vols clandestins et nocturnes depuis São Tomé. Avec des horaires d'atterrissage limités, le nouveau dispositif présenterait l'inconvénient de contraindre toutes les organisations humanitaires à se placer sous la coupe du CICR. Il n'a de toute façon plus lieu d'être après la reddition des rebelles en janvier 1970.

Au final, le bilan diplomatique du CICR est assez mitigé. Sous la pression des Britanniques, explique David Forsythe, l'institution a manqué de subtilité et de lucidité politiques. Influencée par l'agence Markpress, qui a relayé la propagande des rebelles à Genève, elle n'a pas su conserver la confiance du gouvernement nigérian. Sa précipitation a d'abord heurté les autorités de Lagos, placées devant le fait accompli lorsque le Comité s'est passé de leur accord pour envoyer des secours par

avion aux rebelles à Port Harcourt en novembre 1967. De ce fait, le CICR a vite été accusé par la presse locale de violer la souveraineté du Nigeria et de convoyer des armes pour les Biafrais. Dès janvier 1968, ses vols ont alors été suspendus pendant un temps, officiellement sous prétexte de ne pouvoir garantir leur sécurité, en réalité pour les obliger à atterrir préalablement en zone fédérale afin de vérifier leur cargaison. Diplomate issu de la « famille du chocolat », ambassadeur de Suisse à Washington puis Moscou et ancien Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, l'envoyé spécial du CICR à Lagos, August Lindt, a ensuite donné l'impression de soutenir les rebelles dans le cadre d'un appel lancé en mai 1968 et malencontreusement intitulé « SOS Biafra ». Dans un communiqué du 17 août 1968, encore, il a critiqué les fédéraux et non les sécessionnistes, pourtant bien aussi responsables des obstacles dressés dans l'acheminement de l'aide. August Lindt a ainsi protesté contre la réquisition militaire d'un appareil de la Croix-Rouge, tout en autorisant le décollage d'une cargaison vers Uli sans l'accord préalable du gouvernement fédéral. Pour sa part, le vice-président du CICR, Jacques Freymond, a transmis à l'émissaire du Biafra à Genève des renseignements des services américains selon lesquels l'aviation ennemie avait acquis en juillet 1969 des équipements pour intercepter les vols de nuit<sup>8</sup>. Au sein même de l'institution, certains n'ont pas non plus caché leurs sympathies biafraises, s'indignant de l'incapacité de la communauté internationale à forcer le blocus des troupes nigérianes. Parmi les volontaires envoyés sur place, le jeune docteur Bernard Kouchner allait, par exemple, rompre la « loi du silence » et dénoncer un « génocide » qui ne devait finalement pas avoir lieu après la victoire des fédéraux<sup>9</sup>. D'après le responsable nigérian de la reconstruction de l'État du Centre-Est en 1970, davantage d'Ibo seraient en réalité morts de faim après la guerre, et non pendant : une situation qui n'était pas due à une volonté d'extermination mais à la corruption, à la désorganisation et au détournement de l'aide<sup>10</sup>...

Bien entendu, la diplomatie humanitaire de l'époque a aussi eu des prolongements au niveau des États. La crise du Biafra, en l'occurrence, a dérogé aux alliances de la guerre froide et de la confrontation Est-Ouest. D'un côté, on trouvait en effet le Royaume-Uni, l'Égypte nassérienne et l'URSS dans le camp des fédéraux ; de l'autre, la France gaulliste, le Gabon « conservateur » et la Tanzanie « progressiste » en soutien aux sécessionnistes. De telles alliances ont brouillé le sens politique des aides gouvernementales à destination des zones de combats. En réalité, le conflit a surtout vu s'affronter en coulisses deux puissances occidentales, le Royaume-Uni et

(8) Cronje, Susan [1972], *The World and Nigeria: the diplomatic history of the Biafran war, 1967-1970*, Londres, Sidgwick & Jackson.

(9) Sur l'instrumentalisation politique de ces témoignages humanitaires par les services secrets français et les rebelles biafrais, voir Brauman, Rony [2006], « Les liaisons dangereuses du témoignage humanitaire et des propagandes politiques », in Le Pape, Marc, Siméant, Johanna et Vidal, Claudine (dir.), *Crises extrêmes : face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte, p. 188-204.

(10) Obi-Ani, Paul [1998], *Post-civil war social and economic reconstruction of Igboland, 1970-1983*, Enugu, Mikon Press, p. 14.



la France, suivant un clivage anglophone/francophone qui s'est poursuivi à travers toute l'Afrique, depuis l'affaire de Fachoda de 1898 jusqu'au génocide rwandais de 1994<sup>11</sup>. La Chine maoïste, quant à elle, devait appuyer les rebelles par opposition à Moscou<sup>12</sup>. Les États-Unis, enfin, ont conservé une position assez neutre et réservée tout au long des hostilités, se contentant de financer une bonne partie de l'aide aux victimes du conflit : 36 % d'un total de 170 millions de dollars entre 1967 et 1970, voire 45 % si l'on inclut les donations privées, selon Morris Davis<sup>13</sup>.

De ce point de vue, l'originalité de la crise biafraise a été de mettre en évidence la capacité des organismes de secours à développer leur propre politique humanitaire dans un cadre qui ne répondait pas aux attentes de leur pays de siège. Le décalage est particulièrement frappant dans le cas d'ONG britanniques comme Oxfam, qui, en aidant les Ibo, s'est mise en porte-à-faux par rapport à la position de Londres, favorable au blocus. Au final, c'est surtout la montée en puissance de ces acteurs qui a fait nouveauté, plus que la construction d'un droit d'ingérence empiriste. Paradoxalement, le Biafra aura peut-être été un des terrains où les ONG ont été les plus affranchies des contraintes politiques de leurs gouvernements respectifs, quoi qu'il en soit de la récupération de leur aide par les belligérants : une « indépendance » qui ne les a pas soustraites aux contingences stratégiques des situations de guerre, mais qui leur a permis de s'affirmer sur la scène diplomatique internationale.

## ■ Le Cambodge en 1979

On trouve une situation identique pendant la crise cambodgienne de 1979, après l'invasion vietnamienne et l'effondrement du régime de Pol Pot. Là aussi, le conflit ne correspond pas exactement aux présupposés des alliances Est-Ouest entre « marxistes » et « capitalistes ». D'un côté, on trouve une coalition hétéroclite qui réunit les Américains, les Chinois, les Thaïlandais et les Khmers rouges chassés du pouvoir ; de l'autre, le gouvernement de Phnom Penh, le Viêt Nam et leurs alliés soviétiques. Sur le terrain, le déploiement des humanitaires ne répond donc pas aux alignements idéologiques de la guerre froide, même si leur intervention n'est pas sans arrière-pensées politiques. Les belligérants, eux, ne se gênent pas pour instrumentaliser l'aide à leur avantage et, à l'occasion, exagérer délibérément les besoins réels de la population. Ces pratiques, expliquent Daniel Unger et Fiona Terry, touchent autant les guérilleros en exil que le gouvernement installé par les Vietnamiens à Phnom Penh. Comme

(11) Nweke, Aforka [1976], *External intervention in African conflicts: France and French-speaking West Africa in the Nigerian civil war, 1967-1970*, Brookline (Mass.), Boston University, African Studies Center, 77 p.

(12) Matusevich, Maxim [2003], *No easy row for a Russian hoe: ideology and pragmatism in Nigerian-Soviet relations, 1960-1991*, Trenton (N.J.), Africa World Press ; Chibundu, Victor Nwaozich [2000], *Nigeria-China foreign relations, 1960-1999*, Ibadan, Spectrum.

(13) Pour une analyse de la position diplomatique de Washington, voir aussi Thompson, Joseph [1990], *American policy and African famine: the Nigeria-Biafra war, 1966-1970*, New York, Greenwood.

au Biafra en 1968, l'assistance humanitaire contribue ainsi à perpétuer le conflit en renforçant les parties en lice. La différence est que l'aide ne se concentre plus sur une enclave, mais sur les camps de réfugiés cambodgiens à la frontière thaïlandaise.

Chacune des trois principales factions rebelles dispose en l'occurrence de bases arrière qui vivent de l'assistance humanitaire. À Huay Chan, Natrao, Site 8, Bo Rai et Ta Luan, où l'on recense jusqu'à 65 000 réfugiés, les Khmers rouges tiennent des camps qui sont mieux répartis tout le long de la frontière thaïlandaise, à défaut de compter parmi les plus peuplés. À Sok Sann et Site 2, les républicains du Front national de libération du peuple khmer (FNLPK) regroupent quant à eux la majorité des réfugiés, environ 165 000 personnes sur la période 1982-1991. Avec 45 000 personnes sous leur contrôle à Site B, les royalistes sihanoukistes du Funcinpec (Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif) sont donc minoritaires. En 1982-1983, ils constituent toutefois le groupe dont la population croît le plus rapidement, car ils récupèrent et abritent les nouveaux venus qui ne sont pas encore affiliés à une des factions en lice. De fait, le seul camp théoriquement neutre, Khao I Dang, dépend du HCR, mais il est fermé à partir de 1983 aux Cambodgiens qui continuent de franchir la frontière. Ouvert en 1979, le camp de Nong Mak Moon disparaît pour sa part quand son chef, un trafiquant du nom de Van Saren « Von Atichvong », est tué par l'armée thaïlandaise en 1980.

Placés sous perfusion humanitaire, les réfugiés qui s'agglutinent le long de la frontière vont ainsi devenir le fer de lance de la lutte armée contre l'occupant vietnamien. Selon un sondage réalisé en 1986, 32 % des habitants du camp de Site 2 sont des guérilleros du FNLPK; jusqu'à 50 % de ceux de Green Hill combattent pour Norodom Sihanouk<sup>14</sup>. Dès 1979, les enquêtes citées par Linda Mason et Roger Brown ne laissent aucun doute sur le rôle des humanitaires en la matière : à Mak Moon, 89 % du riz et 89 % de l'huile sont détournés par les hommes de Van Saren; à Nong San, 49 % du riz et 46 % de l'eau sont directement ponctionnés par les combattants sihanoukistes. En nourrissant et en soignant les réfugiés et les guérilleros tout à la fois, l'aide occidentale contribue en fait à prolonger le conflit jusqu'au départ négocié des troupes vietnamiennes en 1989 et au rapatriement des Cambodgiens sous la supervision des Nations Unies dans la foulée des élections de 1993. Une situation que le père François Ponchaud, seul missionnaire à être resté au Cambodge pendant la période khmère-rouge, résume de la manière suivante : « En aidant des civils à la frontière, on entretient également des guerriers. En aidant les autorités de Phnom Penh, on renforce un pouvoir étranger oppresseur. Ne pas aider, c'est précipiter dans la maladie et dans la souffrance des milliers de déshérités. Mais en aidant, d'un côté comme de l'autre, on entretient la guerre. »<sup>15</sup>

(14) Mysliwiec, Eva [1988], *Punishing the poor: the international isolation of Kampuchea*, Oxford, Oxfam, p. 100.

(15) Propos cités par Trannin, Sabine [2005], *Les ONG occidentales au Cambodge : la réalité derrière le mythe*, Paris, L'Harmattan.



Soutenu à bout de bras par les troupes d'occupation vietnamiennes, le gouvernement de Heng Samrin n'est ainsi pas le dernier à essayer de mettre la main sur la manne humanitaire. Initialement, il essaie de négocier un acheminement de l'aide dans les zones sous son contrôle en échange d'un arrêt du ravitaillement des réfugiés cambodgiens à la frontière thaïlandaise. Une des seules organisations autorisées à travailler au Cambodge, le CICR est, encore une fois, révélateur des tensions en la matière. Menacé d'expulsion en septembre 1979, il parvient tout juste à maintenir une présence à Phnom Penh, mais sans pouvoir renouveler son personnel, faute de visas. À force de patience, il finit néanmoins par convaincre les autorités que leur obstruction n'empêchera pas les humanitaires en Thaïlande de continuer à porter secours aux camps de réfugiés khmers-rouges, en lutte contre l'occupant vietnamien. Dans le cadre d'un accord signé le 13 octobre 1979, le CICR est alors autorisé à monter un pont aérien vers le Cambodge depuis Bangkok *via* Saigon. Sous la pression des agences onusiennes, du gouvernement cambodgien, de l'ambassade américaine en Thaïlande et d'ONG comme *World Relief*, il entreprend notamment de distribuer des semences destinées à faciliter la reconstruction des campagnes et à assurer l'autosuffisance alimentaire des masses paysannes. Le problème est qu'il s'y prend trop tard, au moment où la saison des moussons rend les pistes impraticables et ne permet plus d'acheminer l'aide. De plus, il n'a pas la permission de superviser *de visu* les distributions des vivres. Il doit se contenter des rapports que la nouvelle Croix-Rouge du Cambodge est censée lui remettre... et qu'il n'obtient pas.

60

Or cette dernière institution est en réalité une officine politique qui vise d'abord à réclamer le siège que des représentants de Pol Pot en exil occupent toujours à l'Organisation des Nations Unies et à la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge. Présidée par une femme victime des Khmers rouges, Pech Piroun, elle n'a pas pour objectif d'aplanir les obstacles administratifs que les autorités dressent pour mettre la main sur l'aide humanitaire. De retour de mission en novembre 1979, le chef des opérations du CICR, Jean-Pierre Hocke, reconnaît ainsi que 97 % des 50 000 tonnes de ravitaillement acheminées depuis la Thaïlande pourrissent dans les hangars de Phnom Penh et les docks de Kompong Som. De fait, le gouvernement de Heng Samrin cherche surtout à consolider son assise financière à travers l'aide alimentaire et la devise locale que constitue le riz, avec lequel il paie ses fonctionnaires dans un pays démonétisé par Pol Pot. Les détournements, explique William Shawcross, se font à tous les niveaux et l'armée cambodgienne ne se prive pas d'utiliser les véhicules du CICR sous prétexte d'escorter les expatriés et d'assurer leur sécurité.

En 1979, la crise du Cambodge présente certes d'importantes différences par rapport à celle du Biafra, où l'assistance humanitaire était devenue une des dernières ressources (voire l'unique) des sécessionnistes après 1968. Dans les camps de réfugiés à la frontière thaïlandaise, d'abord, les combattants ne dépendent pas autant des organisations de secours pour continuer la lutte contre l'occupant vietnamien. Ils ne sont pas encerclés et il leur est toujours possible de se ravitailler en trafiquant des pierres précieuses ou du teck avec les Thaïlandais. De plus, leurs camps ne correspondent pas aux « sanctuaires humanitaires » décrits par Jean-Christophe Rufin

à propos des Afghans qui, dans les années 1980, sont obligés de s'affilier à une faction pour être autorisés à trouver refuge au Pakistan et obtenir des rations alimentaires redistribuées en priorité aux combattants<sup>16</sup>. À la frontière thaïlandaise, en l'occurrence, les guérillas en lice ne viennent pas se greffer sur des structures déjà existantes. Après la chute du régime de Pol Pot, leurs bases militaires ont accueilli les premiers arrivants et sont à l'origine des campements que la communauté internationale va ensuite assister. D'après Christel Thibault, les réfugiés choisissent quant à eux d'aller vers tel ou tel site pour des raisons de proximité géographique et non d'affiliation politique. Les différents mouvements de lutte armée utilisent donc l'aide occidentale pour les attirer, grossir les rangs de leurs combattants et disposer d'électeurs potentiels, voire captifs, en cas de rapatriement au Cambodge, étant entendu que les occupants des camps devront les soutenir pour les « remercier » de les avoir protégés contre les Vietnamiens.

La responsabilité des humanitaires dans la prolongation du conflit est assez évidente à cet égard. Les hésitations des spécialistes portent plutôt sur le caractère direct ou indirect de leur contribution à la résistance antivietnamienne. Dans le cas du Biafra, les analystes sont à peu près d'accord sur le rôle déterminant de l'aide. Au Cambodge, les avis semblent moins tranchés. « En apportant une aide humanitaire à des camps où se trouvaient rassemblés des civils et des combattants dès le début des années 1980, écrit ainsi Christel Thibault, la communauté internationale a *indirectement* permis le maintien, puis le renforcement, de la résistance khmère-rouge sur les marges septentrionales et occidentales du Cambodge. » Un peu plus loin dans le même ouvrage, on lit cependant : « Non seulement l'assistance portée aux réfugiés a *directement* contribué à l'entretien des mouvements de guérilla — et donc à une certaine pérennisation des conflits armés —, mais la présence d'éléments combattants dans les camps civils et la proximité géographique de ces camps et des bases de la résistance ont considérablement accru l'exposition des réfugiés aux combats frontaliers. »<sup>17</sup>

Au final, il s'avère que les deux cas de figure ont pu coexister en même temps, parfois de façon tout à fait délibérée. Entre 1980 et 1986, les Américains ont ainsi versé aux Khmers rouges l'équivalent de 85 millions de dollars par l'intermédiaire « humanitaire » d'une ONG établie à Bangkok et montée de toutes pièces par la CIA, le *Kampuchea Emergency Group*. À l'époque, un pareil dispositif existait d'ailleurs pour aider les *contras* contre les sandinistes au Nicaragua ou, en Afghanistan, les moujdahidine contre l'Armée rouge (voir encadré). Parallèlement, des organisations de secours plus « authentiques » ont aussi contribué à entretenir le conflit cambodgien en déchargeant les belligérants de leurs responsabilités sociales et en leur permettant

(16) Voir aussi Jalalzai, Musa Khan [1996], *Sectarianism and ethnic violence in Afghanistan*, Lahore, Vanguard, p. 158-162.

(17) C'est nous qui soulignons.



de concentrer toutes leurs ressources sur l'effort de guerre. En son temps, Florence Nightingale avait déjà déploré le problème au moment de la fondation de la Croix-Rouge en 1863. Dans le cas du Cambodge, une secouriste le résume à sa manière : « L'argent fourni aux agences et aux ONG, alors que les factions politico-militaires disposent de leurs moyens propres, c'est autant que ces factions peuvent consacrer à la guerre et ne pas consacrer aux besoins fondamentaux des gens sous leur contrôle. L'action humanitaire à la frontière permet ainsi le financement de la poursuite de la guerre civile. Les ONG soignent les victimes de la guerre. Les ONG fournissent aux factions des moyens de subsistance qui leur permettent de ne pas s'occuper de la survie des populations et de consacrer leurs moyens propres à la guerre. »<sup>18</sup>

### **CIA, aide humanitaire et ONG « écrans » du temps de la guerre froide**

Du temps de la guerre froide, les États-Unis se sont fait une spécialité de monter des ONG qui, constituées sur une base *ad hoc*, ont utilisé une couverture humanitaire pour mener des activités politiques et soutenir le monde libre, souvent avec la participation active de militaires à la retraite. Dès 1947, le général Haig Shekerjian et un restaurateur chargé d'approvisionner l'armée américaine, George Mardikian, ont par exemple créé une association d'aide aux Arméniens, l'ANCHA (*American National Committee to Aid Homeless Armenians*). En 1950, un ancien ambassadeur à Moscou, l'amiral William Standley, a quant à lui monté une « amicale », l'AFRF (*American Friends of Russian Freedom*), en vue de faciliter l'exfiltration des réfugiés en provenance d'URSS. Cette même année, le général Lucius Clay, qui venait tout juste d'atteindre l'âge de la retraite, lançait une « croisade pour la liberté » (*Crusade for Freedom*) pour financer des structures comme le *National Committee for a Free Europe*, à l'origine de Radio Free Europe, et l'*American Committee for Liberation*, une organisation qui a créé Radio Liberty et soutenu l'opposition aux régimes communistes en Europe de l'Est, parfois avec d'anciens collaborateurs des nazis.

Après la guerre de Corée, les initiatives de la sorte n'ont pas non plus épargné les pays du Sud. MEDICO (*Medical International Cooperation*), qui ne doit pas être confondue avec une ONG homonyme, fondée en 1990 et active en Amérique latine, a ainsi été créée en 1957 au Laos par un lieutenant de la marine américaine, le docteur Thomas Dooley, qui avait assisté à la défaite des Français en Indochine et avait bien l'intention d'endiguer la poussée des communistes. Certaines de ces organisations n'ont d'ailleurs pas attendu longtemps avant de fournir un appui militaire aux « combattants de la liberté ». Fondée en Floride en 1968 par des vétérans du Viêt Nam sous l'égide d'un ancien responsable des forces spéciales, le général Harry « Heinie » Aderholt, l'association des commandos de l'armée de l'air (*Air Commando Association*) a par exemple soutenu

(18) Propos cités par Jennar, Raoul Marc [1995], *Chroniques cambodgiennes : 1990-1994 : rapports au Forum international des ONG au Cambodge*, Paris, L'Harmattan, p. 159.

la guérilla hmong au Laos par l'intermédiaire de la *World Medical Relief*, une ONG médicale établie en 1953 pour aider les Sud-Coréens. Par la suite, elle a également entrepris d'assister les résistants Miskitos au Nicaragua sandiniste, les familles de *contras* au Honduras et les Indiens enfermés par l'armée dans des « hameaux stratégiques » au Guatemala. D'abord connue sous le nom de *Civilian Military Assistance* puis de *Civilian Material Assistance*, enfin, la CMA a été fondée en 1983 à Memphis, dans le Tennessee, par un ancien caporal des *marines*, Tom Posey, qui a recruté des gardes somozistes et explicitement revendiqué ses activités « mercenaires » au service de la junte militaire au Salvador, des *contras* au Nicaragua et de l'*United Lao National Liberation Front* de Vang Pao au Laos.

Dans les années 1980, le Nicaragua, l'Afghanistan et le Cambodge ont particulièrement retenu l'attention de ces prétendues organisations humanitaires, à tel point que le mélange des genres devait valoir aux États-Unis un scandale national, l'*Irangate*, et une condamnation en bonne et due forme de la Cour internationale de justice en 1986. Il faut dire que la clandestinité de pareilles opérations a prêté le flanc à des dérives criminelles : trafics de drogues ou d'armes. Créé en mai 1985, le *Nicaraguan Freedom Fund* était par exemple une initiative du très conservateur *Washington Times*, le journal du fameux révérend Sun Myung Moon, qui venait de faire treize mois de prison aux États-Unis pour obstruction à la justice, fraude fiscale et diverses malversations. Arrêté par les Nord-Coréens à cause de ses prêches évangélistes, battu par la police, laissé pour mort, puis détenu dans un camp de concentration de 1946 à 1950, il était un anticommuniste convaincu qui avait créé une organisation d'aide à l'enfance pour financer en sous-main son Église de l'Unification, établie à Séoul en 1954 et considérée par beaucoup comme une secte.

Dans la plupart des cas, ces ONG « militaro-humanitaires » ont évidemment pris soin de cacher leurs liens avec le Pentagone, même si certaines, comme l'*Afghan Mercy Fund*, ont pu officiellement recevoir des fonds du ministère de la Défense. En général, il s'agissait plutôt de structures écrans où se mêlaient les initiatives publiques et privées, en l'occurrence des milieux d'extrême droite. Chargée de fournir du matériel de transmission à la résistance et de soutenir les émissions clandestines de Radio Free Kabul, l'AAFA (*American Aid For Afghans*) a par exemple été fondée en mars 1980 à Portland par un homme d'affaires de l'Oregon, Don Weidenweber. Financé par la *Heritage Foundation* et la Ligue anticommuniste mondiale (WACL), le Comité pour la libération de l'Afghanistan (*Committee for a Free Afghanistan*) a quant à lui été créé un an après par un spécialiste de la guerre psychologique, le colonel Karen McCay, afin de fournir des équipements aux moudjahidine dans le cadre d'une opération baptisée « des bottes pour les combattants de la liberté ». L'organisation était en l'occurrence dirigée et parrainée par des généraux à la retraite tels que Milnor Roberts, responsable des cadres de réserve, John Singlaub, président fondateur de l'USCWF (*United States Council for World Freedom*, la section américaine de la WACL), et Theodore Mataxis, un ancien du Viêt Nam qui avait mené des opérations secrètes au Cambodge avant 1975 et qui a rejoint le Comité pour la libération de l'Afghanistan en 1983.

Source : *Observatoire de l'action humanitaire*.



## ■ Trois conflits africains des années 1990

Au Cambodge comme au Biafra, les enjeux stratégiques de l'aide humanitaire sont particulièrement visibles. Mais ils ne disparaissent évidemment pas avec la fin de la guerre froide. Bien au contraire, il est même possible que, dans les pays en développement, ils prennent de l'importance à mesure que les superpuissances américaine et soviétique retirent leurs soutiens aux belligérants. Trois théâtres de conflits africains des années 1990, le Liberia, le Soudan et la Somalie, mettent ainsi en lumière les enjeux stratégiques de l'aide dans des économies de guerre (voir tableau 5, p. 78). À des degrés divers, chacun d'eux montre en effet comment les secours nourrissent les hostilités en étant récupérés par les parties en lice. Les différences observées d'un pays à l'autre soulignent cependant que leur impact n'est pas uniforme et qu'il convient donc de relativiser le rôle de l'aide en fonction du contexte militaire, social, politique et économique local.

### ■ Le Liberia : 1989-1997

Commençons par évoquer rapidement le cas du Liberia sur la période qui va du début de la rébellion de Charles Taylor en 1989 jusqu'à son élection en 1997. Le conflit est symbolique, car il se déclenche juste après la chute du mur de Berlin, qui semble inaugurer une nouvelle ère, affranchie des rivalités Est-Ouest. Les interventions étrangères au Liberia après 1989 sont éclairantes à ce sujet. Malgré leur présence historique dans un pays qui fait partie de leur aire d'influence depuis longtemps, les États-Unis restent en effet très en retrait tout au long du conflit. C'est sous l'égide du Nigeria et de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (la CEDEAO ou, d'après son acronyme anglais, ECOWAS) qu'une force d'interposition, l'ECOMOG, se déploie au Liberia, d'abord dans la capitale en 1990, puis le long de la côte jusqu'à Buchanan à partir de 1992. Parallèlement, la ventilation géographique de l'assistance étrangère met en exergue la profonde césure urbaine et rurale qui oppose le gouvernement intérimaire d'Amos Sawyer à Monrovia, ville sous perfusion humanitaire, et l'arrière-pays aux mains des guérillas, région délaissée par les organisations de secours faute d'avoir obtenu un accès sécurisé aux victimes. De ce point de vue, l'aide remplit bien sa fonction diplomatique, qui vise à conforter et légitimer un pouvoir reconnu par la communauté internationale tout en isolant les seigneurs de guerre de l'*hinterland*.

Dans l'enclave gouvernementale de Monrovia, la manne humanitaire suscite d'ailleurs bien des convoitises et des vocations (voir tableau 3, p. 66). Avant la guerre, le Liberia ne comptait qu'une douzaine d'ONG au sens « moderne » du terme, abstraction faite des Églises et des associations d'originaires, qui jouaient un important rôle social. Au pouvoir depuis 1980, la dictature de Samuel Doe avait en effet réprimé les demandes de démocratisation de la société dite « civile », telle la NARDA (*New African Research and Development Association*) à partir de 1987. Les militaires

avaient notamment décapité la direction d'une des ONG les plus célèbres du Liberia, *Susukuu*, qui avait été créée par des intellectuels en 1971 et nommée en référence à deux mots, *susu* et *kuu*, désignant respectivement des tontines et des travaux communautaires dans les champs. Proche du *Movement for Justice in Africa*, un parti clandestin fondé début 1973, celle-ci avait d'abord manifesté son opposition au régime du Président William Tolbert, au pouvoir de 1971 à 1980. Mais ses membres fondateurs avaient ensuite fait les frais de la dictature de Samuel Doe : Siapha Kamara était emprisonné, tandis qu'Amos Sawyer était contraint à l'exil. Devenu président du *Movement for Justice in Africa* puis du *Liberian People's Party*, le directeur de *Susukuu*, le docteur Togba-Nah Tipoteh, était quant à lui accusé d'avoir trempé dans une tentative de coup d'État en 1981. Révoqué de ses fonctions gouvernementales, il devait poursuivre sa carrière politique au sein d'organismes comme l'IGL, une plateforme rassemblant 25 organisations nationales au sortir de la conférence souveraine de 1990, la *All-Liberia Conference*...

Après la chute de la dictature de Samuel Doe, la poursuite de la guerre bouleverse alors la donne en précipitant l'afflux d'ONG occidentales dans la capitale. Outre le CICR, le gouvernement intérimaire en recense une vingtaine en 1991. À ceci s'ajoutent les ONG locales qui ont réussi à subsister ou qui se créent pour prendre le relais avec des financements occidentaux. Confinées à des objectifs très ponctuels, la plupart restent certes à l'intérieur de la capitale, sous la protection de l'ECOMOG. Créée en 1975 pour soutenir des dispensaires ruraux à travers tout le pays, la CHAL (*Christian Health Association of Liberia*) recentre par exemple ses programmes sur les seules régions de Monrovia et Tubmanburg, en l'occurrence en distribuant des vivres et en assurant une veille nutritionnelle par l'intermédiaire des Églises regroupées au sein de cellules appelées CCC (*Concerned Christian Communities*). Il faut attendre les élections d'août 1997 pour que les opérateurs humanitaires puissent circuler plus facilement et se déployer pleinement dans l'arrière-pays. Les ONG locales, elles, en profitent pour s'étendre en dehors de la capitale. Elles sont officiellement 300 lorsqu'en juillet 2002 se tient à Ouagadougou une conférence de réconciliation présidée par Amos Sawyer et boycottée par le gouvernement de Charles Taylor du fait qu'elle réunit les guérilleros du LURD et les acteurs organisés de la société « civile » : associations de solidarité, barreau, presse, mouvements étudiants, opposants en exil, *leaders* religieux, etc.

Dans une très large mesure, la multiplication des ONG se limite cependant à la région de Monrovia et concerne peu les divers groupes rebelles qui se disputent le contrôle de l'arrière-pays pendant la première phase de la guerre, après l'exécution de Samuel Doe en septembre 1990. Malgré leur détournement, les secours ne jouent donc pas un rôle aussi structurant, sur le plan militaire, que dans des pays comme la Somalie ou l'Éthiopie, où ils ont effectivement contribué à prolonger les conflits. Si l'aide déversée au Liberia est importante pour un petit pays qui, en temps normal, est autosuffisant sur le plan alimentaire, les ressources locales permettent de financer les belligérants sans avoir besoin d'une aide étrangère. À Monrovia, le gouvernement intérimaire continue en l'occurrence de vendre des pavillons de complaisance,



d'encaisser les revenus du port et de capter les remises de fonds de la diaspora libérienne aux États-Unis. Dans l'arrière-pays rural, les factions rebelles exploitent quant à elles les ressources naturelles des zones sous leur contrôle : caoutchouc des plantations Firestone, minerais des monts Nimba, bois précieux de la forêt tropicale et diamants de Sierra Leone<sup>19</sup>. Certes, la situation change quelque peu quand, en 1992, la force d'interposition de la CEDEAO se déploie le long de la côte et s'empare du port de Buchanan, empêchant les hommes de Charles Taylor de continuer à exporter le fer et les agrumes du Nimba. Autre évolution notable, cette fois en 1996, l'entrée des rebelles dans la capitale et le pillage des ressources humanitaires de la ville leur permettent également de financer leurs combattants. Il n'en reste pas moins que, d'une manière générale, l'aide ne joue pas un rôle crucial durant la guerre : non seulement parce que le Liberia ne fait pas l'objet d'une forte mobilisation de la part de la communauté internationale, mais aussi parce que les belligérants dépendent peu des secours et ont d'autres moyens de se ravitailler.

**Tableau 3. — Les ONG libériennes créées pendant la première phase de la guerre civile (1989-1997)**

Nom de l'ONG	Caractéristiques
<b>CAP</b> ( <i>Children's Assistance Program</i> )	Fondée à Monrovia en 1994, cette structure a une vocation éducative ; elle vise à faciliter la démobilisation des enfants soldats à travers le pays, et pas seulement dans la capitale.
<b>CEDE</b> ( <i>Centre for Democratic Empowerment</i> )	Créé début 1994 par le président intérimaire Amos Sawyer, le CEDE a pour objectif d'appuyer la démocratisation du Liberia avec l'aide des États-Unis et de la Fondation Carter. Liée à un gouvernement très corrompu, l'institution a cependant mauvaise presse, à tel point que ses locaux sont détruits par des citoyens en colère à l'occasion de manifestations à Monrovia en décembre 1994. Les bureaux du CEDE seront de nouveau mis à sac lors des combats qui mènent à la chute du régime de Charles Taylor en août 2003.  Première ONG libérienne à avoir tenté de négocier un cessez-le-feu lors de sa création en 1990, cette structure œcuménique compte des chrétiens du <i>Liberian Council of Churches</i> et des musulmans du <i>National Muslim Council</i> . Mais ses efforts de médiation sont compromis par sa proximité avec le gouvernement intérimaire d'Amos Sawyer, qui est au pouvoir à Monrovia de 1990 à 1994 et où un représentant de l'IFMC occupe le poste de deuxième vice-président. En conséquence, l'institution perd en crédibilité. Au sein du gouvernement de transition qui se met en place à la suite des accords de paix d'Abuja d'août 1995, elle est notamment accusée par Charles Taylor et Alhaji Kromah d'avoir favorisé la fuite de leur rival Roosevelt Johnson lors du pillage de Monrovia en avril 1996. Après les élections de 1997, l'IFMC entreprend alors de renouveler ses instances dirigeantes sous la houlette de son nouveau président, Sheikh Kafumba Konneh, à partir de 1999.
<b>IFMC</b> ( <i>Inter-Faith Mediation Commission</i> )	

(19) Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [1996], « Liberia : des prédateurs aux ramasseurs de miettes », in Jean, François et Rufin, Jean-Christophe (dir.), *Les économies de guerre dans les conflits de basse intensité*, Paris, Hachette Pluriel, p. 269-297 ; Atkinson, Philippa [1997], *The war economy in Liberia: a political analysis*, Londres, Overseas Development Institute, Relief and Rehabilitation Network Paper, n° 22.

Nom de l'ONG	Caractéristiques
<b>LIURD</b> ( <i>Liberian Islamic Union for Relief and Development</i> )	Fondée en 1991 par des Libériens exilés à Philadelphie, elle fait office de branche « humanitaire » de la faction mandingue et musulmane des combattants de l'ULIMO. À meilleure preuve, elle est seulement active dans les zones tenues par les guérilleros d'Alhadji Kromah, dans la région de Voinjama.
<b>LNC</b> ( <i>Liberia National Conference</i> )	Créée fin 1994, cette organisation tient plus du parti politique que de l'ONG, label qu'elle obtient au prétexte que son fondateur, Oscar Quiah, est le seul représentant de la société civile au Conseil d'État du gouvernement de transition en 1995. Originnaire du comté de Sinoe, ce dernier a pendant longtemps louvoyé entre l'opposition et le gouvernement. Ministre de l'Intérieur après le coup d'État militaire de 1980, il a plusieurs fois été emprisonné sous les régimes de William Tolbert, puis de Samuel Doe.
<b>LUSH</b> ( <i>Liberians United to Serve Humanity</i> )	Créée en 1992 à Gbarnga dans le fief de Charles Taylor, la LUSH travaille seulement dans les régions tenues par les guérilleros du NPFL, dont elle est la branche « humanitaire ».
<b>LWI</b> ( <i>Liberian Women's Initiative</i> )	Proche de l'IFMC et fondée par Mary Brownell, cette plate-forme féministe est créée pour participer à des négociations de paix à Accra au Ghana en 1994. Reprenant l'héritage de la <i>Liberian Federation of Women's Organizations</i> , qui avait été interdite en 1980 par la dictature de Samuel Doe, elle n'a pas seulement vocation à soutenir les efforts de médiation, mais aussi à défendre les droits des femmes. À partir de 1995, elle est dirigée par la veuve d'un éminent avocat, Ruth Perry, qui a été sénatrice de 1985 à 1989 et qui, devenue membre du Conseil d'État, préside brièvement le gouvernement de transition en 1996-1997. Début 1996, les combats et le pillage de Monrovia obligent cependant la LWI à s'installer momentanément à Freetown en Sierra Leone, où elle prend le nom de LAW ( <i>Liberian Alternative at Work for Peace and Democracy</i> ).
<b>MERCI</b> ( <i>Medical Emergency and Relief Cooperative International</i> )	Créée fin 1991 par le LHC ( <i>Liberian Health Committee</i> ) avec le soutien de l'UNICEF et de la section belge de Médecins sans frontières, l'institution a d'abord pour vocation de s'occuper des cliniques mobiles qui ont été mises en place en 1990 afin de soigner les populations venues trouver refuge dans les banlieues de Monrovia. À partir de 1992, ses entrepôts de médicaments sont gérés par le NDS ( <i>National Drug Service</i> ), une officine parapublique qui existait avant la guerre et qui est ressuscitée sous une forme associative. Grâce aux financements de l'étranger, MERCI prend alors de l'ampleur. En 1993, elle prétend couvrir 60 % de la population, avec 2 hôpitaux, 25 dispensaires et 6 cliniques mobiles.
<b>MODHAR</b> ( <i>Movement for the Defence of Human Rights</i> )	Créée en 1996 par Jappah Nah, cette ONG compte parmi les plus critiques à l'égard de l'autoritarisme du régime de Charles Taylor après les élections de 1997. Ses membres sont d'ailleurs régulièrement harcelés par les services de sécurité de la présidence. Ainsi, accusé de collusion avec les rebelles fin 2002, son directeur, Aloysius Toe, est arrêté et emprisonné pendant huit mois avant de parvenir à prendre la fuite au Ghana quand le régime s'effondre en 2003.
<b>NAWOCOL</b> ( <i>National Women's Coalition of Liberia</i> )	Officialisée sous l'égide de Wata Modad en 1991, la Coalition nationale des femmes du Liberia est née après le cessez-le-feu de 1990. S'inspirant de l'association britannique <i>Save the Children</i> , elle aide notamment les victimes de viols. Après les accords de paix de 1996 et l'élection de Charles Taylor en 1997, elle étend son action au domaine pénal avec l'AFELL ( <i>Association of Female Lawyers of Liberia</i> ) d'Elizabeth Boyenneh, qui se charge de poursuivre les violeurs en justice. Réunissant 78 associations en 1999 contre 10 en 1991, la NAWOCOL élargit également son rayonnement géographique et obtient des financements internationaux pour démarrer des programmes de lutte contre le sida.
<b>SDP</b> ( <i>Sustainable Development Promoters</i> )	Initialement spécialisée dans le développement agricole, l'ONG est fondée en 1992 avec le soutien de l'organisation américaine Plan International. Uniquement active dans les régions tenues par le NPFL, elle étend ensuite son champ d'opérations et commence à réhabiliter des anciens combattants dans le cadre des programmes de démobilisation financés par la communauté internationale après la chute du régime de Charles Taylor en 2003.



Nom de l'ONG	Caractéristiques
<b>SELF</b> ( <i>Special Emergency Life Food</i> )	Créée en 1990 et cantonnée à la région de Monrovia, cette ONG, liée au gouvernement intérimaire d'Amos Sawyer, sert surtout à capter les fonds de l'assistance internationale. De ce point de vue, elle joue un rôle un peu similaire à celui des « branches humanitaires » (LUSH et LIURD) des mouvements de rébellion armée dans l'arrière-pays. À sa manière, elle évoque également l'évolution de <i>Susukuu</i> , qui continue de mener quelques programmes éducatifs dans la capitale, mais ne peut plus travailler en milieu rural, notamment dans son fief d'origine, le clan Putu des Krahn de l'ancien dictateur Samuel Doe. Historiquement, <i>Susukuu</i> a en l'occurrence été fondée en 1971 par les principaux responsables des administrations intérimaires de 1990-1995, à commencer par Amos Sawyer en personne, sans parler de Togba-Nah Tipoteh, un politicien qui organise des marches de la paix à Monrovia en 1996 et qui dirige une plate-forme d'ONG créée en 1991 sous le nom d'IGL.

Sources : Observatoire de l'action humanitaire ; Black, Richard et Brusset, Emery [2000], *Emergency relief and reconstruction — A study of the Liberian experience*, Monrovia, United Nation Development Programme.

## ■ Le Sud du Soudan : 1983-2005

Ce n'est pas le cas dans le Sud du Soudan et de la Somalie, où les importations humanitaires constituent une composante essentielle de l'économie locale et vont jusqu'à influencer le déroulement des combats. Dans ces deux pays, l'impact stratégique de l'aide varie en l'occurrence de façon significative au cours des grandes étapes qui marquent les affrontements. Avant de reprendre sous l'égide de la SPLA de John Garang en 1983, le conflit sud-soudanais démarre ainsi avec une première guerre de sécession de 1956 à 1972. À l'époque, les organisations humanitaires n'interviennent quasiment pas et ne jouent donc pas de rôle significatif dans la poursuite des combats et la réinstallation des réfugiés. Après la signature en 1972 des accords de paix d'Addis-Abeba, en revanche, la communauté internationale entreprend d'appuyer la reconstruction du Sud du Soudan. Son assistance est alors captée par les élites locales alliées au régime de Gaafar Muhammad Nimeyri, une dictature « socialiste » qui a tout juste commencé à négocier son ralliement au camp occidental. Dans la région d'Abyei, frontalière avec le Nord, les États-Unis injectent par exemple 12 millions de dollars pour financer des projets de « développement participatif » qui échouent, faute de relais dans la population, mais qui servent la carrière du principal responsable de leur mise en œuvre, à savoir Francis Deng, qui était un parent du chef de district Justin Deng, avant de devenir ministre des Affaires étrangères du Soudan, puis responsable des questions de déplacements forcés à l'ONU<sup>20</sup>.

L'instrumentalisation politique et économique de l'aide est encore plus évidente lorsque la guerre reprend en 1983. Du côté des rebelles, les secours jouent notamment un rôle d'appoint très important dans les camps de réfugiés qui se déplacent vers le Kenya lorsque la SPLA « marxiste » se fragmente et perd ses bases arrières en

(20) Huntington, Richard [1988], "Memories of development: the rise and fall of a participatory project among the Dinka, 1977-1981", in Attwood, Donald et al. (eds.), *Power and poverty: development and development projects in the Third World*, Boulder (Colo.), Westview, p. 85-103.

Éthiopie au moment de la chute de la dictature « rouge » de Mengistu Haile Mariam à Addis-Abeba en 1991. À la différence de Charles Taylor au Liberia, le mouvement de John Garang ne dispose en effet pas de matières premières à exploiter et exporter pour se financer. Il n'a pas non plus accès à la rente pétrolière jusqu'à ce qu'il intègre le gouvernement de Khartoum après avoir signé des accords de paix à Naivasha au Kenya en 2005. Aussi dépend-il davantage de l'assistance humanitaire. Avec ou sans aide extérieure, les rebelles auraient certes essayé de continuer leur lutte, comme au Liberia ou au Biafra, d'ailleurs. Mais les secours, explique Sofrono Efuk, ont certainement permis de renforcer leur potentiel militaire en approvisionnant et en soignant les combattants et leurs dépendants.

Le camp gouvernemental, ajoute Mark Duffield, n'est pas en reste et une partie de l'aide sert à financer ses offensives contre le Sud. Dès avant l'arrivée au pouvoir d'une junte islamiste à Khartoum en 1989, l'armée ne se gêne pas pour détourner les secours, taxer les humanitaires et manipuler les taux de change pour soutirer aux organisations internationales des devises à bon prix. À l'époque, l'apport de l'aide se révèle d'autant plus important que le gouvernement ne dispose pas encore des ressources à l'exportation de la manne pétrolière, dont la production industrielle démarre en 1999 et se traduit vite par un décuplement des dépenses d'armement du pays. Comme au Liberia, la localisation géographique de l'assistance de la communauté internationale conforte ainsi le camp gouvernemental. Mise en place sous l'égide des Nations Unies à partir de 1989, l'opération *Lifeline Sudan* prévoit par exemple de distribuer les secours à parité entre le Nord et le Sud. Mais ce dispositif, basé à Khartoum, pénalise les zones rebelles, où se concentrent les besoins, et avantage la junte islamiste, qui a la possibilité de bloquer l'ensemble de l'aide quand elle veut affamer les civils pour faire plier la guérilla et remporter des victoires militaires. D'après Neil Middleton et Phil O'Keefe, les bailleurs de fonds assument d'ailleurs ce déséquilibre, souhaitant maintenir l'unité du Soudan et empêcher le pays de verser dans un chaos à la somalienne. Le gouvernement de Khartoum, lui, interdit fréquemment l'accès du Sud aux ONG humanitaires réunies dans un consortium appelé CART (*Combined Agencies Relief Team*). Après 1991, les réfugiés au Kenya et en Ouganda sont mieux servis à cet égard. Lorsqu'ils restent vivre dans le Sud du Soudan, en revanche, les déplacés victimes de la guerre bénéficient moins de l'aide internationale. Quant à ceux qui fuient vers le Nord musulman, beaucoup sont parqués dans de vastes camps à l'écart de Khartoum, où l'assistance des organisations humanitaires entérine leur déculturation et leur assujettissement à l'ordre militarislamiste de la junte.

Comme au Liberia, la dimension politique des ONG locales et internationales révèle alors les soubassements d'une économie de guerre. Tous les camps en présence disposent en l'occurrence de leurs branches « humanitaires », y compris l'opposition armée dans le Nord avec des associations caritatives comme la *Beja Relief Organisation*, l'*Amal Trust* ou la *Nuba Relief, Rehabilitation and Development Organisation* (cf. tableau 4, p. 73). Parfois, les initiatives en la matière se réduisent à un simple jeu de réciprocités et d'équivalences. Ainsi, la SPLA monte en 1990 un Conseil œcuménique



des Églises du Nouveau Soudan, parce que la junte de Khartoum a déjà un SCC, le *Sudan Council of Churches*, qui date de 1965. Dans le même ordre d'idées, les propagandistes du gouvernement et des rebelles se livrent bataille par l'intermédiaire d'institutions spécialisées. Sur la question de l'esclavage, par exemple, la junte établit en mai 1999 une commission d'enquête, le CEAWAC (*Committee for the Eradication of Abduction of Women and Children*), à laquelle la SPLA réplique en lançant trois ans après une fondation à l'objectif similaire, la FREDCAC (*Foundation for Rehabilitation, Education and Development of Children Affected by Armed Conflict*).

Par rapport aux mouvements rebelles dans le Sud, le gouvernement a cependant l'avantage de contrôler l'appareil d'État, ce qui lui permet de développer un système plus sophistiqué pour capter et orienter l'aide humanitaire. Son dispositif gravite en l'occurrence autour d'une agence de prosélytisme religieux créée en 1980, la *Da'wa Islamiya* (l'Appel de l'islam), qui est statutairement exonérée d'impôts et qui finit par monter un véritable empire commercial et industriel. Il comprend aussi une myriade d'organisations apparues un ou deux ans après l'arrivée au pouvoir des Frères musulmans en 1989, à l'instar d'*Al Birr* (Bienfaisance), qui construit des hôpitaux dans le Sud, des *Shaheed* (Martyrs), qui assistent les familles des soldats tués au combat, de la Fondation Abdel Rahman Ibn Awf, qui soutient les milices gouvernementales, ou des femmes de *Salaam al Izzah* (La paix dans l'honneur), qui cuisinent pour les troupes. Sur le front intérieur, l'objectif est en l'occurrence de sanctuariser des positions stratégiques et de fixer la population en dehors des zones rebelles. Parce que Khartoum a l'ambition d'exporter sa révolution islamique à travers le monde, il s'agit également de porter la voix du Soudan dans le reste de l'Afrique, par exemple au Tchad à partir de 1985, où *Da'wa Islamiya* essaie de s'affranchir des financements libyens pour contenir les velléités annexionnistes du colonel Muammar Kadhafi, voire jusqu'en Europe, où une obscure ONG, la TWRA (*Third World Relief Agency*), se charge de convoier 350 millions de dollars en provenance d'Iran, du Pakistan, de Brunei et de Malaisie pour soutenir les activités militaires des musulmans de Bosnie en 1992-1996.

Le dispositif gouvernemental de captation des secours tourne ainsi autour de deux pivots : la perception de l'impôt musulman *zakat*, qui permet de financer les organisations « militaro-caritatives » de la mouvance islamiste, et le contrôle des activités humanitaires étrangères, qui vise à restreindre l'aide aux zones rebelles. Au pouvoir de 1969 à 1985, c'est le régime de Gaafar Nimeiry qui a posé les bases d'un tel système. Il a notamment institutionnalisé la *zakat*, qui était initialement un don volontaire et une aumône religieuse avant de devenir un impôt obligatoire et une source de revenu pour l'État dans le cadre d'une loi de 1984<sup>21</sup>. Placé sous la responsabilité de la présidence et du ministère des Affaires sociales, un organisme spécialisé (*Diwan*

---

(21) En principe, les résidents étrangers ou non musulmans étaient quant à eux tenus de payer une taxe de solidarité sociale. Cf. Converset, Emilie et Binois, Jean-Marc [2006], *La « zakat » au Soudan : une alternative islamique à l'aide humanitaire internationale ?*, Genève, IUED, Itinéraires Notes et Travaux, n° 78.

*az-zakat*) a alors été chargé de collecter et redistribuer cette contribution prélevée sur les métaux précieux, les biens marchands, les bijoux, les dépôts bancaires, le cheptel, les récoltes et les réserves en or ou en argent. Une pareille étatisation n'a d'ailleurs pas été sans provoquer des réticences de la part des confréries soufies traditionnelles, qui avaient l'habitude de percevoir elles-mêmes la *zakat* et qui ont essayé de se soustraire au système. Les partisans de la charité privée ont souligné que le dispositif était injuste sur le plan social. D'une part, la *zakat* était essentiellement prélevée en milieu rural, parmi les ménages les plus pauvres du pays, tandis que les compagnies pétrolières en étaient exemptées grâce à des contrats de concession. D'autre part, sa redistribution n'obéissait pas à une règle de péréquation et bénéficiait en priorité aux régions les plus riches où l'impôt avait été collecté, à savoir la Gezira, Sennar, Gedaref et Khartoum.

À partir de 1989, la junte islamiste a alors poursuivi l'étatisation de l'aumône religieuse malgré sa rupture avec les principes d'économie planifiée du régime « socialiste » de Gaafar Nimeiry. Officialisée par la loi dès 1980, puis inscrite dans la Constitution de 1991, la Chambre de la *zakat* n'a guère réussi à s'affranchir de la tutelle du pouvoir, même si elle a été autorisée à tenir ses comptes sur des registres distincts de ceux du Trésor public. Concernant les initiatives caritatives du secteur privé, en revanche, le libéralisme de la junte islamiste s'est plutôt traduit par un assouplissement de la législation sur la gestion, les investissements et la création de fondations pieuses (*waqf*). En vertu de lois de 1970 et 1980, celles-ci avaient été placées sous la coupe du ministère des Affaires religieuses, puis d'un État très centralisé qui les avait tout simplement nationalisées. Mais après 1989, la junte islamiste a redonné aux familles légataires des fondations pieuses les propriétés confisquées du temps de la dictature de Gaafar Nimeiry. Contournant les préceptes de l'école hanafite sur la perpétuité du *waqf*, elle a même autorisé les fondateurs à révoquer leur legs. Avec la Constitution de 1998, enfin, les associations dites *tawali* ont pu assez facilement recevoir des financements de l'étranger. Ainsi, les fondations islamiques ont proliféré et quelque peu compensé les échecs de l'étatisation d'une *zakat* dont la collecte ne dépassait pas les 74 millions de dollars en 2003 à cause de l'évasion fiscale, notamment de la part d'agriculteurs parfois poursuivis en justice pour avoir caché une partie de leur bétail ou minimisé le montant de leurs récoltes.

L'aide internationale, quant à elle, a constitué une source de revenus et de patronage autrement plus importante pour le gouvernement. La dictature de Gaafar Nimeiry avait déjà essayé de mettre la main sur les secours humanitaires lors de la famine de 1984 au Darfour. Ses successeurs islamistes n'ont pas procédé autrement. En 1992, une loi, le *Relief Act*, a même légalisé les détournements de l'armée en stipulant que toute aide importée dans le pays appartenait au gouvernement. En 1996, les autorités ont ensuite fusionné la Commission des secours et le Bureau des agences volontaires afin de mieux contrôler les activités des ONG occidentales. Avec la crise du Darfour à partir de 2003, enfin, le gouvernement a entrepris d'infiltrer et encadrer les organisations humanitaires grâce à une loi de 2006, l'*Organization of Voluntary and Humanitarian Work Act*, qui devait théoriquement lui permettre de sélectionner



et recruter le personnel local des agences de secours. Pour parachever le tout, les autorités ont souvent nommé des islamistes purs et durs à la tête des organismes de contrôle de l'aide. La *Humanitarian Affairs Commission*, établie en 1996, a ainsi été dirigée par Abdul-Rahman Abu Dum, un homme qui, avant d'être nommé gouverneur dans le Sud du Soudan, avait d'abord été en poste au Pakistan pour gérer l'aide aux moudjahidine afghans depuis le bureau local de l'IARA à Peshawar. Ancien responsable de l'ONG islamiste *Muessessa Muwafag el Kheiriya*, Sulaf el Din Salih Mohamed Tahir a, quant à lui, été promu ministre des Affaires humanitaires en 2001, avant de prendre en charge les programmes de démobilisation des guérilleros dans l'Est et le Sud du pays après les accords de paix de 2005.

En comparaison, le dispositif de captation de l'aide paraît plus éclaté dans les zones libérées par la SPLA, où le mouvement de John Garang prétend organiser un État, le « Nouveau Soudan », et gérer une administration territoriale comprenant des comtés et des cantons (*payam*) subdivisés en quatre à six villages (*boma*)<sup>22</sup>. Tout comme la junte à Khartoum, la guérilla sudiste instrumentalise certes les secours et les ONG de la communauté internationale afin de contrôler la population et discréditer l'ennemi. À travers le relais des organisations humanitaires, en particulier les agences scandinaves, la propagande de John Garang consiste notamment à dénoncer les bombardements gouvernementaux sur des civils qui ont délibérément été rassemblés par les rebelles pour servir de bouclier humain autour des bases militaires de la SPLA. L'administration du « Nouveau Soudan » dispose par ailleurs de divers organes pour capter l'aide internationale que les commandants locaux n'hésitent pas non plus à détourner pour leur propre compte. À Nairobi, la SPLA établit ainsi un bureau spécifique, le *Development Assistance Technical Office*, pour recevoir les fonds de l'agence américaine USAID. À l'intérieur du Soudan, le mouvement de John Garang monte également une branche humanitaire, la SRRA, dont l'objectif n'est pas d'aider les civils mais de soutenir la lutte armée. Cette coquille vide, qui se contente pendant longtemps de délivrer des visas aux humanitaires occidentaux, cherche à mettre la main sur les secours en officialisant son racket de protection par un accord qui organise le partage des ressources, ce qui provoque le départ de onze ONG étrangères en février-mars 2000<sup>23</sup>. L'année suivante, encore, elle oblige les humanitaires à salarier des opérateurs radio de la SPLA, sous peine de confisquer leurs équipements de communications.

Toutefois, un pareil dispositif se révèle bien moins sophistiqué que celui de Khartoum. En effet, les rebelles ne disposent pas des ressources d'un État. En outre, la SPLA implose à partir de 1991, quand l'autorité de John Garang, qui a perdu ses bases

(22) Branch, Adam et Mampilly, Zachariah Cherian [2005], "Winning the war, but losing the peace? The dilemma of SPLM/A civil administration and the tasks ahead", *Journal of Modern African Studies* vol. 43, n° 1, p. 1-20; Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [2005], « Le gouvernement par la guérilla : le cas du Sud-Soudan », in Quantin, Patrick (dir.), *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Paris, Karthala, p. 289-300.

(23) Contrairement aux idées reçues, la junte islamiste n'est ainsi pas la seule à expulser les organisations humanitaires qui refusent de se plier aux *diktats* des belligérants.

arrière en Éthiopie, est de plus en plus contestée de l'intérieur par des rivaux comme Riek Machar ou Lam Akol, que la junte ne manquera pas d'instrumentaliser pour affaiblir le principal mouvement d'opposition armée. Les diverses factions en lice se disputent alors le contrôle de l'aide avec des branches humanitaires dont la prolifération n'a d'égale que l'inconsistance (voir tableau 4). Autre conséquence de cette fragmentation, les seigneurs de guerre ne se gênent pas pour piller les secours, renouant avec la forme la plus primitive de détournement de l'assistance internationale.

**Tableau 4. — Les principales ONG soudanaises pendant la deuxième phase de la guerre dans le Sud (1983-2005)**

Nom de l'ONG	Caractéristiques
<p>• Au Nord</p> <p><b>Da'wa Islamiya</b> (l'Appel de l'Islam)</p>	<p>Créée en 1980, cette agence a d'abord une fonction uniquement prosélytique. Mais elle se dote progressivement de satellites humanitaires et d'entreprises commerciales, jusqu'à fonder un véritable empire qui prend toute son ampleur avec l'arrivée au pouvoir des Frères musulmans en 1989. La nébuleuse caritative de <i>Da'wa Islamiya</i> se compose notamment d'un Fonds de solidarité sociale (<i>Al Takaful al Ittima'i</i>) pour les indigents, d'une ONG (l'ARA) pour les activités à l'étranger, et d'une filiale médicale créée en 1992, l'ASMCC (<i>African Society for Mother and Child Care</i>). Pour se financer, la maison mère compte moins sur la <i>zakat</i> que sur les sociétés qu'elle a établies ou auxquelles elle participe dans des secteurs aussi variés que les pipelines du Nord-Est du Soudan (Saika), l'immobilier (Sundos), le bâtiment ou les travaux publics (Sinin et la Fondation de bienfaisance Dan Fodio), etc. Présidée à partir de 1987 par Abdel Rahman Suwar el Dahab, un officier qui a dirigé la junte militaire de transition en 1985-1986 et rallié les Frères musulmans en les faisant entrer au gouvernement, <i>Da'wa Islamiya</i> bénéficie de protections au plus haut niveau. Son conseil d'administration comprend par exemple Ahmed Mahjub Haj Nur, un proche du fameux théoricien islamiste Hassan el Turabi et un des trois juges de la cour d'appel de Khartoum qui, en 1985, avait condamné à mort pour apostasie le leader des Frères républicains, Mahmud Muhammad Taha. Autre membre du conseil d'administration de l'organisation, Jaafar al-Gafir dirige le groupe Sundos ; il a ordonné l'expulsion de déplacés qui avaient fui la guerre dans le Sud et s'étaient installés sur un de ses terrains dans la banlieue de la capitale, Jebel Auliya. Avec de tels dirigeants, <i>Da'wa Islamiya</i> est vite accusée de servir les desseins de la junte islamiste, par exemple en recrutant des enfants de la rue à Khartoum pour les envoyer se battre avec les troupes gouvernementales.</p>
<p>• Au Sud</p> <p><b>MRRA</b> (<i>Mundri Relief and Development Association</i>)</p>	<p>Fondée par le révérend Kenneth Baringwa lorsque la localité est prise par la SPLA en 1991, la <i>Mundri Welfare Association</i> s'affranchit bientôt de la tutelle des Églises et prend le nom de <i>Mundri Relief and Development Association</i> en 1994.</p>
<p><b>NRRDO</b> (<i>Nuba Relief, Rehabilitation and Development Organization</i>)</p>	<p>Fondée dans les collines nouba en 1993, la NRRDO est pendant longtemps la seule ONG à travailler dans cette région disputée et difficile d'accès qui se situe sur les lignes de front entre le Nord et le Sud. Ses activités sont assez variées, de la construction de petits barrages d'irrigation jusqu'à des réunions de réconciliation financées par la coopération suisse en 2005.</p>
<p><b>RASS</b> (<i>Relief Association for Southern Sudan</i>)</p>	<p>Parrainée par Riek Machar, un dissident de la SPLA, cette branche humanitaire de la faction Nasir, opposée à John Garang, est fondée en 1991 et dirigée par un érudit, le docteur Timothy Tutlam, qui deviendra gouverneur du Haut-Nil avant de mourir dans un accident d'avion en février 1998.</p>



Nom de l'ONG	Caractéristiques
<b>SRRA</b> ( <i>Sudan Relief and Rehabilitation Association</i> )	Créée en 1986 en Éthiopie dans le camp de réfugiés d'Itang, la SRRA est la branche humanitaire de la SPLA et elle suit de près l'évolution politique de la guérilla de John Garang, qui est dominée par les Dinka. Originaire de l'Équatoria, son premier directeur, l'avocat Richard Mulla, échappe ainsi de peu, en 1988, à une tentative d'assassinat déguisée en accident de voiture. Il a en effet eu le tort de demander des comptes à la SPLA sur le détournement des fonds alloués par la communauté internationale au moment de la famine de 1985. Exfiltré du Kenya par les bailleurs occidentaux de la SRRA, Richard Mulla est ensuite remplacé brièvement par un gynécologue et un Dinka fidèle à John Garang, Justin Yaac. L'organisation n'échappe pas pour autant à la scission de la SPLA en 1991. En effet, l'ancien commandant du camp d'Itang et beau-frère de Riek Machar, Taban Deng Gai, qui en a pris la tête après Justin Yaac, trahit John Garang en négociant avec le gouvernement de Khartoum le transport fluvial d'une aide alimentaire au profit de la faction Nasir depuis la ville de Malakal. Purgée de ses dissidents, la SRRA est alors reprise en mains par la SPLA. Après le retour de Riak Machar dans le giron du mouvement de John Garang en janvier 2002, elle absorbe finalement la RASS et s'institutionnalise en prenant le nom de <i>Sudan Relief and Rehabilitation Commission</i> début 2003.
<b>BYDA</b> ( <i>Bahr-el-Ghazal Youth Development Agency</i> )	Fondée en 1998 par le chef d'état-major de John Garang, Salva Kiir, la BYDA a surtout pour objectif d'attirer l'aide internationale dans la région natale de son leader. Elle ne mène quasiment pas d'activités humanitaires, servant essentiellement de tremplin politique. Devenue moribonde, elle est ainsi réactivée en novembre 2009 par une assemblée de notables réunis à Kuajok, la capitale de l'État de Warrap, afin de soutenir la candidature de Salva Kiir aux élections d'avril 2010, celui-ci ayant entre-temps pris la tête de la SPLA après la mort accidentelle de John Garang.

Source : Observatoire de l'action humanitaire.

## ■ La Somalie : depuis 1988

Véritable cimetière de l'aide internationale, la Somalie constitue quant à elle un cas d'école en la matière. Ce pays de la Corne de l'Afrique vit en effet sous perfusion humanitaire depuis la guerre de l'Ogaden qui l'a opposé à l'Éthiopie en 1977 et qu'il a perdue en 1978. En trente ans, ses dirigeants et ses combattants ont donc eu largement le temps d'apprendre à instrumentaliser les secours destinés aux populations réfugiées ou déplacées.

Comme au Soudan avant la reprise de la guerre sous l'égide de la SPLA en 1983, l'aide y joue ainsi un rôle stratégique qui prend toute son ampleur dès avant la chute de la dictature de Syad Barré en 1991. Parmi les factions armées en exil, le SNM recrute par exemple des combattants dans les camps de réfugiés isaaq assistés par la communauté internationale en Éthiopie après le bombardement de la ville de Hargeisa par les troupes de Mogadiscio en 1988. À l'époque, la guérilla, qui vient de perdre l'appui d'Addis-Abeba, ne reçoit quasiment aucune aide financière de la part de puissances étrangères, hormis un soutien de principe à Aden de la République populaire et démocratique du Yémen. Pour continuer le combat, le SNM doit compter sur l'argent de sa diaspora et des camps de réfugiés qui lui servent de base logistique et de vivier de recrutement. À l'inverse des autres factions armées en Somalie, le mouvement est dirigé par des civils, selon un principe de rotation clanique qui servira de base aux fondements démocratiques de son pouvoir lors de la proclamation

d'indépendance du Somaliland en 1991<sup>24</sup>. Aussi le SNM est-il davantage en prise sur des ONG comme la SOMRA (*Somali Relief Association*) ou la SORRA (*Somali Relief and Rehabilitation Association*) qui se préoccupent de reconstruire des postes de santé et des écoles primaires dans les zones libérées par la guérilla : fondée officiellement à Londres en 1990, la première émane de la diaspora isaaq outre-mer ; la seconde, née en 1989 dans les camps de réfugiés d'Éthiopie, est animée par les fondateurs d'un groupe de réflexion, Ufo, qui avaient entrepris de réhabiliter l'hôpital de Hargeisa avant d'être mis en prison par la dictature en 1981<sup>25</sup>.

À Mogadiscio, dans le Sud, le régime de Syad Barré continue pour sa part de détourner l'aide qui, précisément, fait tant défaut au SNM dans le Nord-Ouest de la Somalie après les bombardements de 1988 et l'évacuation des humanitaires occidentaux. Initialement prévue pour les victimes de la guerre de l'Ogaden en 1978, l'assistance internationale finance une grande partie du budget de l'État. Entre 1980 et 1990, elle représente entre 37,4 % et 58,6 % du produit national brut du pays<sup>26</sup>. En conséquence de quoi, elle permet à Syad Barré de se maintenir au pouvoir malgré l'état des mouvements de lutte armée qui se resserre contre Mogadiscio. Selon certains auteurs, ce serait ainsi la diminution de l'aide qui, avec la fin de la guerre froide, précipite la chute de la dictature, débarrassant les Somaliens d'un régime autoritaire et corrompu<sup>27</sup>.

La nouvelle phase de guerre civile, qui démarre en 1991, exacerbe alors la tendance au pillage des secours. Encore une fois, une rapide analyse géopolitique est éclairante. Dans le Nord-Ouest, l'ancien protectorat du Somaliland fait sécession et recouvre une indépendance perdue en 1960. « Boycottée » par l'Union africaine, cette région bénéficie donc peu d'une aide internationale dont la simple perspective suffit à rallumer le conflit autour du port de Berbera en 1992. De ce fait, explique Alex de Waal, le Somaliland indépendant échappe aux tourments de l'intervention « militaro-humanitaire » à Mogadiscio et parvient bientôt à renouer avec la paix, précisément parce que l'initiative des négociations ne vient pas de l'extérieur. Dans le Sud, en revanche, les Nations Unies sponsorisent maintes conférences de paix qui légitiment et nourrissent les seigneurs de guerre en lutte pour le contrôle du pouvoir. L'afflux d'aide ne met pas un terme au conflit. Bien au contraire, il l'enflamme en introduisant de nouveaux enjeux de compétition. Le phénomène est particulièrement

(24) Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [1998], « Le Somaliland, de l'État virtuel à la gestion pratique du pouvoir », *Cultures et Conflits*, n<sup>os</sup> 31-32, p. 205-223.

(25) Daar, Ahmed [1994], "Capacity building in the Republic of Somaliland: SORRA and other local NGOs", in Salih, Mohammed et Wohlgemuth, Lennart (eds.), *Crisis management and the politics of reconciliation in Somalia*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, p. 92-100 ; Bradbury, Mark [2008], *Becoming Somaliland*, Londres, James Currey, p. 70.

(26) Auvinen, Juha et Kivimäki, Timo [2000], "Somalia: the struggle for resources", in Nafziger, Wayne, Stewart, Frances et Väyrynen, Raimo (eds.), *War, hunger, and displacement: vol. 2, Case studies*, Oxford, Oxford University Press, p. 209.

(27) Pour un résumé des thèses à ce sujet, voir Abdulahi, Osman et Souaré, Issaka (eds.) [2007], *Somalia at the crossroads: challenges and perspectives in reconstituting a failed State*, Londres, Adonis & Abbey Publishers, p. 49-50.



frappant au moment de la famine qui ravage la région de Baidoa en 1992 et qui finit par déclencher un surcroît de violence avec l'intervention militaire des Américains à la fin de l'année. D'une logique implacable, l'enchaînement des événements donne un peu le sentiment d'un cercle vicieux. En effet, constate Karin von Hippel, la crise alimentaire perdure à mesure que les combattants volent les vivres, que les médias en rendent compte, que l'opinion publique s'en émeut et qu'elle demande la mobilisation de la communauté internationale, obtenant un surcroît d'aide qui vient continuer d'alimenter la guerre!

Conduite au nom des Nations Unies, connue sous le nom d'opération *Restore Hope* et limitée au Sud de la Somalie à partir de 1992, l'intervention militaire des États-Unis s'achève sur un constat d'échec en 1995. En attendant, les combattants continuent de capter les secours et d'attaquer les civils. L'aide humanitaire acquiert d'autant plus d'importance que les groupes en lice ont très peu d'autres ressources pour se financer. Dans le Sud, les plantations de banane de la période italienne ont été saccagées; les exportations de bétail passent essentiellement par le Nord; quant au port et à l'aéroport de Mogadiscio, ils ne fonctionnent plus et ne rapportent donc plus de taxes. Les transferts de la diaspora somalienne sont à peu près les seuls à garantir une manne financière régulière, nonobstant l'argent soutiré aux humanitaires sous forme de racket de protection ou de rançons pour libérer les volontaires enlevés par des gangs de criminels. À un moment, la « sécurité », c'est-à-dire la rémunération de combattants promus gardes privés, accapare jusqu'à un tiers du budget des ONG internationales actives à Mogadiscio.

Le départ des dernières troupes américaines, en 1995, ne met pas un terme aux détournements de l'aide. Mais il déplace les feux de l'actualité vers d'autres pays en crise, à commencer par la Bosnie. On oublie alors la Somalie jusqu'à ce que l'arrivée au pouvoir des islamistes et la multiplication des actes de piraterie rappellent la Corne de l'Afrique au bon souvenir des médias. En 2009, les bailleurs de fonds sollicitent de nouveau la générosité de la communauté internationale en affirmant que le Sud du pays connaît sa pire crise humanitaire depuis une quinzaine d'années. Cette année-là, rapporte Mark Bradbury, ils lèvent ainsi jusqu'à 500 millions de dollars, contre un plancher de 36 en 2000... et un maximum de 200 au moment de l'opération *Restore Hope* en 1993. En effet, leur appel rencontre un certain écho du fait que les décideurs politiques croient que l'aide humanitaire va aussi permettre de lutter contre le terrorisme islamique et la piraterie. Il n'est pourtant pas évident que les deux soient conciliables : c'est précisément quand ils étaient au pouvoir à Mogadiscio en 2006 que les fondamentalistes ont réussi à endiguer la piraterie<sup>28</sup>.

(28) Pour une analyse qui montre que le soutien aux pêcheurs de la côte somali (dons de bateaux, construction d'embarcadères, etc.) va au contraire renforcer la capacité de nuisance des pirates, voir : Hansen, Stig Jarle [2009], *Piracy in the Greater gulf of Aden: myths, misconception and remedies*, Oslo, Norwegian Institute for Urban and Regional Research, p. 15.

Structurellement, l'assistance internationale reste de toute façon un des moteurs du conflit qui déchire la Somalie depuis plusieurs décennies. Couplées aux invasions militaires de l'Éthiopie voisine et chrétienne, les interférences occidentales continuent par ailleurs d'alimenter le fonds de commerce des islamistes. De fait, le régime d'Addis-Abeba n'était certainement pas le mieux placé pour aller rétablir l'ordre à Mogadiscio en 2006. De même, on peut s'interroger sur la nécessité de confier à Madrid la direction de l'opération navale européenne pour combattre la piraterie dans la Corne de l'Afrique en 2009, alors que les pêcheurs espagnols étaient précisément accusés par les Somaliens d'être les premiers à aller piller les ressources halieutiques de leurs eaux territoriales. Dans tous les cas, la situation n'a pas fondamentalement changé sur le terrain. Régulièrement interceptés par les combattants, les secours représentent toujours un enjeu important. « Ce que je ne comprends pas, résumait un responsable du gouvernement provisoire de Mogadiscio, c'est pourquoi les bailleurs continuent aveuglément à donner autant d'argent. L'aide humanitaire en Somalie ne fait que nourrir la guerre depuis de nombreuses années, c'est un système bien en place. »<sup>29</sup>

Ainsi, la Corne de l'Afrique aura été, avec le Biafra, un des rares cas où les secours ont pu être une source d'approvisionnement indispensable pour les belligérants, faute d'autres ressources (cf. tableau 5, p. 78). L'assistance de la communauté internationale n'a pas joué un rôle aussi crucial au Liberia, tant du côté des rebelles que du gouvernement. Dans le Sud du Soudan, le bilan est plus mitigé. Dans un premier temps, les secours ont été détournés par tous les camps en présence. Toutefois, à partir de 1999, la junte de Khartoum a financé ses troupes essentiellement par ses exportations de pétrole, tandis que la SPLA continuait de vivre de l'aide jusqu'à la signature d'accords de paix en 2005. D'une manière générale, il est très rare que les secours de la communauté internationale constituent l'unique source d'approvisionnement des belligérants, le Biafra et le Sud de la Somalie étant des exceptions qui confirment la règle. Qu'on ne s'y trompe pas, cependant. La diversification du ravitaillement des combattants n'absout pas les humanitaires de leurs responsabilités dans la prolongation ou l'exacerbation des conflits. Comme on le verra dans le chapitre suivant, la question n'est pas vraiment de savoir si, à eux seuls, les secours de la communauté internationale alimentent toute une économie de guerre. Elle est plutôt de s'interroger sur les effets positifs et négatifs de l'aide : un bilan difficile à établir.

(29) Braquehais, Stéphanie [12 oct. 2009], « Aide alimentaire de l'ONU : la faille somalienne », *Libération*, p. 7.



**Tableau 5. — Les ressources des belligérants dans les guerres de Somalie, du Soudan et du Liberia (1983-2005)**

Ressources	Sud-Somalie (depuis 1988)		Sud-Soudan (1983-2005)		Liberia (1989-1997)	
	Gouvernement (avant 1991)	Rebelles	Gouvernement	Rebelles	Gouvernement	Rebelles
Production agricole	Banane, bétail	—	Gomme arabique, autres	—	Plantation de caoutchouc Firestone avant 1990	Bois précieux
Industrie	0	0	—	0	—	0
Services	0	0	0	0	Pavillons de complaisance, revenus du port de Monrovia	0
Minerais, pierres précieuses	0	0	0	0	0	Fer jusqu'à la prise du terminal minéralier du port de Buchanan par la force d'intervention panafricaine en 1992
Pétrole	0	0	À partir de 1999	0 (jusqu'aux accords de paix de 2005)	0	0
Transferts des diasporas	+	++	+	—	+	—
Aide humanitaire	++	++	++	++	++	—

**Légende :** 0 = nul ; — = négligeable ; + = important.

# L'évolution des stratégies d'action humanitaire dans la guerre



La récupération politique et militaire de l'assistance internationale ne laisse évidemment pas les humanitaires indifférents. Pour atténuer le problème, à défaut d'y remédier complètement, les organisations de secours ont échafaudé plusieurs stratégies, parmi lesquelles on peut dégager deux principales tendances : la réduction, la suspension ou l'arrêt de l'aide, qui sont analysés dans le chapitre suivant, et le recours à la force, qui est traité dans le chapitre 5. Dans un cas comme dans l'autre, les réponses proposées ne sont pas entièrement satisfaisantes, loin de là. Elles relèvent de philosophies parfois opposées et suscitent de nombreux débats dont nous tentons de rendre compte de la manière la plus synthétique possible. De par la diversité de ses engagements et de ses missions, le mouvement humanitaire est en effet trop hétérogène pour dégager une position commune sur la meilleure façon d'éviter les détournements de l'aide. Concrètement, les stratégies d'intervention diffèrent d'une organisation à l'autre.

De ce point de vue, il importe d'analyser plus en détail les cultures institutionnelles et associatives qui peuvent déterminer les modes d'action et les discours sur la guerre face au problème de fond de l'instrumentalisation politique de l'aide par les belligérants. En pratique, les organisations humanitaires proposent des analyses plus ou moins lucides de leurs limites et de leur capacité à gérer l'incertitude. Certaines se contentent de nier les problèmes qu'elles soulèvent ; d'autres les intègrent dans un ensemble de contraintes qui justifieraient leurs échecs. Très peu en tirent les conséquences qui s'imposent parfois, à savoir l'arrêt de programmes humanitaires pour ne pas contribuer à ravitailler les combattants et à prolonger les conflits. Dans la plupart des cas, les organisations humanitaires ne veulent pas conditionner leur aide à des études de faisabilité. Leur refus de se désengager est d'ordre structurel. Il repose sur un impératif moral d'assistance à des personnes en danger et se retrouve dans leur dénonciation des embargos destinés à raréfier les ressources des belligérants. Cette opposition de principe a, par exemple, été l'acte fondateur d'ONG comme Save the Children, Oxfam ou Médecins sans frontières contre, respectivement, les sanctions infligées à l'Allemagne en 1919, le blocus imposé à la Grèce occupée en 1942 et -l'encerclement de l'enclave biafraise par les troupes nigérianes en 1968.

Les divergences du mouvement humanitaire se retrouvent à propos de la sécurisation des vivres apportés à des populations en guerre. Les secouristes hésitent notamment à coopérer avec les forces armées en lice, si tant est qu'il soit possible de leur échapper. La question soulève de nombreux problèmes éthiques et pratiques. Dans des contextes d'insécurité non pas croissante mais permanente, le débat actuel sur l'acceptation ou non d'escortes armées illustre bien les enjeux à cet égard, tant en matière de gestion du risque que d'indépendance d'action et de neutralité revendiquée. Pour un humanitaire, la probabilité de se faire tuer n'a pas augmenté, ainsi que nous le montrons à partir d'une série statistique relativement longue, qui couvre plus d'un demi-siècle. En revanche, les secouristes présents sur les terrains de conflits

armés sont beaucoup plus nombreux, ce qui explique en grande partie l'augmentation corrélative du nombre de victimes dans leurs rangs. Conjugée à une médiation de plus en plus sophistiquée de la geste humanitaire, une telle prolifération a alors justifié une (re)militarisation de l'aide en redessinant la configuration et les priorités des interventions de la communauté internationale dans des situations de guerre. C'est ici que se situe la nouveauté du genre, bien plus que dans les velléités d'instrumentalisation des belligérants ou dans la prétendue multiplication des conflits armés et des atrocités.



## CHAPITRE 3

## Le discours et la pratique

Avant d'envisager de recourir à la force pour sécuriser les secours et protéger des populations en danger, les humanitaires ont considéré d'autres options en vue de limiter les effets pervers de l'aide dans des économies de guerre. À quelques exceptions près, la plupart cherchent d'abord à justifier la poursuite de leurs programmes. Leur procrastination ne manque pas de surprendre. Pour peu que l'objectif soit bien de sauver des vies, on peut en effet s'étonner que les secouristes acceptent si facilement de ravitailler les bourreaux. Certains y voient la conséquence d'une marchandisation et d'une expansion de l'aide qui ont transformé les acteurs humanitaires en opérateurs d'abord préoccupés par leur croissance institutionnelle, plutôt que par la qualité de leurs prestations. Mais le refus de se désengager tient aussi à la logique jusqu'au-boutiste d'une assistance à des personnes en danger de mort. Face aux pressions d'ordre moral, l'éventualité d'un retrait demande beaucoup de courage et de lucidité. Or, l'émotion dont est porteuse la souffrance des victimes ne fait pas bon ménage avec la froideur de calculs stratégiques sur l'impact positif ou négatif de l'aide.

Concrètement, les organisations humanitaires sont parfois contraintes de se retirer pour des raisons de sécurité ou d'économie, lorsque la vie de leur personnel est directement mise en danger, ou lorsque les programmes ne sont plus financés. En revanche, elles conçoivent très rarement leur retrait de façon stratégique et raisonnée, après avoir conclu que les effets pervers de leurs actions l'emportent sur les bénéfices apportés aux victimes. Médecins sans frontières est en l'occurrence une des seules ONG à savoir « faire montre de fermeté quand il le faut. C'est une question de crédibilité, constatent des journalistes spécialisés. On ne peut demander à la fois la confiance des donateurs et, dans le même temps, se laisser vaincre par les pressions d'où qu'elles viennent. La mission de l'association... n'est pas de s'investir aveuglément dans l'action humanitaire mais d'agir, après réflexion, interrogation sur la finalité et la justification de l'aide à tel ou tel pays. Généreux, certes, mais pas naïfs »<sup>1</sup>.

(1) Deldique, Pierre-Édouard et Ninin, Catherine [1991], *Globe doctors : 20 ans d'aventure humanitaire*, Paris, Belfond, p. 299.



## ■ Les réponses des humanitaires aux effets pervers de l'aide

Plusieurs « solutions » ont été proposées pour limiter les effets pervers de l'aide dans des économies de guerre. De l'interruption momentanée jusqu'à un arrêt définitif en passant par la diminution ou le recentrage de l'assistance internationale sur certaines catégories de populations, il existe tout un éventail d'options en la matière. Dans un document daté de 2004 et cité par Abby Stoddard *et al.*, le bureau humanitaire de la Commission européenne, ECHO, liste les différents cas de figure possibles : restriction géographique des secours aux seules zones sécurisées ; suspension ou poursuite *a minima* de programmes qui sont confiés à des sous-traitants, y compris des entreprises ; retrait des expatriés mais pas des employés locaux ; évacuation de la totalité du personnel et transfert des activités à des partenaires restés sur place. Un désengagement complet n'est cependant pas évoqué officiellement. Et pour cause : aux yeux de la plupart des organisations de secours, une telle éventualité s'apparente à une sorte de bombe atomique, c'est-à-dire une arme qui a une portée dissuasive mais ne doit en aucun cas être employée.

Avant d'en arriver là, une première « solution » consiste d'abord à renforcer les codes de conduites et les normes humanitaires qui devraient obliger les belligérants à mieux respecter les principes d'une aide impartiale. Le problème est que la judiciarisation de l'assistance internationale ne garantit pas par elle-même l'application des règles édictées. À l'occasion, le développement de normes humanitaires peut même se révéler contreproductif. Dès 1949, par exemple, les Conventions de Genève ont été utilisées à mauvais escient. Certaines de leurs dispositions prévoient en effet le rapatriement des prisonniers de guerre à l'issue des combats. Les Israéliens, dont l'État venait d'être reconnu par la communauté internationale, en ont donc profité pour expulser de leurs terres les Arabes de Palestine qu'ils détenaient, y compris les internés civils à qui ils avaient si « généreusement » attribué le statut très « protecteur » de prisonnier de guerre. D'une manière générale, plusieurs auteurs s'inquiètent ainsi de ce que le développement du droit international humanitaire fragilise ceux qui veulent bien l'appliquer et qui, précisément, sont souvent les plus respectueux des populations non combattantes. Nicholas Berry critique par exemple le pacifisme caché du CICR qui, en restreignant les conditions de l'exercice de la force militaire, revient en fait à empêcher les démocraties de répondre à des attaques en provenance de dictatures, de mouvements terroristes ou de guérillas dans le cadre de guerres asymétriques. Dans le même ordre d'idées, Kelly Greenhill note que, depuis les années 1970, le développement de normes humanitaires et la multiplication des ONG ont paradoxalement renforcé les acteurs qui ont délibérément créé des crises migratoires pour tirer parti des failles du système et exploiter les flux de réfugiés à leur avantage.

## ■ Le recentrage de l'aide

Sur le terrain, les opérateurs de l'aide sont sans doute plus pragmatiques et ne cherchent pas forcément à révolutionner le droit international. Certains préconisent plutôt de réduire la valeur marchande des intrants humanitaires afin de ne pas éveiller les convoitises et de ne pas créer de nouveaux enjeux de compétition. Le risque est alors de fournir des secours de moindre qualité sous prétexte de dissuader les pillages. Aussi convient-il de renforcer le contrôle des chaînes de distribution : par exemple, suggère John Borton, en implantant des puces électroniques pour suivre le cheminement des intrants. Les partisans de l'aide alimentaire, en particulier, arguent que les vivres sont moins « fongibles », c'est-à-dire moins susceptibles d'être détournés qu'une assistance économique au budget d'un État en difficulté. En effet, remarquent Hans Singer *et al.*, une ligne de crédit est beaucoup plus abstraite qu'un sac de riz, quoi qu'il en soit par ailleurs de sa traçabilité dans les statistiques financières d'un pays en guerre. Au contraire, la distribution de vivres permettrait aux bailleurs d'exercer des contrôles jusqu'au niveau le plus fin de la chaîne logistique de l'aide, quitte à encadrer les réfugiés en leur donnant des cartes de rations alimentaires dûment estampillées. Malheureusement, le comptage des familles qui ont reçu du riz peut également donner lieu à toutes sortes de manipulations. Sur place, les « bénéficiaires » trafiquent ou revendent leurs cartes de rations alimentaires pour obtenir les compléments de nourriture qui ne sont pas fournis par les organisations internationales. Quant aux autorités, elles essaient fréquemment de capter un maximum d'aide en gonflant les chiffres des populations dans le besoin. En fait de contrôle, la vérification de l'adéquation entre les volumes distribués et le nombre de bénéficiaires déclarés peut ainsi être trompeuse.

Plutôt que de réduire la valeur marchande des intrants humanitaires, d'autres proposent alors de sélectionner les destinataires de l'aide afin de ne pas ravitailler les combattants qui se mêlent à la population civile. Concrètement, le procédé revient souvent à écarter les hommes et à cibler les femmes et les enfants. Ces deux catégories incarnent en effet la victime innocente et vulnérable aux yeux des secouristes et des donateurs. Ainsi, l'article 23 de la quatrième Convention de Genève de 1949 exclut délibérément les hommes adultes des dispositions qui visent à garantir le passage des secours de première nécessité (vivres, vêtements) pour les enfants de moins de quinze ans, les femmes enceintes et les mères. En pratique, le procédé est assez courant. Par exemple, dans les camps de réfugiés cambodgiens en Thaïlande, en 1979, l'UNICEF a mis en œuvre une forme de discrimination sexuelle que Médecins du monde devait reprendre à son compte auprès des Rwandais au Zaïre en 1994. Le problème est qu'une telle sélection doit beaucoup à des représentations et des constructions sociales selon lesquelles les femmes et les enfants seraient les « principales » victimes des conflits armés, quoi qu'il en soit de leur rôle dans les hostilités et l'approvisionnement des guerriers. Sur le plan militaire, le recentrage des secours à partir de critères liés à l'âge ou au sexe ne peut pourtant pas faire illusion. Placées sous la coupe des Khmers rouges, les Cambodgiennes ont dû reverser une dîme aux sbires de Pol Pot, tandis que des combattants n'hésitaient pas à se grimer en femmes



pour aller toucher leur ration alimentaire. Quant aux Rwandaises, elles n'ont pas été les dernières à participer au génocide et à vouloir repartir à la conquête du pays dont elles avaient été chassées par les guérilleros de Paul Kagamé<sup>2</sup>.

De fait, les guerres ne sont pas seulement une affaire d'hommes. Des auteurs féministes comme Joshua Goldstein remarquent ainsi que l'exclusion des femmes en dehors des champs des batailles relève d'abord d'idées préconçues à propos de leur spécialisation ménagère. En effet, les données empiriques ne confirment pas que les hommes seraient génétiquement plus aptes à faire la guerre à cause de leur agilité, de leur rapidité, de leur force physique ou de leur taux de testostérone. À meilleure preuve, la taille ou le poids moyen des soldats d'une armée ne disent rien de la combativité, de l'agressivité, du moral et, *in fine*, du succès des troupes sur les champs des batailles ; le « petit » *bodoï* vietnamien ou le « maigre » *mooryan* somalien sont là pour en témoigner face au « gigantesque » GI américain. De plus, les femmes combattent également dans les guerres. On estime qu'elles constituaient 40 % des commandants de régiments des forces de libération au Viêt Nam dans les années 1960, un tiers des Tigres Tamouls au Sri Lanka dans les années 1990, 10 % des recrues de la branche armée de l'ANC en Afrique du Sud dans les années 1980, 6 % des guérilleros de la ZANLA au Zimbabwe dans les années 1970, etc.<sup>3</sup> Toutes ne sont d'ailleurs pas recrutées de force. À la différence de leurs consœurs en Sierra Leone ou dans le Nord de l'Ouganda, les Éthiopiennes, par exemple, ont pu s'engager volontairement dans la rébellion tigréenne, tandis que les Mozambicaines, les Érythréennes et les Zimbabwéennes ont été mobilisées dans des mouvements de libération puis des armées post-indépendance qui, se réclamant du marxisme, visaient ouvertement à promouvoir les femmes<sup>4</sup>. Dans tous les cas, qu'il s'agisse ou non de recrutements forcés, recentrer l'aide sur les populations dites « vulnérables » n'exonère pas les humanitaires de leurs responsabilités dans la poursuite des conflits. Au contraire, le procédé peut s'avérer contreproductif lorsqu'il s'agit de venir au secours des victimes. En Bosnie, au cours des années 1990, explique Charli Carpenter, les humanitaires ont ainsi choisi délibérément de négliger les hommes valides alors que ceux-ci étaient davantage menacés par les milices serbes, qui les ont massacrés en les séparant du reste de la population.

D'une manière générale, les jeunes adultes de sexe masculin et plus particulièrement ceux de 15 à 29 ans sont les premiers à être tués dans les conflits armés. Les

(2) African Rights [1995], *Rwanda: not so innocent. When women become killers*, Londres, African Rights.

(3) Pérouse de Montclos, Marc-Antoine [2007], *Guerres d'aujourd'hui : les vérités qui dérangent*, Paris, Tchou, p. 142-144 ; Cock, Jacklyn [1991], *Colonels and cadres. War and gender in South Africa*, Oxford, Oxford University Press, p. 149 et 182-183 ; Turner, Karen Gottschang [1998], *Even the women must fight: memories of war from North Vietnam*, New York, Wiley, p. 20-21.

(4) Coulter, Chris, Persson, Mariam et Utas, Mats [2008], *Young female fighters in African wars*, Upsala, Nordic Africa Institute.

femmes, elles, représentent moins d'un quart des décès<sup>5</sup>. Certes, elles sont victimes de violences spécifiques, notamment de viols. Mais au sortir des guerres, le déséquilibre du ratio des sexes pose de sérieuses questions sur la notion de vulnérabilité que les humanitaires disent mettre en œuvre pour établir leurs priorités. En Bosnie, les organisations de secours ont en l'occurrence évacué « les femmes et les enfants d'abord ». Suspectés d'être des combattants en puissance, les hommes, eux, ont souffert d'une sorte de présomption de culpabilité. Aveuglés par les représentations classiques de la victime « innocente », les humanitaires n'ont même pas imaginé que leur tri pouvait relever d'une discrimination sexuelle. Il en a résulté que les hommes ont été abandonnés à leur triste sort dans des villes assiégées, si bien que certains ont dû se déguiser en femmes pour essayer de fuir. D'après Charli Carpenter, un tel triage a finalement fait le jeu de Belgrade. En isolant les hommes, les forces serbes espéraient en effet démobiliser les combattants qui s'étaient engagés dans l'armée bosniaque pour protéger leur famille. Dans une logique d'épuration ethnique, l'idée était aussi de ménager la communauté internationale en évitant le massacre de femmes et d'enfants, plus choquant.

Le recentrage des secours sur des victimes « méritantes » présente ainsi l'inconvénient de rompre avec le principe d'une aide distribuée en fonction des seuls besoins. De plus, il ne prémunit en rien contre une utilisation militaire et politique de l'assistance internationale. Pour minimiser les possibilités de détournements, les humanitaires envisagent donc des procédures de sélection qui reposent aussi sur une base géographique, plutôt que sociale. Quand il établit des camps de réfugiés, le HCR essaie par exemple de les tenir à l'écart des zones frontalières afin d'éviter qu'ils ne deviennent des viviers de recrutement de combattants. L'inconvénient, relève Taylor Seybolt, est alors de pénaliser les victimes en rallongeant les distances à parcourir pour atteindre un abri, souvent dans des conditions très éprouvantes. Le problème est le même si les humanitaires décident de privilégier les régions les plus faciles d'accès au détriment des plus dangereuses, quitte à ne pas secourir les populations les plus nécessiteuses. On conviendra certes qu'il faut bien établir des priorités si l'aide n'est pas suffisante pour tous. Des choix s'imposent, comme dans une salle d'urgence après un gros accident de la route, quand les services de chirurgie, débordés, délaissent les cas désespérés et ne traitent plus que les blessés encore susceptibles d'être sauvés. Mais un tel tri ne laisse pas d'inquiéter lorsqu'il concerne préventivement des régions entières. Si on peut concevoir qu'une ONG renonce temporairement à des projets éducatifs dans des contextes de violence exacerbée, c'est beaucoup plus difficile à admettre pour ce qui est de nourrir et soigner des personnes affamées ou grièvement blessées.

(5) Murray, Christopher *et al.* [9 fév. 2002], "Armed conflict as a public health problem", *British Medical Journal*, vol. 324, n° 7333, p. 346-349.



## ■ Les demi-mesures

De ce point de vue, c'est plutôt l'éventualité d'un désengagement *a posteriori* qui doit prévaloir, une fois constatés les détournements de l'assistance internationale. Sous prétexte de ne pas ravitailler les bourreaux, la décision *a priori* de ne pas intervenir reviendrait en effet à délaisser des populations dont on ne sait pas vraiment si elles auraient pu être assistées sans alimenter davantage des dynamiques de conflit. La plupart du temps, les ONG internationales refusent de toute façon de s'en aller des terrains de crise où elles ont ouvert des missions. Lorsque la situation empire, elles préfèrent passer le relais à des associations locales pour justifier leur désengagement sans donner l'impression d'abandonner les victimes. De telles procédures, il faut le noter, ont d'abord concerné les organisations de développement lorsque leurs programmes arrivaient à échéance et n'étaient plus financés<sup>6</sup>. Depuis lors, expliquent Abby Stoddard *et al.*, la panoplie s'est élargie et comprend désormais : le contrôle à distance (*remote control*), sous la supervision d'expatriés établis dans un pays voisin ; la délégation (*remote support*), qui laisse les employés locaux décider et gérer les programmes ; la sous-traitance (*sub-contracting*) par des ONG ou des *leaders* communautaires ; le transfert à des autorités locales et/ou gouvernementales ; l'externalisation (*outsourcing*) par le biais d'entreprises dûment rémunérées.

Toutes ces options présentent néanmoins de sérieux inconvénients. Confronté à de nombreux problèmes de communication, le contrôle à distance, pour commencer, n'évite pas les détournements de l'aide, même si la visite d'expatriés à intervalles plus ou moins réguliers permet d'assurer une certaine continuité et de surveiller davantage le déroulement des opérations. Plus flexible, le principe de la délégation a l'avantage de raccourcir la chaîne de décision, d'émanciper les employés locaux et de confier la poursuite des programmes à des autochtones qui connaissent mieux le terrain. Sur place, cependant, le personnel qualifié fait parfois défaut. De surcroît, il a souvent du mal à résister à la corruption ambiante et à la pression sociale de son entourage pour mettre la main sur les secours. Dans le cas de la Somalie, par exemple, les opérations humanitaires sont « téléguidées » depuis le Kenya et les bailleurs n'ont en fait aucun moyen de contrôler la destination finale de l'aide. « On ne peut presque pas aller sur le terrain pour vérifier ce qui se passe, avoue ainsi, sous couvert de l'anonymat, le responsable d'une agence onusienne à Nairobi. Tout repose sur la confiance envers les ONG locales et les employés somaliens. Mais le problème, c'est qu'ils risquent aussi leur vie s'ils dénoncent les malversations. Parfois, un de mes employés me raconte un détournement de plusieurs camions à Mogadiscio par des milices, ou par le gouvernement lui-même, mais il est terrifié que je puisse le répéter. Les bureaux des Nations Unies se contentent des documents signés qui leur arrivent

(6) Bock, Edwin [1954], *Fifty years of technical assistance: some administrative experiences of US voluntary agencies*, Chicago, Public Administration Clearing House, p. 51.

à Nairobi et c'est tout. En fait, si je veux savoir si certains projets ont vraiment été mis en place, je risque ma vie et celle des employés locaux. »<sup>7</sup>

Les autres modalités de surveillance à distance ne sont guère plus convaincantes à cet égard. Lorsqu'elle est confiée à des *leaders* communautaires, la sous-traitance de l'aide n'évite pas non plus les risques de détournement, de partialité et d'instrumentalisation par des élites qui ne sont pas forcément représentatives de la masse des victimes. Le transfert des activités humanitaires à des autorités gouvernementales alimente également les économies de guerre, ce qui contrevient aux principes de neutralité des secouristes, quoi qu'il en soit par ailleurs des mérites d'une telle procédure pour renforcer les capacités locales dans une perspective de développement. *In fine*, les experts de l'évaluation préconisent plutôt de mettre fin aux programmes lorsque les opérateurs et les bailleurs ne sont plus en mesure d'en vérifier la bonne exécution<sup>8</sup>. En effet, le problème n'est pas seulement que la réduction, la suspension, la délégation ou la sous-traitance de l'aide ne sont pas efficaces pour empêcher tous les détournements. Il tient aussi aux dilemmes que soulèvent des stratégies qui mettent en péril la vie des employés locaux ou qui transgressent le vœu d'impartialité des humanitaires en privilégiant les régions les plus faciles d'accès et les moins susceptibles de donner lieu au pillage des secours.

De fait, les processus de sélection qui reposent sur des critères de faisabilité ne sont jamais très satisfaisants. Qu'il s'agisse d'urgence ou de développement, les diagnostics sont toujours sujets à caution. Soucieux de recentrer l'assistance internationale sur les régions où elle avait effectivement des chances d'avoir un impact positif, des économistes recommandaient ainsi d'arrêter l'aide alimentaire à destination de l'Inde, véritable cause perdue des années 1960<sup>9</sup>. Avec la révolution verte et la poursuite des programmes de coopération pour le développement, le pays a pourtant réussi à s'extraire des cycles récurrents de famine. La remarque s'étend aux régions en proie à des conflits armés : rien ne permet *a priori* de supposer que l'aide y sera « tellement » instrumentalisée qu'elle deviendra contre-productive. C'est le constat *a posteriori* d'un détournement qui doit conduire à la mise en place de stratégies de désengagement.

L'autre éventualité, qui consiste à passer le relais aux employés locaux, n'est pas non plus satisfaisante. En effet, les statistiques collectées par Abby Stoddard *et al.* montrent que ceux-ci sont les principales victimes d'attaques contre les humanitaires. Si les kidnappings ciblent davantage les expatriés, qui sont plus facilement monnayables sur le marché des rançons, les employés locaux, eux, sont beaucoup plus nombreux et moins susceptibles d'être évacués en cas de crise intense. De ce

(7) Braquehais, Stéphanie [12 oct. 2009], « Aide alimentaire de l'ONU : la faille somalienne », *Libération*, p. 7.

(8) Eddy, Rebecca et Berry, Tiffany [septembre 2009], "The evaluator's role in recommending program closure. A model for decision making and professional responsibility", *American Journal of Evaluation*, vol. 30, n° 3, p. 363-376.

(9) Ehrlich, Paul [déc. 1967], "Paying the piper", *New Scientist*, vol. 1, n° 14, p. 652-655.



fait, ils connaissent un taux de mortalité bien supérieur. Dans l'optique de la délégation ou de la sous-traitance, leur confier la poursuite des programmes humanitaires revient donc à se décharger de ses responsabilités sociales sur la catégorie de personnel la plus vulnérable. À l'exception de MSF, la plupart des grandes ONG occidentales tendent ainsi à envoyer une moindre proportion d'expatriés sur le terrain afin d'éviter qu'il ne leur arrive malheur. Pour se justifier, elles arguent que les employés locaux connaissent bien le terrain et savent mieux négocier avec les belligérants : une bien mauvaise façon, en l'occurrence, d'assumer les risques du métier.

### ■ Le retrait stratégique

Le retrait complet des secouristes, sans même essayer de passer le relais aux autochtones, constitue alors un dernier recours pour arrêter les détournements de l'aide et ne pas devenir complice des affrontements. Quand on se situe dans une logique d'efficacité, la démarche renvoie à tout un ensemble de réflexions qui touchent plus généralement à l'aide, y compris en matière de développement. Deux positions s'opposent à cet égard, l'une et l'autre préconisant de remplir ou, à l'inverse, de vider le verre à moitié vide ou à moitié plein. Soutenue par le fameux économiste Jeffrey Sachs et les partisans d'un Plan Marshall pour l'Afrique, la première soutient que l'aide a échoué du fait qu'elle a été trop dispersée et trop parcimonieuse. Pour y remédier, il conviendrait donc d'augmenter les montants qui lui sont consacrés. Mais d'autres analystes avancent au contraire l'idée que trop d'aide tue l'aide. À en croire Fredrik Erixon, il vaudrait mieux recentrer et limiter l'assistance de la communauté internationale pour la rendre plus efficace. Les opposants à l'idée d'un Plan Marshall pour l'Afrique n'ont ainsi pas manqué de pointer les problèmes de corruption et de népotisme qui ont relativisé les améliorations vantées dans le village modèle de l'économiste Jeffrey Sachs, en l'occurrence à Sauri au Kenya<sup>10</sup>.

Récurrent, un des principaux arguments à ce sujet est que l'assistance de la communauté internationale enfonce les pays destinataires dans les ornières de la dépendance en les empêchant de se développer par eux-mêmes. Pour Jonathan Glennie, par exemple, il faut donc diminuer l'aide plutôt que l'augmenter. En effet, soutient-il, la coopération avec des gouvernements africains a souvent fragilisé les institutions démocratiques, détérioré les services de base et aggravé les inégalités sociales sans parvenir à vraiment lutter contre la faim. De plus, les demandes en faveur d'une augmentation de l'aide présentent l'inconvénient de détourner l'attention des réformes qui permettraient de réduire la pauvreté en Afrique. Ancienne consultante de la

(10) Sur place, relate Sam Rich, on a par exemple constaté de nombreux dysfonctionnements : une clinique si mal construite qu'on ne pouvait en ouvrir les portes ; une camionnette qui devait servir d'ambulance et qui n'avait jamais été utilisée à cette fin, etc. Plus grave, les habitants ont peu contribué à l'entretien de certaines réalisations, qui sont vite tombées à l'abandon après le départ des opérateurs de l'aide. Autre problème classique, l'assistance de la communauté internationale a créé des différentiels de développement sources de conflit avec les autorités locales et les villages voisins qui ne bénéficiaient pas de telles largesses.

Banque mondiale, la Zambienne Dambisa Moyo arrive à des conclusions similaires quand elle constate que l'assistance de la communauté internationale a renforcé la mentalité rentière des gouvernements africains, dissuadé l'épargne, alimenté la corruption, relancé l'inflation et miné l'assise fiscale des États. En bonne adepte des prescriptions néolibérales de son employeur, elle préconise en conséquence de revenir aux fondamentaux du marché en attirant les investissements étrangers, en ouvrant le marché des obligations aux États africains, en appuyant les remises de fonds des migrants et, d'une manière générale, en facilitant l'accès au crédit de la population.

Il existe cependant des différences majeures entre les partisans d'une réduction ou d'un arrêt définitif de l'aide. Les premiers visent souvent à réformer le système en améliorant ses procédures et ses capacités opérationnelles. Parmi les seconds, en revanche, d'autres condamnent d'emblée l'efficacité d'une aide qui, « pour lutter contre la pauvreté dans le monde, n'a jamais été efficace, ne peut l'être et ne le sera sans doute jamais »<sup>11</sup>. À sa manière, leur virulence rappelle d'ailleurs le cartiérisme des années 1950, du nom de ce journaliste de *Paris-Match*, Raymond Cartier, qui dénonçait le coût des colonies et recommandait de financer « la Corrèze avant le Zambèze ». De fait, la logique d'un arrêt total de l'aide peut répondre à des considérations nationalistes qui n'ont rien à voir avec une démarche visant à améliorer la qualité de l'assistance fournie à des populations en détresse. L'autre différence fondamentale tient évidemment aux particularités de contextes de crises qui exacerbent les problèmes déjà identifiés pour l'aide au développement. En effet, les guerres mettent en évidence des aspects sans doute moins criants en temps de paix, à savoir la responsabilité sociale et pénale des secouristes qui contribuent à prolonger les hostilités en persistant à vouloir alimenter les victimes... et leurs tourmenteurs.

Par retrait stratégique, on entend ainsi des procédures de désengagement qui répondent en priorité à une analyse raisonnée sur les conséquences positives et négatives de l'aide, et non à des contraintes d'ordre économique ou sécuritaire : fin du financement d'un programme ; montée des menaces contre le personnel humanitaire... En général, les organisations de secours sont très réticentes à envisager une telle option. Mais les défenseurs des droits de l'homme et les chercheurs y sont plus favorables. Parce qu'ils se préoccupent d'abord des libertés civiles, les premiers peuvent parfaitement préconiser de suspendre l'aide jusqu'à ce que les responsables des violations arrêtent leurs pratiques répressives. Bien qu'ils veillent au respect du droit international humanitaire, et donc en partie des droits de l'homme, les secouristes sont en revanche confrontés à des problèmes d'une autre nature. Dénoncer les responsables d'exactions, c'est prendre le risque d'être expulsé et de ne plus pouvoir aider les victimes. Les organisations de défense des droits de l'homme, elles, ont sans doute plus

(11) Dichter, Thomas [2005], *Time to stop fooling ourselves about foreign aid: a practitioner's view*, Washington DC, Cato Institute, Center for Global Liberty & Prosperity, p. 2.



de facilités à assumer une pareille éventualité car, contrairement aux humanitaires, elles n'ont pas besoin d'avoir un accès permanent au terrain, quitte à envoyer clandestinement des missions d'enquête au coup par coup.

Les milieux académiques, quant à eux, se montrent davantage sensibles aux conséquences de l'aide à plus ou moins long terme. Alors que les secouristes sont pris dans l'urgence, les chercheurs ont le temps de la réflexion pour développer des approches plus déductives et « conséquentialistes » des problèmes. À propos du Darfour, Clea Kahn invitait ainsi la communauté humanitaire à s'interroger sur son rôle dans la poursuite du conflit du fait de détournements qui ont directement renforcé les belligérants, empêché de procéder à des distributions équitables et politisé l'aide au bénéfice des clientèles des pouvoirs locaux, tant gouvernementaux que rebelles. Dans le cas de l'Ouganda, encore, d'autres préconisaient quant à eux un arrêt total de l'assistance internationale à un régime qui en avait profité pour développer des réseaux militaires mafieux et justifier son refus de se démocratiser sous prétexte de réprimer la rébellion dans le Nord. Au pire, argue Andrew Mwenda, une interruption de l'aide humanitaire aurait incité les victimes à rejoindre soit la guérilla, soit les forces gouvernementales, voire, plus vraisemblablement, à monter leur propre mouvement de lutte armée pour mettre fin à la guerre...

D'une manière générale, les milieux académiques admettent sans difficultés que les secouristes peuvent faire du mal et desservir les populations qu'ils prétendent secourir. Pour Adam Branch, par exemple, ce n'est pas l'apathie des Occidentaux qui a contribué à prolonger les conflits africains, mais au contraire leur intervention au nom du droit d'ingérence humanitaire, de la justice internationale, de la liberté de commerce ou de la guerre contre le terrorisme. Des chercheurs comme Mary Anderson posent donc des limites aux bonnes intentions. Spécialiste reconnu de l'aide humanitaire, Thomas Weiss recommande notamment aux ONG de se coordonner davantage et de mieux analyser les contraintes du terrain, quitte à refuser d'agir quand les défis se révèlent insurmontables et qu'elles n'ont pas les compétences requises. D'après Hugo Slim, encore, l'éthique d'une organisation de secours s'apprécie surtout lorsque celle-ci démontre qu'elle est motivée par des intentions « vertueuses », qu'elle connaît bien le contexte de ses interventions, qu'elle délibère avant de prendre ses décisions et qu'elle cherche à limiter les effets pervers de son aide. Pour l'auteur, enfin, la meilleure façon d'appréhender la performance stratégique d'une ONG est finalement de s'interroger sur sa capacité d'analyse et d'auto-critique, c'est-à-dire son aptitude à :

- évaluer la qualité de ses prestations indépendamment de la logique contractuelle, financière et politique des bailleurs ;
- corriger le tir au cours d'un programme et, éventuellement, renvoyer les éléments dévoyés, à titre individuel, dans des affaires de vols, de trafics d'influence ou de sévices sexuels ;
- se désengager des situations où, manifestement, l'aide est détournée à des fins belliqueuses.

Rares sont cependant les organisations de secours qui acceptent d'abandonner les victimes à leur triste sort plutôt que de vouloir à tout prix les aider en facilitant le travail d'extermination de leurs tourmenteurs. L'Observatoire de l'action humanitaire n'a identifié que trois ONG à avoir officiellement intégré des procédures de retrait stratégique dans leur dispositif d'intervention : les Français de MSF, les Norvégiens du NRC et les Américains de l'IRC. D'autres organisations, tels le CICR ou Oxfam, ont développé des réflexions à ce sujet, voire des doctrines, mais sans vraiment les mettre en œuvre, ou alors si ponctuellement qu'on ne peut y discerner une véritable ligne de conduite. Au contraire, les Médecins sans frontières ont plusieurs fois expérimenté le procédé. Au moment de la famine de 1985 en Éthiopie, ils ont ainsi assumé jusqu'au bout le risque d'être expulsés du pays pour avoir dénoncé les abus de la dictature, qui utilisait l'aide internationale pour transférer de force la population en dehors des zones insurrectionnelles du Tigré et de l'Érythrée. En 1994, encore, les Médecins sans frontières ont préféré se retirer des camps de réfugiés rwandais au Zaïre plutôt que de ravitailler des « génocisseurs » en train de se réarmer pour achever leur sinistre tâche.

## ■ De la négation à la diversion du problème

La répugnance des secouristes à abandonner les terrains de crise tient évidemment à l'impératif moral de l'assistance à des personnes en danger. Convaincus que les victimes sont incapables de se prendre en charge elles-mêmes, beaucoup d'humanitaires entretiennent une vision assez passive des populations dans le besoin. Au risque de camper le rôle de l'ingénu ou de l'idiot utile, ils croient en conséquence à l'impact déterminant de leurs secours et sont persuadés de faire du bien. Ainsi, ils méconnaissent les méfaits de l'aide et récusent les critiques, qui sont mises sur le compte d'une « herméneutique de la suspicion »<sup>12</sup>. Cette forme d'auto-intoxication sur les mérites du « sauveur » illustre à sa manière l'adage selon lequel « l'enfer est pavé de bonnes intentions ». Elle est particulièrement marquée dans les ONG confessionnelles, chrétiennes ou islamiques, à tel point que certains ont comparé les agences d'aide au Vatican<sup>13</sup>! De même que l'infailibilité proclamée de la papauté ne peut guère être contestée à partir de preuves tangibles et terrestres, les échecs des secouristes sont en effet très difficiles à démontrer du fait de l'imbrication d'une multitude de facteurs dans la prolongation des souffrances des victimes.

D'autres raisons expliquent cependant l'obstination de la plupart des organisations humanitaires à vouloir poursuivre des programmes dont certaines connaissent parfaitement les dégâts collatéraux. L'économie politique de l'aide est un premier élément.

(12) Quarles Van Ufford, Philip et Giri, Ananta Kumar (eds.) [2003], *A moral critique of development: in search of global responsibilities*, Londres, Routledge, p. 17.

(13) White, John Alexander [1974], *The politics of foreign aid*, New York, St. Martin's Press, p. 56.



Beaucoup d'ONG, réduites à un rôle de sous-traitant, ont en l'occurrence besoin des contrats des bailleurs de fonds pour assurer leur survie institutionnelle. Elles n'ont donc pas intérêt à mettre fin à leurs programmes. De façon plus subtile, elles peuvent aussi justifier leur présence en soulignant qu'un retrait ne permettrait pas de mettre un terme aux exactions des bourreaux. Dès lors, elles ne cherchent plus à nier les problèmes mais à les contourner grâce à divers arguments qui sont analysés à la fin de ce chapitre.

### ■ L'aveuglement

Une rapide analyse du discours des institutions humanitaires met d'abord en évidence une forte tendance à vouloir occulter les détournements de l'aide. Ce n'est pas nouveau. Pendant la famine de 1922 en Russie, déjà, Herbert Hoover avait entrepris de rassurer les Américains qui s'inquiétaient de voir l'ARA ravitailler les bolcheviks. Il avait notamment sous-estimé la rapidité avec laquelle les communistes allaient prendre le contrôle de la distribution de vivres. Lors d'une famine en Chine en 1929, relève également Merle Eugene Curti, les organisations humanitaires de l'époque, essentiellement des missionnaires, avaient minimisé les détournements de nourriture au profit des seigneurs de guerre : à en croire leurs déclarations à la presse, seuls 400 dollars sur un million auraient été subtilisés par des bandits ou des fonctionnaires corrompus ! La question a ensuite été écartée d'un revers de la main au sortir de la Seconde Guerre mondiale, quand s'est mise en place l'architecture moderne de l'aide alimentaire dans le cadre du Plan Marshall. En effet, les bailleurs de fonds américains se préoccupaient davantage d'écouler les excédents agricoles des États-Unis que de vérifier leur bon usage dans des pays en reconstruction. De plus, les détournements étaient sans doute moins visibles sur les marchés locaux, car les vivres consistaient surtout en céréales, une denrée plus fongible que les produits spécifiques des nutritionnistes de l'urgence aujourd'hui. Avec le temps de la décolonisation, enfin, les « souverainistes » ont argué que les bailleurs de l'aide internationale n'avaient de toute façon pas à interférer dans les politiques de distribution d'États indépendants<sup>14</sup>.

Depuis, des professionnels de la communication se sont emparés du problème. Pendant le siège de Sarajevo en 1992-1995, note par exemple Peter Andreas, le HCR était chargé de gérer l'aéroport par où entraient les vivres. Ses responsables,

(14) Pour que l'opinion publique se préoccupe davantage du détournement des secours, il a en fait fallu attendre que les contribuables s'inquiètent de l'usage de leurs fonds à mesure que l'aide était déliée des objectifs économiques des États donateurs. L'engagement militaire des États-Unis au Viêt Nam a aussi joué un rôle, avec de nombreuses controverses sur la façon dont l'assistance occidentale a pu faciliter l'effort de guerre du Nord communiste. Dès 1963, relatent Hans Singer *et al.*, la spectaculaire explosion du *Star of Alexandria* dans le port d'Anaba en Algérie devait ainsi alerter l'opinion publique, car le cargo transportait à la fois des armes soviétiques à destination des guérilleros communistes angolais et des donations de maïs américain, qui furent revendues sur place au lieu d'être livrées en Égypte.

lorsqu'ils étaient interviewés, ont essayé de minimiser l'ampleur des détournements. D'une manière générale, la professionnalisation des agences de secours et la diffusion des modèles de management de l'entreprise ont accentué les pressions exercées sur la performance des humanitaires. Dans une logique d'expansion tous azimuts, la course effrénée à la collecte de fonds n'y a pas non plus été pour rien, obligeant à communiquer davantage sur un mode publicitaire et à enjoliver la réalité des opérations réalisées sur le terrain. Le rôle des professionnels du marketing n'est cependant pas seul en cause. Pris dans le feu de l'action, beaucoup d'humanitaires n'ont tout simplement pas le temps de penser aux conséquences de leurs actes. Focalisés sur des problèmes techniques et logistiques, ils ne voient pas l'impact de leurs activités au-delà du périmètre restreint de leur cœur de métier, notamment dans le cas de l'aide alimentaire<sup>15</sup>. Ainsi, explique Matthew Hunt, les médecins se préoccupent d'abord de la qualité de leurs médicaments, de leurs soins ou de leurs collaborateurs, et non des implications politiques de leurs actions. Parfois, un pareil aveuglement provient également des ONG de défense des droits de l'homme. À propos du Sud du Soudan, par exemple, Human Rights Watch dénonçait à juste titre les bombardements de Khartoum sur des aéroports qui servaient à convoier de l'aide humanitaire en zone rebelle<sup>16</sup>. L'organisation soulignait que ces pistes d'atterrissage ne pouvaient être des objectifs militaires, puisque la guérilla n'avait pas d'armée de l'air. Mais elle oubliait de mentionner que, comme au Biafra, les aéroports concernés servaient effectivement à ravitailler les rebelles en armes.

L'ignorance des usages stratégiques de l'aide serait donc un facteur important de l'occultation des problèmes. Le cas du Laos le signale à sa manière. Sous prétexte de promouvoir le développement des zones utiles du pays, les agences internationales y ont effet facilité la réinstallation forcée des minorités montagnardes qui résistaient à la mainmise de Vientiane depuis l'arrivée au pouvoir des communistes en 1975. D'après Ian Baird et Bruce Shoemaker, seule une poignée d'ONG a refusé d'être complice de tels programmes. La plupart des agences d'aide soit ont soutenu activement le plan de développement du gouvernement, soit l'ont critiqué mais y ont quand même participé, soit ont nié ses implications stratégiques. Dans tous les cas, le fort taux de rotation du personnel expatrié a largement contribué à entretenir l'« ignorance » d'organisations caractérisées par une faible mémoire institutionnelle. Quant aux employés locaux, ils n'étaient guère en mesure de s'opposer aux pressions du pouvoir. Recrutés dans les milieux instruits de la capitale, ils appartenaient à la majorité ethnique des Lao de la plaine et étaient donc moins sensibles aux spécificités culturelles des minorités montagnardes. De ce fait, les agences d'aide se sont davantage intéressées à la poursuite de leurs activités qu'à l'analyse de leurs implications politiques.

(15) Anderson, Mary [2001], "Humanitarian NGOs in conflict intervention", in Crocker, Chester, Hampson, Fen Osler et Aall, Pamela (eds.), *Turbulent peace: the challenges of managing international conflict*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, p. 642.

(16) Rone, Jemera [2003], *Sudan, oil, and human rights*, New York, Human Rights Watch, p. 327.



Au-delà de l'urgence des conditions de travail, d'autres facteurs expliquent les « œillères » des humanitaires qui nient l'instrumentalisation de leur assistance par les autorités des pays en développement. Des raisons de nature idéologique ou philosophique peuvent en effet jouer un rôle<sup>17</sup>. Portées par des idéaux religieux pas toujours conciliables avec une approche pragmatique de la compassion, les ONG confessionnelles, en particulier, sont souvent les premières à récuser les « élucubrations » des intellectuels qui mettent en évidence les dégâts collatéraux de l'aide. Dans la culture chrétienne, par exemple, la notion de repentance, le manichéisme et le sentiment de culpabilité des nations riches entretiennent l'idée d'un devoir d'assistance à l'égard des pays pauvres, notamment si les États donateurs ont un passé colonial. La poursuite des secours relève alors d'une obligation morale déconnectée de toute préoccupation d'efficacité. D'où le paradoxe que révèle Roger Riddell à partir des sondages effectués dans des pays comme le Danemark, où ceux-là mêmes qui se disent favorables à l'aide au développement (75 % des personnes interrogées) sont également nombreux à penser qu'elle est inefficace (50 % des personnes interrogées)!

Bien entendu, la négation des détournements de l'assistance internationale peut aussi découler de positions politiques. Prompts à dénoncer les méfaits des dictatures de droite mais pas de gauche, les tiers-mondistes des années 1970 ont excellé en la matière, quitte à jouer le rôle d'idiots utiles. Lors de la famine de 1985 en Éthiopie, par exemple, les Médecins sans frontières ont été accusés de faire le jeu des États-Unis pour avoir dénoncé publiquement les manipulations du régime « marxiste » qui, au pouvoir à Addis-Abeba, utilisait l'aide pour déporter les paysans en dehors des zones insurrectionnelles. Des intellectuels engagés se sont alors employés à nier les détournements de l'assistance internationale. « Les rumeurs... à propos de la déportation massive des habitants du Nord nous laissaient présumer un univers concentrationnaire, écrivait par exemple un couple de journalistes proches du Secours populaire français et du Parti communiste français. Ce que nous avons vu était tout autre. Pas de mur ou de barbelés, encore moins de miradors, de militaires ou de fusils, l'absence de contraintes était suffisamment évidente pour que la légende de la déportation forcée et massive de la population ne puisse pas être un peu étayée. » Et les journalistes de conclure en approuvant le régime et sa politique de réinstallation au Sud : « Toutes les réserves imaginables sur la façon dont les départs ont été organisés renforcent encore la nécessité d'organiser la solidarité. Ce n'est pas par le mensonge ou la calomnie que l'on peut aider les gens à s'en sortir. Il est plus que jamais indispensable d'aider les populations à s'installer. »<sup>18</sup>

(17) Pour un cas extrême d'aveuglement, qui devait mener au scandale de l'Arche de Zoé au Tchad en 2008, voir Troubé, Christian [2008], *Les forcenés de l'humanitaire : les leçons de l'Arche de Zoé. Précédé de Zoé et Zorro, le néo-bon et le néo-con*, par Régis Debray, Paris, Autrement.

(18) Franey, Jean-Pierre et Lily [1986], *Éthiopie, la face cachée*, Paris, Messidor, p. 30 et 51.

## ■ La bureaucratisation de l'aide

Depuis lors, la fin de la guerre froide a atténué les querelles idéologiques qui avaient pu opposer les organisations de solidarité internationale à propos de la responsabilité des États du tiers-monde dans le détournement de l'assistance internationale. Mais la bureaucratisation et la marchandisation de l'aide, découpée en appels d'offres, ont abouti à un résultat assez identique : les ONG chargées d'exécuter les programmes des bailleurs ont tout intérêt à minimiser les problèmes. « D'abord préoccupées par leur survie institutionnelle, explique Kees Biekart, elles cherchent à cacher les dégâts qu'elles provoquent, quitte à bafouer leurs principes. » Ancien *Peace Corps*, Terry Alliband relate ainsi les déboires d'une ONG britannique qui a persisté à financer un programme dont elle savait pertinemment que les fonds étaient détournés. Quant aux bailleurs des associations de solidarité internationale, ils doivent rendre des comptes aux États donateurs et sont donc tout autant enclins à enjoliver leur « performance ». Pour justifier leurs dépenses et leur existence, ils continuent donc d'apporter une aide dont ils ne peuvent pas vraiment mesurer l'efficacité ni l'utilité pour sauver des vies. Juges et parties, les experts qu'ils mandatent sont en fait envoyés sur le terrain vérifier la bonne réalisation — et non l'impact social — de programmes conçus par les bailleurs et mis en œuvre par leurs sous-traitants.

Malgré leur confidentialité, les évaluations réalisées en interne ne peuvent pas non plus mettre en évidence les dégâts collatéraux de l'assistance internationale si cela compromet la réputation des institutions concernées. Connue pour ses pesanteurs bureaucratiques et sa rigidité doctrinale, la Banque mondiale est significative à cet égard. Certes, elle ne constitue pas une institution humanitaire en tant que telle. Mais elle a été créée pour soutenir la reconstruction de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale et, aujourd'hui, elle finance de plus en plus de programmes dans des pays ravagés par des conflits armés ou des catastrophes naturelles. De plus, elle compte désormais parmi les principaux bailleurs de l'aide, y compris pour des organisations de secours. Il est donc intéressant de regarder la façon dont fonctionne son propre bureau d'évaluation. Destiné à examiner tous les départements de l'institution, celui-ci se veut indépendant, puisqu'il rend des comptes directement au conseil d'administration de la Banque, et non à son président. En pratique, explique William Russell Easterly, ses évaluateurs évitent cependant de critiquer outre mesure les collègues des autres départements où ils sont susceptibles de faire un jour carrière. Quand bien même certains s'y risquent, leurs rapports n'ont de toute façon pas ou peu d'incidences sur la poursuite ou l'arrêt des programmes. Au mépris de la réalité observable, la plupart se contentent plutôt de mettre en exergue des résultats « globalement positifs ». Ils ne cherchent pas à pointer les responsabilités individuelles, n'entraînent aucune sanction et leurs résumés sont soigneusement expurgés



avant d'être publiés<sup>19</sup>. Ainsi, ils n'encouragent pas les remises en question. Pour ne pas perdre la face, constatent David Dollar et Jakob Svensson, la Banque mondiale s'est au contraire entêtée à poursuivre des programmes non efficaces en y engageant encore plus d'argent.

Dans un tel système, l'aptitude des ONG à corriger le tir n'est guère appréciée si l'arrêt d'une opération remet en cause les termes de référence édictés par les agences d'aide. Les États donateurs récompensent la docilité mais pas la lucidité : la poursuite des programmes et non la rupture des contrats. Soucieux de « laver leur linge sale en famille », ils n'envisagent pas de sanctionner publiquement les ONG qui effectuent un mauvais travail et qui pourraient nuire à la réputation de l'ensemble des bailleurs et de leurs sous-traitants. Les évaluations *ex post* qu'ils commanditent servent surtout de caution pseudo-scientifique pour entériner après coup le choix de cesser un projet ou d'en lancer un. D'après Wiebe Nauta, elles permettent aussi de justifier les nouvelles orientations d'une ONG, quitte à admettre tardivement les échecs du passé et, surtout, des prédécesseurs en charge des programmes incriminés. À en croire ses détracteurs les plus virulents, ce système a finalement pour fonction essentielle de légitimer son utilité afin de se perpétuer. « Au lieu de réfléchir à la façon de créer des emplois pour les Africains, écrit ainsi un ancien volontaire humanitaire, les discussions portent sur la nécessité de lever des fonds pour envoyer encore davantage d'experts, préserver les postes des expatriés et créer des emplois pour les jeunes diplômés sortis des universités occidentales. Les gens qu'on charge d'aller analyser les problèmes de l'Afrique sont précisément ceux qui vivent et profitent de ces diagnostics »<sup>20</sup>!

De fait, la bureaucratisation de l'aide a conduit les acteurs humanitaires à s'enfermer dans une logique d'expansion et non de repli. Le modèle suit celui des institutions financières, qui cherchent à prêter de plus en plus afin que le remboursement des intérêts augmente leur revenu. Concernant la plupart des agences gouvernementales de coopération qui soutiennent des programmes humanitaires, leurs règles de comptabilité interdisent de provisionner des fonds pour l'année suivante, à l'instar des règles budgétaires publiques de nombre de pays occidentaux. Autrement dit, le budget d'une institution doit être consommé dans l'année, faute de quoi il ne sera pas renouvelé à montant égal. Dans un tel système, il est alors plus facile de reconduire les programmes plutôt que de les clore pour en entreprendre de nouveaux. Afin de répondre à la pression du Parlement, d'obtenir la reconduction de son budget et d'atteindre l'objectif de 1 % du PNB consacré à l'aide publique au développement,

---

(19) Les rapports des consultants externes, eux, sont parfois réécrits quand ils se révèlent trop compromettants. Cf. Lappé, Frances Moore, Collins, Joseph et Kinley, David [1980], *Aid as obstacle: twenty questions about our foreign aid and the hungry*, San Francisco, Institute for Food and Development Policy, p. 88.

(20) Maren, Michael [août 1993], "The food-aid racket", *Harper's Magazine*, p. 12.

l'agence de coopération suédoise SIDA s'efforce ainsi de consommer tout son argent en cours d'année. De façon significative, notent Clark Gibson *et al.*, les trois quarts de ses programmes sont donc la continuation d'anciens.

À l'intérieur même des ONG, les logiques de professionnalisation et de marchandisation ont également abouti à des phénomènes similaires pour assurer la pérennité d'associations initialement montées dans l'urgence. Soucieux de garder leur emploi, les collaborateurs locaux des organisations humanitaires, expliquent par exemple Éric Comte et Erwan Quéinnec, ont sans doute intérêt à faire durer une mission. Davantage préoccupés par la réalisation des objectifs assignés par les bailleurs, les expatriés peuvent en revanche espérer être affectés dans d'autres pays. En accord avec leur direction, ils n'en sont pas moins réticents à abandonner des programmes dans le contexte de compétition qui oppose les ONG pour remporter des contrats auprès des agences gouvernementales. Le témoignage d'un ancien expatrié humanitaire en Somalie est éloquent à ce sujet. « Les sommes allouées par les bailleurs peuvent être très élevées, écrit-il, de sorte qu'il est délicat pour une ONG de se désengager d'une cause, quand bien même sur le plan éthique un départ s'imposerait. L'économie a envahi le champ humanitaire. Quiconque visite le *service mission* d'une telle organisation comprend que l'on est en présence d'une véritable *entreprise*. On y parle *compétition, rentabilité, image de marque, bénéfice, marketing, packaging, ressources humaines, logistique, etc.*<sup>21</sup> »

Sur le terrain, certaines organisations ont ainsi été amenées à vanter leur professionnalisme en récusant leurs concurrents. Quitte à admettre les dysfonctionnements de l'assistance internationale, elles ont par exemple prétendu qu'elles savaient mieux gérer la distribution des secours dans des contextes de conflits armés. Mais le jeu de la concurrence a aussi favorisé les scissions ou la création de nouvelles ONG, un phénomène beaucoup plus fréquent que les fusions, les regroupements ou les dissolutions. De ce fait, les tentatives de coordination des acteurs humanitaires sont devenues encore plus difficiles, écartant toute possibilité d'un retrait concerté et stratégique des situations les plus douteuses. Au contraire, les sous-traitants des bailleurs se sont empressés de reprendre les programmes des rares ONG qui avaient préféré quitter le terrain pour ne pas contribuer à prolonger les conflits et les souffrances des victimes. Il est vrai qu'une meilleure coordination des acteurs humanitaires reviendrait de toute façon à placer les secouristes sous la tutelle d'organismes politiques dont la principale préoccupation n'est pas de mettre un terme aux détournements de l'aide. Qu'elle provienne des agences onusiennes, des États bailleurs ou des pays d'accueil des réfugiés, l'analyse stratégique de l'assistance internationale est essentiellement déterminée par les contraintes locales et/ou la promotion des intérêts

(21) Et l'auteur de se demander : « Doit-on accepter des budgets sans poser aucune exigence éthique ? Avoir pour seul déterminant l'augmentation des sommes allouées d'une année sur l'autre ? Faire d'un drapeau aux couleurs de l'organisation flottant sur le terrain la seule raison pour assurer la présence ? » Cf. Chifolo, U. [1996], *Le miroir humanitaire : retour de Somalie*, Paris, L'Harmattan, p. 55 et 58.



nationaux. Dans bien des cas, elle n'a donc pas pour priorité d'empêcher la récupération de l'aide par les belligérants, ceci expliquant pourquoi les Occidentaux ont continué de maintenir sous perfusion humanitaire les Khmers rouges en Thaïlande et les Moudjahidine afghans au Pakistan dans les années 1980.

### ■ Le raisonnement scientifique

Au-delà des logiques de compétition et d'expansion économiques, des biais analytiques conduisent ainsi les agences de secours à poursuivre leurs programmes sans trop se préoccuper des dégâts collatéraux qu'elles provoquent. La démarche intellectuelle est cette fois assez différente de celle des doctrinaires ou des religieux qui se contentent de nier la réalité des problèmes. Elle consiste en l'occurrence à reconnaître officiellement les effets pervers de l'aide pour mieux justifier la nécessité de professionnaliser le milieu humanitaire. Désormais, la plupart des institutionnels admettent en effet que l'assistance internationale peut alimenter, voire exacerber les conflits. En France, les écrits de Bernard Debré, ministre de la Coopération du gouvernement d'Édouard Balladur, ou Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement, en témoignent à leur manière. « L'aide publique au développement, constate ce dernier, a pu agir comme facteur de solution mais aussi parfois comme facteur d'aggravation des crises, par exemple en soutenant des régimes qui menaient des politiques critiquables ou en créant des ruptures sociales, déplacements de population, inégalités de développement entre régions. On connaît des politiques d'aide au développement qui ont accru les tensions sociales et plus ou moins contribué directement à la création de situations de crise. Tout ceci signifie que si on veut qu'elle joue un rôle positif sur la prévention de crise, il faut que l'aide publique au développement incorpore une analyse sociale et politique au sein même des processus d'élaboration des projets et des programmes de développement. Or, ce processus d'analyse politique et sociale est justement une des catégories qui a été le plus officiellement niée à l'aide publique au développement, soit sous l'impulsion des ministères des Affaires étrangères, soit par les institutions multilatérales sous la surveillance très étroite des ministères des Finances au sein des conseils d'administration de ces organisations. L'aide publique au développement a donc été très largement orientée vers une approche technocratique, neutre, dite objective, sans que l'on soit toujours capable de définir quelle était cette objectivité. »

La remarque s'applique évidemment aux secours d'urgence que les humanitaires mettent en œuvre. Initié par le mouvement de la Croix-Rouge et repris par des ONG anglo-saxonnes après la crise de l'Afrique des Grands Lacs en 1994, le code de conduite du *Sphere Project* a ainsi introduit des normes purement techniques pour garantir la qualité des vivres et des soins. Destiné à formaliser le droit d'assistance à des populations en danger, il énumère les standards minimaux des intrants humanitaires : valeur nutritionnelle des aliments, mode de prescription des médicaments, cahier des charges à respecter pour construire des puits ou des logements, etc. Mais

il ne dit rien de la façon de réagir aux détournements de l'aide. L'article 2.4. de la Charte du *Sphere Project* se contente à ce propos de formuler des vœux pieux en proclamant qu'il « est du devoir des belligérants de respecter les interventions humanitaires ». Savoir comment les y contraindre n'est pas expliqué.

Noyée dans le jargon technique des praticiens de la logistique, de la nutrition ou de la médecine d'urgence, la professionnalisation des acteurs humanitaires n'a donc pas permis d'élaborer des procédures de retrait concerté et stratégique au cas où les effets pervers de l'aide l'emporteraient sur les effets positifs. Au contraire, la sophistication des discours institutionnels a accompagné la production d'arguments plus ou moins subtils pour justifier la poursuite de l'assistance internationale en dépit de ses dommages collatéraux. Parmi les thèses développées en faveur des humanitaires, plusieurs reviennent régulièrement. Retenons les principales d'entre elles, que l'on peut résumer de la façon suivante :

- on aurait indûment généralisé les effets indésirables de l'aide à partir de quelques cas exceptionnels en Afrique ;
- on exagérerait l'influence des organisations humanitaires sur les économies de guerre ;
- les détournements de l'assistance internationale conduiraient en fait à réduire l'âpreté de la compétition et à calmer les motifs de mécontentement ;
- un arrêt des opérations humanitaires ne permettrait de toute façon pas de mettre un terme aux conflits : à meilleure preuve, les expériences déjà menées se sont révélées inefficaces pour contrer les logiques de prédation des belligérants ;
- les stratégies de désengagement des États bailleurs, quant à elles, obéiraient à des considérations politiques et ne viseraient pas à protéger les victimes.

### ■ La relativisation

Chacun de ces arguments mérite explication. Passons rapidement sur le premier : les précédents chapitres ont précisément montré que les problèmes de détournement des secours étaient structurels, qu'ils ne se limitaient pas aux pays les plus pauvres d'Afrique et qu'on les rencontrait autant en Russie en 1922 qu'au Cambodge en 1979 ou en Bosnie en 1995. Le deuxième argument revient pour sa part à relativiser les effets pervers de l'aide au regard du bien prodigué. Les débats à ce propos portent notamment sur l'ampleur des détournements. En l'absence de données fiables, les controverses sont nombreuses, allant jusqu'à justifier une intervention musclée et désastreuse de la communauté internationale en Somalie après la famine de Baidoa en 1992. À l'époque, les chiffres sur les pertes en ligne de l'aide alimentaire variaient ainsi de 10 % à 90 % suivant qu'ils étaient avancés par des humanitaires opposés ou favorables à l'envoi de troupes en provenance des États-Unis. Au Népal, à la fin de la décennie 1990, les chercheurs n'étaient pas non plus d'accord sur le montant de la « ponction » des belligérants, mais Jonathan Goodhand estimait que les taxes imposées par les rebelles maoïstes avaient augmenté de 10 % le coût de l'assistance internationale.



La difficulté est que le calcul de l'ampleur des détournements ne peut jamais être précis dans des situations de guerre où les appareils statistiques sont défailants. De ce point de vue, l'établissement d'un seuil critique devient un leurre si l'on veut mettre en balance les effets positifs et négatifs de l'aide. Faudrait-il donc se retirer à partir du moment où plus de 50 % des intrants humanitaires sont capturés par les combattants ? Et pourquoi pas 60 % ? Ou 40 % ? Comme on l'a déjà souligné, le fond du problème n'est de toute façon pas de savoir si, à elle seule, l'aide suffit à entretenir un conflit. Il est plutôt de s'interroger sur la part de responsabilité des humanitaires qui assument sciemment ou naïvement le détournement de leurs secours. Un tel questionnement évacue les controverses sur le montant de la ponction des belligérants. Il écarte également les débats sur la mesure de l'impact de l'aide quant à la prolongation des conflits.

Dans le cas du Biafra, par exemple, on a accusé les humanitaires d'avoir permis aux sécessionnistes de résister pendant dix-huit mois après la perte de leur dernier débouché sur la mer, Port Harcourt, en mai 1968. Le moment d'une bataille décisive, qui devait signaler la défaite des rebelles sur le plan militaire, a en l'occurrence introduit un marqueur temporel assez clair. Il en est sans doute de même avec l'encerclement des Bosniaques de Sarajevo et la mise en place d'un pont aérien humanitaire à partir de juillet 1992. Mais dans le cas du Liberia, de la Somalie ou du Soudan, comment savoir à partir de quand l'aide a joué un rôle si crucial qu'elle a directement contribué à la poursuite des hostilités ? Au mieux, on peut identifier quelques temps forts qui ont structuré les économies de guerre de ces pays — et donc les ressources des belligérants : la mise en exploitation du pétrole au profit de Khartoum à partir de 1999, la perte du terminal minéralier de Buchanan par les forces de Charles Taylor en 1992, etc. En revanche, il paraît impossible de mesurer exactement l'impact militaire des secours. Un pareil constat renvoie dos à dos les partisans et les opposants des thèses sur le rôle de l'aide humanitaire dans le prolongement des conflits.

James Fearon remarque ainsi que le nombre de guerres a précisément diminué au moment où les budgets des organisations de secours explosaient, tout au long des années 1990. Il en conclut qu'on ne peut imputer à l'aide le moindre rôle dans le prolongement des conflits. À en croire les économistes Joppe De Ree et Eleonora Nillesen, une augmentation de l'assistance de la communauté internationale tendrait au contraire à diminuer la durée des guerres. Mais une telle assertion contredit alors le discours convenu des humanitaires qui justifient leurs échecs en affirmant que les affrontements d'aujourd'hui seraient plus meurtriers, plus criminels, plus dévastateurs et, d'une manière générale, plus compliqués à gérer : un constat résumé sous le nom d'« urgences complexes ». En réalité, cette théorie dite des « nouvelles guerres » soutient que l'aide est davantage pillée par les belligérants. En effet, les secours auraient pris encore plus d'importance après l'effondrement de l'URSS, le désengagement des grandes puissances et la réduction de leur coopération militaire avec des gouvernements ou des mouvements insurrectionnels. Il y a donc lieu de s'interroger sur la portée stratégique de l'aide, quoi qu'il en soit par ailleurs de la prétendue nouveauté

de conflits criminels qui, autrefois, auraient été rationnels et politiques parce qu'ils étaient compris comme des guerres par procuration entre l'Est et l'Ouest.

On peut de toute façon retourner l'argument qui consiste à relativiser l'apport militaire des secours. Si l'aide joue un rôle stratégique insignifiant, comment donc imaginer qu'elle permette de prévenir, voire de résoudre les conflits — une prétention qu'affichent nombre d'institutions humanitaires? La contradiction paraît encore plus criante pendant la période extrêmement volatile qui suit l'arrêt des combats, lorsque l'assistance de la communauté internationale est censée stabiliser la situation et empêcher la reprise des hostilités. Dans un même article, une journaliste du *Monde* admettait ainsi que l'aide à la reconstruction profitait « souvent aux fauteurs de guerre », ajoutant que « ce n'est évidemment pas une raison suffisante pour ne rien faire »<sup>22</sup>. Mais un peu plus loin, l'auteure rappelait que « dans près d'un cas sur deux les accords de paix sont rompus dans les cinq années qui les suivent ». Un tel constat interroge cruellement la capacité de l'aide internationale à prévenir la reprise des conflits... et à assumer le renforcement des belligérants grâce à des programmes humanitaires.

En réalité, si les secours jouent rarement un rôle déterminant dans la poursuite des guerres, ils n'ont pas non plus pour objectif de construire la paix et de rétablir l'ordre. Malgré le précédent du Plan Marshall, les faits ne confirment pas l'idée que l'assistance de la communauté internationale puisse effectivement prévenir la reprise ou la poursuite des conflits armés contemporains. Non sans contradictions, ce sont d'ailleurs les mêmes économistes qui, à l'instar de Paul Collier et Anke Hoeffler, expliquent par la fongibilité de l'aide aussi bien la hausse des achats d'armes, le renforcement des États et la diminution du risque de guerre civile qu'une probabilité accrue de troubles politiques parce que les ressources publiques, lorsqu'elles augmentent, attisent les convoitises. Fondamentalement, la variabilité des montants en jeu, à la hausse comme à la baisse, est sans doute plus cruciale car elle provoque des chocs exogènes susceptibles de perturber des équilibres fragiles et d'entraîner des conflits. Robert Lensink et Oliver Morrissey montrent ainsi que ce sont surtout les incertitudes sur la poursuite des programmes de coopération qui ont un impact négatif sur la croissance économique, au risque d'attiser les tensions sociales. La volatilité de l'aide paraît alors encore plus déstabilisatrice lorsqu'elle se conjugue à une fragmentation et une multiplication des bailleurs qui obligent les autorités locales à jouer un guichet contre l'autre pour se disputer leur part du pactole.

Dans les pays en développement, les corrélations observées ne prouvent en tout cas pas de relation de cause à effet entre l'aide à la reconstruction et la résolution des crises. Après le tsunami asiatique de décembre 2004, par exemple, certains ont prétendu que l'assistance humanitaire allait aussi faciliter le retour à la paix à Aceh en

(22) Caramel, Laurence [7 mars 2006], « Guerre-pauvreté : comment sortir de l'engrenage? », *Le Monde*, p. II.



Indonésie et en pays tamoul au Sri Lanka<sup>23</sup>. Mais il n'en a rien été. Au Sri Lanka, les combats ont repris en juillet 2006 et se sont poursuivis jusqu'à la victoire militaire des troupes gouvernementales en mai 2009. Quant à l'Indonésie, explique Kirsten Schulze, les négociations de paix étaient déjà sur le point d'aboutir car les indépendantistes du GAM avaient subi des défaites importantes avec l'opération Terpadu à partir de mai 2003. Sur 8 000 guérilleros, plus de 5 000 avaient été tués, emprisonnés ou capturés; retranchés dans les montagnes et privés d'accès à la côte, les derniers combattants avaient perdu leurs sources de financement et leur logistique militaire, tandis que leurs chefs en exil les pressaient d'accepter un compromis pour mettre un terme au conflit. À l'occasion de l'élection du Président Susilo Bambang Yudhoyono en septembre 2004, le changement de gouvernement à la tête de l'Indonésie avait en outre conduit Djakarta à reprendre les négociations de paix. Un mois avant le tsunami de décembre, un accord avait ainsi été conclu avec le GAM pour démobiliser, intégrer et verser des compensations financières aux guérilleros. Finalement, les secours humanitaires n'ont fait qu'entériner ce processus.

Indéniablement, c'est d'abord la population elle-même qui peut construire la paix. La communauté internationale, elle, joue parfois un rôle de facilitateur ou de médiateur. Mais des interventions trop appuyées sont toujours susceptibles de relancer les conflits. Selon Adam Branch, par exemple, le Nord de l'Ouganda n'a pas beaucoup bénéficié de l'accord de paix régional conclu en 2005 sous les auspices de la communauté internationale pour le Sud du Soudan voisin : en effet, les puissances occidentales ont plutôt contribué à prolonger la guerre en armant le gouvernement de Kampala et en finançant l'enfermement de la population dans des camps.

D'une manière générale, la fréquence des détournements de l'aide permet difficilement de supposer que l'assistance internationale puisse prévenir les conflits en relançant le commerce et en diminuant la compétition pour les biens de première nécessité en situation de pénurie. Au contraire, relatent Hans Singer *et al.*, il est arrivé que, de sa propre initiative, la population préfère désamorcer des sources de tensions potentielles en rejetant les propositions de coopération étrangère. Au Nord de Djibouti, un des pays les plus arides du monde, des nomades Afar ont ainsi renoncé à des projets de forage susceptibles de ranimer les querelles locales autour de la gestion des points d'eau et des aires de transhumance. En Somalie, encore, des chefs traditionnels ont refusé que l'on creuse de nouveaux puits qui auraient créé des tensions en incitant les groupes pastoraux à augmenter leur bétail sans respecter l'environnement...

---

(23) Hervet, Clarisse [2008], *L'impact des catastrophes naturelles sur la résolution des conflits en Asie : les cas du Sri Lanka, de l'Indonésie et du Cachemire*, Bangkok, Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est.

## ■ Le retournement des arguments contre les détournements

Franchissant une étape dans la réflexion, d'autres théories renversent cependant la proposition, tablant précisément sur le détournement des secours pour faire baisser les prix des biens sur les marchés et donc diminuer les motifs de mécontentement et de révolte. L'idée, assez ancienne, est que le versement de rançons garantit la paix sociale<sup>24</sup>. En son temps, un économiste quaker, Herbert Ward Fraser, s'en était déjà fait l'écho en arguant que les Nordistes auraient été mieux avisés de racheter les esclaves des Sudistes pour éviter une guerre civile aux États-Unis<sup>25</sup>. Dans cette optique, enrichir les exploités et les bourreaux permettrait d'insérer les groupes les plus violents dans les circuits d'une économie légale et pacifiée, quitte à les récompenser au détriment de leurs victimes. Le raisonnement va parfois assez loin dans le paradoxe, puisque certains auteurs préconisent même d'augmenter l'aide afin de pouvoir « arroser » tous les combattants. À sa manière, c'est un peu ce que laisse entendre Nicolas de Torrenté, un directeur de la section américaine de MSF, quand il refuse de prendre en compte les contraintes de faisabilité qui peuvent dissuader les bailleurs d'intervenir dans certaines régions. « L'assistance humanitaire, écrit-il, se déploie [alors] dans des situations de vide politique. Le résultat est qu'elle ne peut pas répondre à tous les besoins et attise la compétition entre les belligérants pour détourner les secours, y compris par la violence. »

À en croire les partisans d'une augmentation assumée de l'assistance internationale et de ses dégâts collatéraux, la captation de l'aide par le camp du plus fort facilite au contraire sa victoire militaire, et donc la paix et le rétablissement d'un État de droit. À propos de la manne humanitaire qui s'est déversée en Afghanistan après le débarquement des Américains fin 2001, un spécialiste du monde musulman déclarait par exemple : « Les chefs de guerre demanderont à prélever leur pourcentage au passage. Et il ne faut surtout pas les empêcher de le faire ! C'est la seule chance qu'ait le pays de rester à peu près pacifié. Puis, très lentement, de pouvoir reconstruire un État central. »<sup>26</sup> Il est vrai qu'un tel raisonnement s'inscrivait dans le cadre d'une aide à la reconstruction *après* l'effondrement du régime des taliban. Lorsque les secours se déploient *pendant* le déroulement des combats, leur détournement par les parties en lice a en revanche peu de chances de contribuer à stabiliser la situation. Et si l'on considère que seule une véritable victoire militaire peut conduire à une paix durable, alors autant faciliter la tâche des combattants et donner directement des armes à une des factions en compétition pour hâter le dénouement du conflit !

(24) Azam, Jean-Paul [avr. 1995], "How to pay for the peace? A theoretical framework with references to African countries", *Public Choice*, vol. 83, n<sup>os</sup> 1/2, p. 173-184.

(25) Cité par Hostetter, David [oct. 2002], « Liberation in one organization: apartheid, nonviolence, and the politics of the AFSC », *Peace & Change*, vol. 27, n<sup>o</sup> 4, p. 586.

(26) Planhol (de), Xavier, interview dans *Libération* [17 février 2002].



De toute façon, les théories favorables à une augmentation ou à une diminution raisonnée de l'aide butent toujours sur le problème insurmontable de la mesure de son impact stratégique. Les guerres, on le sait, n'ont pas besoin des humanitaires pour se développer et, à quelques exceptions près, les combattants sont parfaitement capables de poursuivre les hostilités sans les secours de la communauté internationale. Autrement dit, l'aide ne peut qu'entretenir ou exacerber des affrontements déjà existants : au pire, elle crée des micro-conflits à l'intérieur d'un théâtre d'opération militaire. Aussi convient-il de relativiser son rôle stratégique dans un sens comme dans l'autre, en refusant d'exagérer son impact sur le prolongement ou la résolution des guerres. Dépassant les débats un peu stériles sur l'impossible mesure statistique des effets pervers de l'aide, des analystes récusent ainsi l'éventualité d'une interruption des secours à partir d'une autre batterie d'arguments, qui touchent à l'inefficacité du procédé.

Selon cette école de pensée, un arrêt des opérations humanitaires n'empêche pas la poursuite des hostilités et ne réduit pas les souffrances des victimes. Au contraire, une réduction drastique de l'assistance de la communauté internationale tendrait à diminuer la capacité des gouvernements récipiendaires à acheter la paix sociale. Le problème viendrait moins des montants en jeu que de l'extrême volatilité des programmes humanitaires. Sur la période 1981-2005, Richard Nielsen *et al.* prouvent ainsi que les variations de l'aide ont pu provoquer des chocs exogènes qui ont entraîné des conflits armés. Dans le cas du Mali, constatent-ils, les efforts de la communauté internationale pour assister les victimes de la sécheresse des années 1980 ont par exemple permis aux autorités de contenter les Touaregs, qui sont entrés en rébellion quand les montants des subventions gouvernementales ont diminué. Les auteurs ne s'intéressent cependant pas au cas de figure inverse où, par effet de fongibilité, la réduction de l'aide affecte aussi la propension des États à acheter des armes, affaiblissant d'autant leur capacité à monter des offensives militaires. À en croire Richard Nielsen *et al.*, la probabilité d'un conflit s'accroît surtout quand l'assistance de la communauté internationale diminue, pas quand elle augmente.

#### ■ L'inefficacité des embargos

À sa manière, le problème d'un arrêt des opérations humanitaires serait donc similaire à celui des sanctions économiques, qui sont parfois accusées de semer les germes de la violence en fermant les débouchés extérieurs d'un pays, en précipitant

la déstructuration de son tissu industriel et en aggravant le chômage<sup>27</sup>. De fait, les embargos sont souvent inefficaces, surtout s'ils ne sont pas mis en œuvre dans un cadre multilatéral. Or, il est rare d'obtenir l'approbation de tous les États pour bloquer un pays susceptible de menacer la paix mondiale, à l'instar de l'Iran aujourd'hui. Ainsi, sur 116 sanctions unilatérales entre 1970 et 1990 (dont 39 par les États-Unis), seules 5 ont abouti à leurs fins<sup>28</sup>. Le constat vaut aussi pour les organisations de coopération et les institutions financières à un niveau multilatéral. La Banque mondiale, souligne par exemple Anneke Geske Dijkstra, n'a pas réussi à faire appliquer effectivement ses « recommandations » en menaçant de suspendre ses crédits ou d'imposer des pénalités aux mauvais payeurs.

Les humanitaires, eux, sont généralement très hostiles au principe des sanctions économiques. Plusieurs ONG sont ainsi nées par opposition à des blocus militaires, à l'instar de Save the Children à propos de l'Allemagne en 1919, d'Oxfam au moment de la famine de 1942 en Grèce ou de MSF à la suite de la crise biafraise de 1968. En effet, les sanctions contre des États « voyous » ou des guérillas « terroristes » pénalisent d'abord les civils, bien plus que les combattants ou les cliques au pouvoir. Parfois, elles sont même assimilées à des crimes contre l'humanité lorsqu'elles infligent des souffrances inutiles, par exemple en Irak du temps de l'embargo des années 1990. Paul Conlon propose donc de les interdire en renforçant et en élargissant les dispositions des Conventions de Genève qui obligent les belligérants à laisser passer les secours du moment qu'ils peuvent en contrôler la nature et la destination finale. Moins radicaux, d'autres recommandent la mise en place de sanctions ciblées sur des produits ou des personnes bien spécifiques. Les boycotts, notamment, ont pour objectif de priver la classe dirigeante des ressources à l'exportation, à la différence des embargos, qui portent sur les importations et affectent davantage les masses. Mais le procédé ne fait guère illusion : après tout, les droits de douane constituent également une source de revenu importante pour les dictatures.

Dans bien des cas, les humanitaires admettent seulement les embargos contre les armes. Là aussi, cependant, l'efficacité du procédé reste à démontrer lorsqu'il s'agit d'alléger les souffrances de la population. En réalité, on connaît mal le rôle des armes à feu, tant pour déclencher un conflit que pour l'abrèger. D'un côté, Errol Henderson et David Singer affirment que les dépenses du secteur de la défense accroissent le risque de guerre civile. De l'autre, Håvard Hegre et Nicholas Sambanis rappellent

(27) En Afrique du Sud, c'était par exemple l'avis de Helen Suzman, présidente de l'Institut des relations raciales et unique députée du seul parti progressiste blanc admis à siéger au Parlement du temps de l'apartheid. Cf. SAIRR [1992], *Race relations survey*, Johannesburg, South African Institute of Race Relations, p. xxxvii. Voir aussi Crawford, Neta [1997], "The humanitarian consequences of sanctioning South Africa: a preliminary assessment", in Weiss, Thomas, Cortright, David, Lopez, George et Minear, Larry (eds.), *Political gains and civilian pain: humanitarian impacts of economic sanctions*, Lanham, Rowman & Littlefield, p. 57-89; De Beer, David [1994], « Les sanctions économiques contre le régime d'apartheid d'Afrique du Sud », *Alternatives non violentes*, n° 92, p. 31-42.

(28) Elliott, Ann Kimberly [1998], "The sanctions glass: half full of completely empty?", *International Security*, vol. 23, n° 1, p. 50-65; Pape, Robert [1997], "Why economic sanctions do not work?", *International Security*, vol. 22, n° 2, p. 90-136.



que les armements ont un effet dissuasif et que des effectifs militaires importants réduisent les possibilités d'attaques. Le nombre d'armes à feu en circulation dans la population ne suffit pas non plus à provoquer des affrontements. En témoignent les pratiques de conscription permanente de la paisible Suisse, où les citoyens gardent leur arsenal militaire chez eux. Le contrôle social de l'usage des armes est évidemment plus important : de part et d'autre de la mer Rouge, le Yémen et la Somalie le montrent à leur manière, puisque l'application d'un « prix du sang » (*diya*) a pendant longtemps permis de réguler les conflits et d'empêcher les vendettas chez le premier mais pas chez la seconde. L'argument de la sophistication grandissante des armements n'est pas non plus convaincant pour ce qui est d'analyser la fabrique des violences. Le génocide rwandais s'est fait à la machette, tandis que les conflits contemporains n'ont jamais réussi à égaler le record absolu de nombre de victimes enregistrées pendant les deux guerres mondiales<sup>29</sup>. D'une manière générale, on ne trouve pas de corrélation systématique entre la puissance de destruction d'une arme, la fréquence de son usage et l'ampleur de ses dégâts dans la population<sup>30</sup>.

Ainsi, les doutes concernant l'efficacité des divers types de sanctions ne vont pas dans le sens d'un arrêt de l'aide en vue d'assécher une économie de guerre et de mettre un terme aux hostilités. Pour les humanitaires, se retirer présenterait en fait le même type d'inconvénients que les embargos et reviendrait à entériner les blocus militaires à l'encontre des populations les plus vulnérables, qui sont déjà prises en otages par les belligérants. Selon un ancien délégué du CICR, Hans-Peter Gasser, le procédé serait inutile et contreproductif, voire aussi dangereux, pour les civils, que les interventions armées entreprises au nom de la paix. En effet, autant l'aide attiserait les convoitises et nourrirait les conflits, autant son interruption aiguiserait la compétition pour des ressources devenues encore plus rares, poussant les populations affamées à rejoindre les groupes combattants, en particulier dans les pays pauvres. Encore récemment, un représentant du secrétaire général des Nations Unies arguait par exemple qu'en dépit des risques de détournements, il ne fallait pas réduire l'assistance de la communauté internationale à la Somalie, parce que cela ferait le jeu des milices islamistes<sup>31</sup>. Autre variante du même thème, reprise par Janice Gross Stein, une cessation des opérations humanitaires n'inciterait pas non plus les habitants à se soulever pour renverser des pouvoirs sanguinaires. Directeur des urgences à Oxfam de 1994 à 1999, Nicholas Stockton remarquait ainsi qu'après l'arrivée au

(29) Clodfelter, Michael [2008], *Warfare and armed conflicts: a statistical encyclopedia of casualty and other figures, 1494-2007*, Londres, McFarland, p. 2.

(30) En Europe, au XVI<sup>e</sup> siècle, par exemple, la généralisation de l'usage des armes à feu a initialement entraîné une réduction des pertes en vies humaines, car l'introduction de la poudre permettait de faire des économies en mobilisant moins d'hommes. Cf. Landers, John [juil. 2005], "The destructiveness of pre-industrial warfare: political and technological determinants", *Journal of Peace Research*, vol. 42, n° 4, p. 459. Sur l'arme nucléaire et son pouvoir de dissuasion, voir aussi Mueller, John [2010], *Atomic obsession: nuclear alarmism from Hiroshima to al-Qaeda*, Oxford, Oxford University Press.

(31) Interview de Walter Kälin le 21 octobre 2009, accessible sur : [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=32649&Cr=somali&Cr1=](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=32649&Cr=somali&Cr1=)

pouvoir des taliban en Afghanistan en 1996, les conditionnalités des bailleurs de fonds n'avaient pas mis fin à la guerre, pas plus qu'elles n'avaient encouragé le nouveau régime à coopérer avec les Occidentaux.

On peut bien sûr s'interroger sur la logique de pareils raisonnements, qui insistent sur les éventuelles conséquences d'un arrêt des secours sans les mettre en balance avec les dégâts collatéraux de l'assistance humanitaire. D'un côté, les opérateurs tendent à minimiser les effets pervers de leur travail, ce qui pose aussi des questions sur l'efficacité et l'impact général d'une aide indolore, y compris dans ses aspects positifs. De l'autre, les humanitaires soutiennent qu'une suspension de l'assistance internationale n'aurait pas non plus d'incidence conséquente sur le déroulement des conflits<sup>32</sup>. Sanction positive ou négative, l'aide n'a en fait pas les pouvoirs que certains lui prêtent indûment : ni pour stopper les conflits, ni pour les entretenir à elle seule. Trop souvent présenté comme un *deus ex machina*, l'humanitaire occidental n'a pas les moyens de sauver le monde, pas plus évidemment qu'il ne serait à l'origine de ses turpitudes. Il n'est d'ailleurs pas le seul à décider des modalités de son retrait. Les pays récipiendaires ne restent pas passifs. À l'occasion, il leur arrive également de renoncer d'eux-mêmes à l'aide étrangère, à l'instar du Nigeria après la guerre du Biafra en 1970 ou du Kenya lorsqu'il a mis un terme à la coopération norvégienne après la rupture de ses relations diplomatiques avec Oslo en 1990. Il convient à cet égard de relativiser l'impact de l'assistance internationale, dans un sens comme dans l'autre. Dans un article demeuré fameux, l'économiste James Buchanan arguait ainsi que les donateurs avaient finalement peu de prises sur les destinataires de leur aide, dont ils encourageaient l'oisiveté sans parvenir à les mettre au travail. Concernant les secours dans des pays en guerre, l'influence des humanitaires est tout aussi douteuse. L'aide internationale peut exacerber ou atténuer les conflits, mais pas les prévenir ou les créer de toutes pièces.

En d'autres termes, un arrêt des secours n'aurait pas ou peu d'incidence sur la poursuite des hostilités, quoi qu'il en soit par ailleurs de la responsabilité sociale des humanitaires en la matière. Le procédé serait d'autant plus inefficace qu'il ne fait pas l'unanimité et ne rallie donc pas suffisamment d'opérateurs pour avoir un impact sur le comportement des combattants. Ainsi, les ONG ont beau jeu d'arguer qu'un arrêt des opérations humanitaires ne sert à rien puisque les États persistent souvent à soutenir les belligérants par des canaux informels. À partir de 1979, soutient par exemple Daniel Unger, un retrait des camps de réfugiés cambodgiens n'aurait pas permis d'abrèger les souffrances de la population en coupant les vivres des combattants car la Chine, la Thaïlande et les États-Unis auraient certainement continué d'armer les Khmers rouges pour lutter contre l'envahisseur vietnamien et son allié soviétique. Dans le même ordre d'idées, une suspension de l'assistance humanitaire

(32) Paradoxalement, d'ailleurs, les ONG qui s'opposent aux sanctions économiques contre des États en dénonçant leur inanité sont les mêmes qui participent à des campagnes de boycott contre des compagnies jugées socialement irresponsables, à l'instar de NCA ou d'Oxfam.



aux Afghans en exil au Pakistan n'aurait sans doute pas changé le cours de la guerre, car Washington aurait sûrement maintenu son aide à la résistance contre l'Armée rouge.

Le plus souvent, la sanction reste de toute façon à l'état de simple menace. Thad Dunning montre ainsi comment, pendant la guerre froide, les bailleurs de fonds n'étaient pas crédibles lorsqu'ils voulaient imposer des conditions pour obliger les pays récipiendaires à se démocratiser. En effet, ces derniers savaient que, de toute façon, les grandes puissances ne les abandonneraient pas, car elles cherchaient essentiellement à conforter les alliances des blocs américain ou soviétique. Depuis la fin de la guerre froide, beaucoup de pays se sont certes démocratisés. Mais il paraît difficile de mettre ce processus sur le compte d'une efficacité renforcée des conditionnalités de l'aide<sup>33</sup>. Aujourd'hui, de nombreux gouvernements ne prennent toujours pas au sérieux les avertissements des bailleurs, à l'instar de celui de la Sierra Leone qui, en 2004, a continué de recevoir une assistance internationale en dépit de sa procrastination à lutter contre la corruption<sup>34</sup>. De fait, les États qui mettent officiellement un terme à leur aide au développement pour sanctionner un régime continuent généralement de financer des organisations humanitaires qui, sur le terrain, permettent à leur manière d'entretenir des relations diplomatiques en parallèle. Plus flexibles, les ONG « urgentistes », en particulier, ont l'habitude de relayer discrètement les programmes que les agences de coopération bilatérale ou les organismes multilatéraux ne peuvent ou ne veulent plus assumer ouvertement.

110

Un tel rôle semble d'autant plus logique que les humanitaires sont hostiles à l'idée de suspendre leurs opérations sur la base de considérations politiques dans les pays responsables de violations massives des droits de l'homme. Selon les organisations « dunantistes », les secours ont en effet pour objectif de sauver des vies et non de promouvoir des réformes gouvernementales. Des médecins comme John Kraemer *et al.* arguent pour leur part qu'en cas de nécessité, le droit à la santé, tel qu'il peut être codifié dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1976) ou la Convention internationale des droits de l'enfant (1989), interdit aux États de refuser l'aide humanitaire sans laquelle la population subirait de graves « souffrances physiques et mentales », un des éléments retenus pour définir les crimes contre l'humanité dans la jurisprudence de la Cour pénale internationale établie en 1998. Non sans contradictions, des juristes soulignent quant à eux que l'assistance de la communauté internationale est aussi censée défendre les droits économiques, sociaux et culturels des populations en danger de mort. À ce titre, elle ne devrait donc pas être remise en cause, à moins de contrevenir aux dispositions de la Déclaration des droits de l'homme de 1948.

(33) Pour un point de vue contraire, voir Goldsmith, Arthur [2001], "Foreign aid and statehood in Africa", *International Organization*, vol. 55, n° 1, p. 123-148.

(34) Hazen, Jennifer [2006], "The donor's catch-22: the negative effects of Northern aid on war-torn States in the South", San Diego, Annual Meeting of the International Studies Association, polycop.

## ■ Les biais de la justice internationale

Sur le plan juridique, précisément, les réticences des secouristes à l'encontre de toute idée de sanction se font même sentir en ce qui concerne l'exercice de la justice pénale internationale. *A priori*, cette dernière vise pourtant à assurer le respect du droit humanitaire : à défaut de tout pouvoir dissuasif ou policier, elle cherche notamment à briser l'impunité dont jouissent les responsables de massacres. Le problème est qu'elle peut aussi exacerber les violences, à l'instar des trafiquants d'esclaves qui, au XIX<sup>e</sup> siècle, préféraient éliminer les preuves et se débarrasser en mer des « pièces à conviction » lorsqu'ils étaient sur le point d'être arraisonnés par la marine britannique. D'une manière générale, il n'est pas facile de concilier les exigences de la justice et/ou de la paix. Peu avant sa chute, Mouammar Kadhafi expliquait ainsi qu'il préférerait continuer de se battre jusqu'à la mort plutôt que d'être jugé par la Cour pénale internationale<sup>35</sup>. Vouloir punir les violateurs du droit humanitaire, c'est aussi prendre le risque de relancer un conflit au lieu d'inciter les combattants à déposer les armes en rejoignant un gouvernement d'unité nationale ou en adhérant à un processus d'amnistie<sup>36</sup>. Mais récompenser les auteurs de violences en leur confiant des responsabilités publiques, c'est les légitimer et les encourager à recourir à la force pour s'emparer du pouvoir, quitte à entretenir le désir de vengeance de leurs victimes<sup>37</sup>.

Notre propos n'est évidemment pas ici d'analyser plus avant les travers de la justice pénale internationale, mais de comprendre le raisonnement des humanitaires qui refusent de coopérer avec les juges et de servir de témoins à charge contre les belligérants. Les points de friction ne manquent pas. Au Darfour, début 2009, la junte islamiste au pouvoir à Khartoum a ainsi expulsé des secouristes occidentaux parce qu'elle craignait que ceux-ci fournissent des preuves de son implication dans les massacres commis par les milices *janjawid*. En pays acholi dans le Nord de l'Ouganda, encore, des humanitaires se sont plaints de l'activisme de la Cour pénale internationale qui, en décidant en 2005 de poursuivre le *leader* de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), a précipité l'échec des négociations de paix et poussé les guérilleros de Joseph Kony à reprendre le combat et à poursuivre leurs exactions depuis la République démocratique du Congo, où ils avaient trouvé refuge<sup>38</sup>. Sur place, les médiateurs locaux se sont également inquiétés de ce que les mandats d'arrêt de La Haye allaient légitimer la répression de l'armée ougandaise en vue d'appréhender les

(35) *Le Monde* [3 nov. 2011], p. 4.

(36) Snyder, Jack et Vinjamuri, Leslie [hiver 2003], "Trials and errors: principle and pragmatism in strategies of international justice", *International Security*, vol. 28, n° 3, p. 5-44.

(37) Jeangène Vilmer, Jean-Baptiste [2011], *Pas de paix sans justice ? Le dilemme de la paix et de la justice en sortie de conflit armé*, Paris, Presses de Sciences Po.

(38) Pour un point de vue contraire, qui estime que le nombre de morts dans le Nord de l'Ouganda et en République démocratique du Congo a au contraire diminué après que la Cour a engagé des poursuites, voir Ramcharan, Bertrand [2010], *Preventive human rights strategies*, New York, Routledge, p. 120.



suspects<sup>39</sup>. Du fait de l'absence de protection des témoins et des réticences des victimes à dénoncer les criminels au sein de leur propre groupe, la procédure risquait en outre d'attiser les tensions ethniques contre les Acholi, notamment en favorisant les témoignages issus d'autres communautés<sup>40</sup>.

D'une manière générale, les organisations de secours redoutent que leur collaboration à des enquêtes policières ou à des instructions judiciaires ne compromette leur neutralité et ne restreigne leur accès aux populations en danger en assimilant leurs personnels à des « mouchards ». Pour continuer d'être accepté par les combattants sur les champs de bataille, le CICR a ainsi négocié une exemption de fait et obtenu une dérogation statutaire au traité de Rome afin que ses délégués ne soient pas contraints d'aller témoigner à La Haye. Les ONG humanitaires, quant à elles, peuvent toujours arguer du secret professionnel et du caractère confidentiel de leurs informations pour refuser d'assister la Cour pénale internationale. MSF, notamment, souligne que l'utilisation politique de la justice pour accompagner les opérations de paix et « inciter » les belligérants à négocier crée un risque supplémentaire pour le personnel déployé sur le terrain. Malgré sa propension à témoigner et à dénoncer les crimes de guerre, l'organisation assume le paradoxe qui consiste à refuser de coopérer avec les magistrats chargés de sanctionner les violations du droit humanitaire. Selon Françoise Bouchet-Saulnier et Fabien Dubuet, elle argue qu'il ne lui est pas possible de transmettre des informations sensibles à une cour internationale plutôt qu'à des tribunaux nationaux qui sont souvent plus politiques, mais dont la mise à l'écart obligerait MSF à entrer dans d'interminables querelles sur le respect des souverainetés judiciaires. Sur le terrain, enfin, il paraît difficile de concilier toutes les exigences du genre : au Darfour en 2005, par exemple, l'organisation a dénoncé des viols à grande échelle tout en essayant de dissuader la police locale d'interroger les victimes, quitte à empêcher les autorités d'enquêter sur des actes de guerre pour réprimer leurs auteurs.

Autre reproche formulé à l'encontre de la justice pénale internationale, celle-ci intervient trop tard, après les crises, privilégiant une logique de punition des bourreaux à celle de compensation ou de sauvetage des victimes. En bref, elle venge les morts mais ne répare pas les torts causés aux rescapés, pas plus qu'elle ne promeut des dynamiques de réconciliation. En se déployant au nom de l'intérêt supérieur de l'humanité, elle ne répond pas non plus aux demandes des victimes ; dans le Nord de l'Ouganda ravagé par les combats entre l'armée et la LRA, relève par exemple Adam Branch, seuls 3 % des Acholi faisaient de la justice leur priorité, la plupart étant davantage concernés par la paix, la sécurité, la santé, l'éducation ou l'accès à la terre. Parce qu'elle reflète la loi du plus fort et sanctionne seulement les États faibles, la Cour

(39) Les représentations de ce conflit, souvent présenté comme un des plus atroces d'Afrique, jouent indéniablement en faveur du gouvernement. Cf. Finnström, Sverker [2008], *Living with bad surroundings: war, history, and everyday moments in Northern Uganda*, Durham, Duke University Press.

(40) Allen, Tim [2006], *Trial justice: the international criminal court and the Lord's resistance army*, Londres, Zed Books.

pénale internationale contrevient en outre au principe humanitaire d'équité dans le traitement des victimes. En envisageant de punir les bavures des troupes engagées au nom de l'humanité, elle peut aussi dissuader certains pays comme les États-Unis de participer à des opérations de paix. En août 2010, le Rwanda a ainsi menacé de retirer ses casques bleus du Darfour après qu'un rapport des Nations Unies eut accusé son armée d'avoir commis des actes de génocide en République démocratique du Congo entre 1996 et 1998. Enfin, soutient Thomas Smith, il est arrivé que la justice soit utilisée comme un alibi pour ne pas intervenir dans des régions en proie à des massacres. Selon Michel Feher, le TPIR a été créé au sortir du génocide rwandais de 1994 précisément pour faire pardonner la cruelle absence de la communauté internationale au moment des faits. Dans le même ordre d'idées, ajoute Rachel Kerr, le TPIY a été suspecté de servir à masquer l'échec des militaires occidentaux, incapables d'appréhender les criminels de guerre et de mettre un terme au conflit bosniaque avant 1995. Plus loin dans le temps, Aimée Bunting soutient également que, pendant la Seconde Guerre mondiale, la menace de poursuites judiciaires contre les nazis a permis de justifier l'inaction des Alliés pour sauver les victimes de l'Holocauste.

#### ■ La politisation des retraits

Fondamentalement, les réticences des humanitaires contre des sanctions d'ordre économique ou pénal tiennent ainsi aux problèmes pratiques et politiques qui en dénaturent le sens. En effet, les États envisagent rarement d'arrêter leur aide pour prévenir ou mettre un terme à des conflits. En Somalie, par exemple, les bailleurs de fonds n'ont guère réagi aux détournements des secours par la junte de Siyad Barré. Ils ont attendu le bombardement des habitants de Hargeisa pour menacer le régime d'une suspension de leur assistance à partir de 1988. En pratique, ils n'ont vraiment arrêté leur aide qu'au moment de la chute de la dictature en 1991, lorsqu'il n'y a plus eu d'interlocuteur gouvernemental pour recevoir leurs fonds. Ces logiques financières ont ensuite perduré au milieu des combats. Après l'échec de l'opération *Restore Hope* et le retrait des dernières troupes américaines en 1995, le montant de l'aide humanitaire a beaucoup diminué et a atteint un plancher de 95 millions de dollars en 2001 parce que les arriérés du Fonds européen de développement avaient été totalement dépensés, et non parce que l'assistance internationale entretenait les seigneurs de guerre. De même, explique Mark Bradbury, les États-Unis ont dû réduire en 2009 leur assistance à la Somalie du fait de leur législation antiterroriste, parce qu'ils craignaient de voir les secours profiter aux combattants islamistes, et non parce qu'ils voulaient mettre un terme au conflit en asséchant une économie de guerre.

Historiquement, les exceptions confirment d'ailleurs la règle. Au moment d'une épidémie de typhus qui ravageait la Pologne en 1920, le ministre britannique Austen Chamberlain a ainsi refusé de financer des programmes de santé afin de dissuader



Varsovie d'attaquer la Lituanie sur des frontières contestées<sup>41</sup>. En effet, l'objectif de Londres était plutôt de consolider la construction d'un « cordon sanitaire » pour endiguer la menace soviétique. Favorables à la décolonisation, les États-Unis ont quant à eux arrêté leur coopération militaire avec les Pays-Bas en 1948 et menacé de leur couper les fonds s'ils persistaient à réprimer les indépendantistes indonésiens qui avaient pris le maquis<sup>42</sup>. Washington, pour sa part, trouvait plus utile de former les élites nationalistes du tiers-monde pour contrer les influences communistes en Asie. La plupart du temps, les décisions de mettre fin à des programmes d'aide ont finalement répondu à des considérations de politique intérieure ou extérieure, ce qui témoignait parfois d'un simple désintérêt pour des crises ayant perdu de leur pertinence stratégique, comme en Afghanistan après le retrait des troupes d'occupation soviétiques en 1989<sup>43</sup>. Le cas de figure inverse est tout aussi probant, quand l'aide a été utilisée comme une sanction positive, une « carotte » destinée par exemple à inciter des États belliqueux à renoncer à l'arme atomique, tels l'Iran ou la Corée du Nord aujourd'hui.

Avec Mark Robinson, beaucoup d'humanitaires considèrent ainsi qu'en la matière, les bailleurs occidentaux appliquent deux poids et deux mesures, sanctionnant en priorité les régimes qui vont à l'encontre de leurs intérêts stratégiques et sur lesquels ils peuvent faire pression. Des études statistiques le confirment : en réalité, les conditionnalités de l'aide liées au respect des droits de l'homme ne seraient appliquées que dans les pays à faibles enjeux économiques et politiques<sup>44</sup>. Les États-Unis, en particulier, ont souvent promis d'augmenter ou, au contraire, menacé d'interrompre leur assistance dans le cadre de négociations diplomatiques, par exemple au moment de la nationalisation du pétrole iranien par le gouvernement de Mohammad Mossadegh en 1951. Avec le temps, leurs sanctions ont même fini par prendre un caractère automatique. Adoptés à la suite de nationalisations au Brésil en 1962, les amendements de deux sénateurs, un républicain et un démocrate, John Hickenlooper et Edward Brooke, ont explicitement interdit de continuer à aider les pays qui auraient nationalisé des propriétés américaines et refusé de rembourser des dettes contractées auprès de Washington. Dès lors, la politique de coopération des États-Unis a été encore plus conditionnée par des considérations économiques. Non sans paradoxes : en

(41) Towers, Bridget [1995], "Red Cross organisational politics, 1918-1922: relations of dominance and the influence of the United States", in Weindling, Paul (ed.), *International health organisations and movements, 1918-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 45.

(42) Weissman, Steve (ed.) [1974], *The Trojan horse: a radical look at foreign aid*, San Francisco, Ramparts Press, p. 96.

(43) Fielden, Matthew [mai 1998], "The geopolitics of aid: the provision and termination of aid to afghan refugees in North West frontier province, Pakistan", *Political Geography*, vol. 17, n° 4, p. 459-487.

(44) Barratt, Bethany [2006], "When to take the rights approach: the conditional effect of rights on provision of overseas development assistance", San Diego, Annual Meeting of the International Studies Association, photocop.

Éthiopie, après l'arrivée au pouvoir d'une junte marxiste en 1975, la Maison-Blanche a diminué, puis en 1979, interrompu son aide non parce que le pays avait versé dans le camp soviétique, mais parce que les autorités avaient annulé des créances et nationalisé des biens américains<sup>45</sup>.

Les alliances de la guerre froide ont aussi joué un rôle. Ainsi, Daniel Cingranelli, Thomas Pasquarello, Simon Payaslian, Steven Poe *et al.* ont montré que les violations des droits de l'homme n'avaient pas empêché les États-Unis de continuer à soutenir les pays les moins développés dans leur chasse gardée en Amérique latine. Sous la présidence de Jimmy Carter à partir de 1977, Washington a certes commencé à vouloir déterminer le montant de son aide en fonction de critères liés à l'ouverture démocratique des dictatures en question. Mais ces efforts de moralisation ont été remis en cause par l'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan en 1981. Avec les lois (*public laws*) PL98-164 et PL99-190, la politique de *linkage* de l'administration républicaine allait alors conditionner la poursuite ou l'interruption de l'aide américaine aux positions diplomatiques des pays récipiendaires en faveur ou non de Washington, notamment lors du vote de résolutions à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Les États-Unis, il est vrai, ne sont pas les seuls à avoir procédé ainsi. Tant le Japon que la France ou le Royaume-Uni ont conditionné la poursuite de leur aide à des impératifs politiques et économiques. Même les pays les plus « généreux » ont dû composer avec la raison d'État. En mai 2000, expliquent par exemple Ketil Hansen et Axel Borchgrevink, la Norvège a gelé son aide à l'Éthiopie non pour mettre fin à la guerre contre l'Érythrée, mais pour des raisons de politique intérieure. Tout juste arrivé au pouvoir à Oslo, le gouvernement travailliste a en effet voulu répondre aux critiques de l'opposition, qui avait accusé ses prédécesseurs de mollesse. Ce faisant, il a également cherché à rassurer une opinion publique qui craignait de voir l'aide détournée par un régime suspecté de vouloir reconquérir l'Érythrée, une ancienne province éthiopienne. Pour finir, le gouvernement a pris sa décision de façon unilatérale, sans concertation avec les autres bailleurs, alors que la coopération norvégienne ne représentait que 1,5 % de l'aide reçue par Addis-Abeba et n'avait donc aucune chance d'influencer le cours des événements. La procédure a semblé d'autant plus absurde qu'elle intervenait deux ans après le début de la guerre... et trois semaines avant la fin des combats, qui devait aboutir à la signature d'un accord de paix à Alger en décembre 2000. La suite des événements a été un peu plus logique à cet égard, la Norvège conditionnant la reprise de son aide à une démocratisation du régime éthiopien...

Bien entendu, les États bailleurs peuvent aussi geler leur assistance pour des raisons budgétaires. La crainte d'alimenter des économies de guerre sert alors de prétexte

(45) La poursuite de projets de développement rural n'avait de toute façon plus grand sens du fait de la collectivisation de l'agriculture et de la priorité donnée à l'alimentation des citadins. Cf. Kissi, Edward [sept. 2005], "Beneath international famine relief in Ethiopia: the United States, Ethiopia and the debate over relief aid, development assistance, and human rights", *African Studies Review*, vol. 48, n° 2, p. 116.



afin de justifier une diminution de l'aide, comme en Sierra Leone et au Congo-Kinshasa en 1997. Le cas du Royaume-Uni est éclairant de ce point de vue. Après la victoire électorale des travaillistes emmenés par Tony Blair, son agence de coopération, l'Office du développement outre-mer (ODA), a été transformée en profondeur. Rebaptisée DfID, elle a élaboré une stratégie qui visait à résoudre les causes profondes des conflits, prévenir les effets pervers de l'aide, promouvoir les droits de l'homme et éviter d'alimenter les économies de guerre. Son premier terrain d'essai a été la Sierra Leone, d'où le Royaume-Uni a suspendu son aide en octobre 1997, officiellement parce qu'il ne pouvait plus garantir la sécurité des travailleurs humanitaires déployés sur le terrain. En réalité, affirme Tanja Schümer, l'objectif n'était pas d'empêcher le détournement des secours, mais de sanctionner la junte militaire qui venait de renverser le Président élu Ahmad Tejan Kabbah. L'affaire était éminemment politique. À meilleure preuve, Londres a repris son assistance dès qu'Ahmad Tejan Kabbah a pu revenir au pouvoir en 1998.

D'une manière générale, on serait bien en peine de savoir si l'espoir d'améliorer la situation conditionne effectivement les montants de l'aide internationale, à la hausse comme à la baisse. Dans bien des cas, l'arrêt des programmes de coopération répond plutôt aux contraintes administratives des bailleurs, qui doivent réduire leurs engagements lorsqu'un régime s'écroule et qu'il n'y a plus d'interlocuteurs susceptibles de gérer les opérations sur place. Une telle démarche ne relève pas vraiment d'une éthique ni d'une stratégie visant à influencer le cours des événements afin de sauver des vies. Bien au contraire, elle témoigne des difficultés de bailleurs qui semblent dépassés par l'ampleur d'une crise. Les travaux des économistes ne montrent en tout cas pas de cohérence en la matière. Pour Lisa Chauvet, par exemple, le déclenchement d'un conflit armé tend à faire augmenter les montants d'aide engagés dans un pays en crise. Mais Jean-Claude Berthélemy arrive à une conclusion opposée. En fin de compte, il convient surtout de relativiser l'impact positif ou négatif de l'aide sur le déclenchement et le développement des guerres, en fonction des spécificités locales.

Les humanitaires, eux, s'opposent généralement à un arrêt concerté et stratégique des opérations de secours pour toute une série de raisons que l'on peut résumer ainsi : le procédé est difficile à mettre en œuvre faute de consensus ; il ne permet pas de mettre fin à des conflits ; il n'est pas plus efficace que les embargos ; il est très largement utilisé à des fins politiques ; son impact est tout aussi douteux que les effets pervers de l'aide dans une économie de guerre. Plus fondamentalement encore, l'éventualité d'un retrait contrevient à deux grands principes d'une philosophie de l'action destinée à sauver des vies. En premier lieu, l'impératif moral de l'assistance à des personnes en danger interdit d'abandonner les victimes à leur triste sort, quoi qu'il en soit par ailleurs de la complicité et de la responsabilité des humanitaires dans la poursuite des hostilités. Ensuite, l'idéal de la neutralité oblige à aider tous les camps en présence sans avoir à sélectionner les terrains d'intervention en fonction des possibilités d'accès ou de la faisabilité des opérations de secours. Se retirer ou refuser d'assister un des belligérants est en soi un acte politique, qui revient à laisser le plus fort

remporter la guerre. Aussi les humanitaires préfèrent-ils généralement poursuivre leurs opérations en assumant plus ou moins bien le risque de ravitailler les bourreaux et de desservir l'intérêt des victimes. Dans les situations les plus compromettantes, il leur arrive même d'accepter le recours à la force.



## CHAPITRE 4

## Le recours à la force

Intervenir au milieu des conflits armés oblige indéniablement à gérer l'insécurité. Sur le terrain, assurer la protection du personnel humanitaire recoupe parfois les préoccupations des secouristes soucieux d'éviter le détournement de leur aide par les belligérants. Mais la sécurisation des procédures d'assistance ne permet pas toujours de concilier les deux objectifs. D'un côté, il s'agit de protéger en priorité les organisations humanitaires, souvent dans des espaces réduits ou confinés ; de l'autre, il s'agit de séparer les combattants des civils, une tâche autrement plus ardue. Parmi les opérations de paix de la communauté internationale, Emmanuel Spiry distingue ainsi les « interventions humanitaires » des « interventions d'humanité ». Selon lui, les premières sont destinées à fournir un « soutien logistique et militaire pour assurer la sécurité des convois d'aide ». Les secondes, elles, visent à « soustraire les victimes des massacres des griffes de leurs oppresseurs ». Dans tous les cas, cependant, l'idée est bien de recourir à la force.

Plusieurs possibilités s'offrent alors aux secouristes. En premier lieu, ils peuvent demander à la communauté internationale de monter une opération de paix. Sinon, il leur faut composer avec les forces de sécurité locales, celles-là mêmes qui, généralement, comptent parmi les principaux vecteurs de la violence. En pratique, il n'est en fait pas rare de voir des organisations humanitaires recourir aux armées ou aux polices nationales, par exemple pour maintenir l'ordre dans les camps de réfugiés. Depuis quelque temps, les sociétés de gardiennage et les compagnies militaires privées sont également de la partie. En effet, la contractualisation de prestataires spécialisés n'est plus du seul ressort des entreprises ou des agences gouvernementales, qu'il s'agisse de déminer une région ou de protéger un entrepôt de vivres. D'après Cate Buchanan, Robert Muggah, Abby Stoddard, Tony Vaux, *et al.*, de plus en plus d'ONG emploient des gardes privés. Les bailleurs n'y sont d'ailleurs pas pour rien. Ainsi, l'agence de coopération britannique et le Centre de crise du ministère français des Affaires étrangères refusent désormais de financer les projets des opérateurs de l'aide qui ne prévoient pas de budget pour leur sécurité dans les zones à risques<sup>1</sup>.

(1) Mostura, Serge *et al.* [2011], *Actes de la Conférence nationale humanitaire*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, p. 23.



## ■ Une étude du risque pour les travailleurs humanitaires

Un tel recours à la force peut évidemment surprendre de la part des humanitaires. Mais il correspond au sentiment très répandu d'une aggravation générale de l'insécurité. De l'Irak à la Tchétchénie en passant par le Darfour, l'Afghanistan ou la Somalie, les médias s'en font d'ailleurs l'écho : à en croire une idée couramment admise, de plus en plus de travailleurs humanitaires sont tués sur les terrains de conflits armés. Avant d'étudier plus avant comment les organisations de secours envisagent de recourir à la force pour se défendre, il convient donc de s'interroger sur la réalité d'un phénomène qui, souvent, revient à justifier la militarisation des procédures d'assistance. En effet, la plus grande visibilité médiatique des attaques contre les humanitaires ne suffit pas à valider scientifiquement une impression qui repose sur deux présupposés : l'augmentation du risque, c'est-à-dire du nombre de victimes en valeur relative, d'une part, et la recrudescence d'attaques délibérées, d'autre part. En l'état actuel de nos connaissances, ni l'une ni l'autre de ces propositions n'est vérifiable. Au contraire, les taux d'homicide ont sans doute diminué, corrélativement à la multiplication des agences humanitaires et des secouristes déployés dans des pays en crise. À partir d'une recherche menée sur les rapports d'activité du CICR, les seuls à permettre d'établir une série statistique relativement longue, les données disponibles ne montrent en tout cas pas de dégradation de la situation due à une plus grande dangerosité des crises.

### ■ Des attaques délibérées

Force est d'abord de reconnaître que l'assassinat ciblé de personnels humanitaires n'est absolument pas une nouveauté. La Convention de Genève de 1864 est ainsi violée dès sa première application concrète, au moment de la guerre franco-prussienne de 1870, lorsque plusieurs infirmiers et médecins sont délibérément tués ou achevés sur le front. À l'époque, déjà, l'emblème de la Croix-Rouge ne protège pas des tirs ennemis. Bien au contraire, relate Ralph Keeler, il tend plutôt à les attirer et les secouristes ont vite fait de replier leurs drapeaux pour se mettre à l'abri durant le siège de Paris par les Allemands. Malgré toute sa sympathie pour la cause des Français, Charles Ryan, un médecin irlandais engagé dans les rangs de « l'ambulance » américaine, témoigne par exemple des abus dont il est le témoin dans les deux camps où il a l'occasion de soigner des blessés. Bien que porteur d'un brassard de la Croix-Rouge, il est lui-même arrêté par des francs-tireurs qui l'accusent d'espionner pour le compte des Allemands et manquent de peu de l'exécuter.

La suite des événements n'est guère plus heureuse. En effet, les guerres balkaniques qui opposent les populations slaves à l'Empire ottoman n'épargnent pas les humanitaires, illustrant à leur manière la fameuse théorie du choc des civilisations que l'on retrouve aujourd'hui à propos de pays comme l'Afghanistan. À l'époque, les troupes

turques identifient le symbole de la Croix-Rouge aux croisades. Elles ne respectent donc pas un emblème dont la signification et la neutralité autoproclamée ne sont reconnues que par les puissances chrétiennes. Au contraire, elles y voient plutôt une forme de provocation, à l'instar, d'ailleurs, de certains moudjahidine responsables de l'assassinat de personnel humanitaire occidental en Afghanistan un siècle plus tard. En Serbie, en septembre 1876, par exemple, les soldats ottomans tuent un secouriste et arrachent son bras porteur d'un brassard de la Croix-Rouge. En octobre suivant au Monténégro, encore, ils tirent délibérément sur un convoi de blessés. En revanche, ils cessent leurs attaques dès que les secouristes renoncent à arborer l'emblème de la Croix-Rouge!

Les conflits entre musulmans et chrétiens ne doivent pas induire en erreur à cet égard. En réalité, le symbole de la Croix-Rouge ne protège pas plus lors de l'invasion italienne de l'Éthiopie en 1936, qui oppose deux belligérants de culture chrétienne. Au contraire, explique Rainer Baudendistel, le CICR est obligé de retirer son emblème pour éviter d'être repéré et attaqué par l'aviation mussolinienne. Les Italiens prétendent en effet que leurs bombardements d'hôpitaux sont des dégâts collatéraux dus à une trop grande proximité des installations sanitaires de la Croix-Rouge par rapport à des objectifs militaires. Il en résulte que le CICR doit cacher ses cliniques de campagne dans des grottes loin des positions de l'armée éthiopienne, et donc des blessés de guerre. Loin de protéger, son emblème se révèle contreproductif. Il fait fuir les malades et les employés locaux, qui n'ont plus confiance dans une Croix-Rouge discréditée. Le CICR est d'autant plus surpris qu'il s'attendait à de grandes difficultés logistiques du côté éthiopien mais pas à des attaques du côté italien, qui était censé incarner l'œuvre civilisatrice de l'Occident en Afrique.

Bien sûr, on peut objecter qu'à l'époque les Conventions de Genève restent mal connues. Mais le développement et la diffusion du droit humanitaire ne mettent pas fin aux attaques intentionnelles contre les secouristes. Pour mémoire, rappelons ainsi les cas du comte Folke Bernadotte, médiateur de la Croix-Rouge victime d'un attentat à Jérusalem en 1948, ou du docteur Matthaëus Vischer, délégué du CICR accusé d'espionnage par les troupes d'occupation japonaise et exécuté par décapitation avec sa femme à Bornéo en 1943. D'une manière générale, il convient de noter que le développement du droit humanitaire revient aussi à multiplier les possibilités de violations. En effet, les juristes ont relevé les niveaux d'exigence quant aux règles d'engagement militaire. Or, il en est du droit international humanitaire comme du Code de la route. Il y a encore cinquante ans, par exemple, la France comptait peu de lignes blanches et de limites de vitesse, sans même parler des permis à points. Depuis lors, les probabilités d'infraction au Code de la route se sont beaucoup multipliées à mesure que la voirie s'étendait, que le nombre de voitures augmentait et que des gendarmes et des radars étaient postés à chaque virage.

Aujourd'hui, il paraît donc difficile de savoir si le comportement des belligérants (ou des conducteurs) s'est vraiment dégradé, toutes choses égales par ailleurs. Ainsi, il n'est pas possible d'affirmer que, dorénavant, les violences contre les humanitaires



seraient plus délibérées<sup>2</sup>. Les données réunies par Abby Stoddard *et al.* montrent que la plupart des attaques recensées au cours de la dernière décennie ont été ciblées sans que l'on puisse réellement départager leurs ressorts politiques ou criminels. Les auteurs à l'origine de ces recherches le disent eux-mêmes : il ne leur a pas été possible d'identifier clairement et systématiquement les motivations des violences contre les humanitaires. Leur étude, qui exclut les accidents, englobe toutes les attaques liées à la criminalité ou à des troubles politiques, qu'il s'agisse de voler un expatrié du fait qu'il est potentiellement riche ou qu'il s'agisse de l'assassiner pour s'en prendre à un symbole de l'Occident et envoyer un message à l'ennemi. En d'autres termes, beaucoup d'humanitaires sont agressés comme n'importe quel commerçant ou homme d'affaires : parce qu'ils ont une valeur marchande ou parce qu'ils transportent des liquidités, et non spécifiquement parce qu'ils travaillent pour une organisation de secours.

Mais le discours contemporain sur la dangerosité grandissante des zones de conflits ne s'arrête pas là. Il table également sur une augmentation du nombre de victimes humanitaires en valeur absolue, voire relative. Or, une telle assertion soulève de sérieux problèmes méthodologiques que l'on trouve aussi à propos d'autres professions appelées à intervenir en zones de conflits. Ainsi, Reporters sans frontières (RSF) prétend que le métier de journaliste serait devenu plus dangereux au vu de la multiplication des agressions enregistrées à travers le monde. Basée à Paris, l'association appuie ses dires sur son recensement annuel des reporters tués dans l'exercice de leur profession. La catégorie ciblée par ses enquêtes paraît assez claire. Excluant les victimes d'accidents de voiture ou d'avion, l'ONG française ne comptabilise que les assassinats délibérés, officiellement prouvés et objets d'une procédure judiciaire dont l'enquête est close. Mais la couverture géographique de la recension effectuée s'avère beaucoup plus vague. D'abord, la base de données de RSF n'est pas publiée intégralement depuis ses débuts en 1990. Aussi ne répond-elle pas aux critères scientifiques qui devraient permettre de vérifier et suivre l'évolution des faits rapportés ; à partir de 2002, notamment, la série est uniquement disponible sur le site internet de l'association et ne comprend plus le « baromètre » qui, dans les versions papiers, récapitulait les noms de chaque journaliste tué pays par pays. Autre problème, la collation des données manque de cohérence. En effet, les pays listés dans les rapports annuels de RSF ne sont pas forcément les mêmes d'une année à l'autre. Leur sélection est en l'occurrence laissée à l'appréciation des responsables de la zone géographique considérée. Pour autant, la couverture géographique des enquêtes menées n'a pas diminué car les pays « manquants » continuent d'être suivis par les correspondants

---

(2) Traditionnellement, la mortalité des expatriés est d'abord due aux accidents de la route et aux maladies, ainsi que le montrent des études sur les acteurs de la coopération néerlandaise pour le développement en 1984-1994 et sur les missionnaires protestants américains en Afrique de 1945 à 1985. Cf. Schouten, Erik et Borgdoff, Martien [18 nov. 1995], "Increased mortality amongst dutch development workers", *British Medical Journal*, vol. 311, n° 7016, p. 1342-1344 ; Frame, John, Lange, Robert et Frankenfield, Diane [juin 1992], "Mortality trends of American missionaries in Africa, 1945-1985", *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, vol. 46, n° 6, p. 686-690.

locaux de l'association, y compris lorsqu'il ne s'y passe rien. Malgré les apparences, la couverture géographique des enquêtes s'est donc élargie à mesure que RSF développait son rayon d'action et s'implantait dans un nombre croissant de régions. Autrement dit, il n'est pas possible d'affirmer que l'augmentation des assassinats de journalistes (87 en 2007 contre 55 en 1987) serait due à un exercice de plus en plus dangereux de la profession. Le phénomène provient également de l'extension spatiale de l'appareil de captation statistique de RSF. De ce point de vue, il se pourrait fort bien que le nombre de journalistes tués ait diminué si l'on retenait les mêmes pays en 1987 qu'en 2007. À partir de sa propre base de données, une ONG américaine, le Comité pour la protection des journalistes (*Committee to Protect Journalists*), arrivait d'ailleurs à une pareille conclusion. À l'en croire, le nombre de journalistes tués dans l'exercice de leur profession a en réalité diminué depuis la fin de la guerre froide, entre autres du « fait qu'il y a moins de conflits à l'échelle mondiale »<sup>3</sup>.

### ■ Un constat nuancé

La recension des humanitaires victimes d'attaques n'échappe évidemment pas à de tels problèmes méthodologiques. En effet, les données disponibles s'avèrent trop éparses et aléatoires pour en tirer des conclusions définitives. Les difficultés d'accès au terrain, d'abord, limitent beaucoup la qualité et la fiabilité des informations recueillies à propos des causes précises d'un accident ou d'un attentat. De peur d'inquiéter leur personnel et leurs bailleurs, ensuite, les organisations de secours rechignent parfois à communiquer leurs pertes. En outre, elles ne sont pas toujours très claires sur les nombres d'expatriés et d'autochtones employés dans des missions à risques. Faute de précisions sur la ventilation géographique de leurs personnels, nous n'avons donc pas d'informations permettant de calculer des taux d'homicides, d'apprécier la dangerosité d'un pays et de mesurer la probabilité d'être tué au cours d'une opération humanitaire. Jusqu'à récemment, des chercheurs comme Cate Buchanan et Robert Muggah menaient des enquêtes de victimisation et des sondages d'opinion sur le sentiment d'insécurité. Mais ces méthodes laissent toujours à désirer.

D'un côté, elles ne donnent pas lieu à des passages répétés et ne proposent qu'une photo de la situation à un moment donné, sans permettre d'apprécier les évolutions dans le temps. De l'autre, elles reposent sur le volontariat des personnes sondées et présentent toujours un risque de biais analytique en privilégiant la parole des victimes au détriment de ceux à qui il n'est rien arrivé : dans le monde policier, déjà, les résultats obtenus par des enquêtes de victimisation sont bien supérieurs à la criminalité déclarée et recensée dans les statistiques officielles.

(3) Brokaw, Tom [2005], « Toute nouvelle est-elle synonyme de bonne nouvelle ? », in Cahill, Kevin Michael (ed.), *Traditions, valeurs et action humanitaire*, Paris, Nil, p. 149.



Quelles que soient les méthodologies retenues, le discours des humanitaires sur la multiplication des attaques à leur encontre repose de toute façon sur une augmentation des chiffres en valeur absolue et non relative, ce qui ne nous dit rien de la dangerosité réelle de leur travail. De 1997 à 2005, Abby Stoddard, Mani Sheik *et al.* ont par exemple recensé la mort de 434 humanitaires en mission, contre 375 de 1985 à 1998, soit une moyenne de 48 par an, au lieu de 12 précédemment. Ces chiffres sont assez similaires au nombre de casques bleus tués pendant la même période. Sachant qu'ils ne comptabilisent pas les militants des droits de l'homme et qu'ils incluent les sous-traitants des entreprises en contrat avec des ONG pour des programmes d'urgence mais pas de reconstruction, ils sont encore plus impressionnants si l'on compare les années 2008 (122 morts) et 1998 (36). Pourtant, il importe de prendre aussi en compte l'augmentation du nombre de secouristes déployés sur le terrain. Pour dégager des tendances et mesurer l'exposition au risque, les criminologues travaillent en l'occurrence sur des taux et non des valeurs absolues. Une analyse du risque pesant sur les humanitaires devrait donc mettre en relation les morts recensées avec le nombre total de personnes employées dans le groupe étudié. Une comparaison avec la mortalité des casques bleus déployés dans des missions onusiennes est instructive à cet égard. Depuis la fin de la guerre froide, celle-ci a crû en valeur absolue du fait de la multiplication des opérations de paix, de l'extension de leur mandat et de l'augmentation de leurs effectifs totaux à travers le monde. En revanche, les taux de mortalité violente ont légèrement décliné si l'on en croit l'étude de Benjamin Seet et Gilbert Burnham. Encore s'agit-il d'analyses qui excluent de leur champ d'investigation l'opération des Nations Unies au Congo de 1960 à 1964, sous prétexte qu'elle a été la plus meurtrière de tous les temps (250 morts dans les rangs des casques bleus) et qu'elle était trop singulière pour être représentative de son époque!

Concernant les organisations de secours, on manque cruellement de données en la matière. Faute de coordination et de consensus, tout d'abord, il n'existe pas d'informations globales et centralisées sur les « métiers » de l'humanitaire, une notion qui fait encore débat. Selon Thomas Dichter, l'« industrie » de l'aide occuperait un demi-million de personnes, y compris les employés de bureaux d'institutions comme la Banque mondiale. Sur le terrain, William Smyser estime que 75 000 travailleurs humanitaires sont déployés dans le monde pour des opérations de secours, de reconstruction ou de réhabilitation, le double si l'on inclut leurs collègues affectés à des tâches administratives au siège des organisations concernées. D'après Abby Stoddard *et al.*, ils étaient jusqu'à 290 000 en 2008, expatriés et personnels locaux inclus. Rétrospectivement, une seule chose paraît sûre : l'augmentation des effectifs concernés, de pair avec la multiplication et la massification des interventions de la communauté internationale dans les zones de crise depuis la fin de la guerre froide. Au Soudan en 2006, par exemple, on recensait 16 000 humanitaires rien qu'au Darfour...

Au vu du nombre croissant de secouristes déployés sur le terrain, il semble donc peu probable que les taux de mortalité aient beaucoup changé depuis la fin de la guerre

froide. Dans leur fameuse étude, Abby Stoddard *et al.* ont ainsi essayé de pallier l'absence de chiffres fiables sur la présence et les effectifs des organisations humanitaires intervenant dans des zones de guerre. Pour cela, ils ont d'abord dû calculer un ratio moyen de travailleurs par dépense engagée. En outre, ils se sont intéressés à une période où l'explosion du nombre de secouristes était en phase de stabilisation, et où le suivi de l'information à leur sujet n'avait pas connu d'interruption majeure. Ils ont alors trouvé que les taux n'avaient pas augmenté à l'échelle planétaire, avec 5 à 6 victimes d'attaques pour 10 000 humanitaires entre 1997 et 2005. Depuis lors, ils ont même observé une légère tendance à la baisse, à l'exception notable de trois pays dont les taux de mortalité « humanitaire » ont beaucoup augmenté et fait ponctuellement remonter la moyenne mondiale, à savoir la Somalie, le Darfour et l'Afghanistan.

Dans tous les cas, les périodes étudiées, au sortir de la guerre froide, sont de toute façon trop courtes pour tirer des bilans définitifs. Elles ne nous disent rien de l'évolution des risques encourus par les secouristes sur le long terme. En réalité, l'augmentation du nombre de victimes n'est même pas si évidente en valeur absolue. D'après les estimations de Victoria Wheeler, Adele Harmer et DFID, 76 travailleurs humanitaires ont été tués en mission au cours de l'année 2003 et un total de 271 seraient morts de 2000 à 2005. Mais les sociétés nationales de la Croix-Rouge ont payé un tribut encore plus lourd pendant la Seconde Guerre mondiale. En cinq ans, la *Croce Rossa* italienne a recensé 275 victimes, tandis que son homologue française a déploré 414 décès, dont une majorité de femmes, avec 242 infirmières tuées sous les bombes. À elles seules, ces deux sociétés nationales ont enregistré dans leurs rangs une moyenne de 138 morts par an, presque deux fois plus que pour l'ensemble des organisations de secours en 2003. Moins touchée que pendant la Première Guerre mondiale, l'ARC (*American Red Cross*) n'a pas été en reste. En quatre ans, relate Charles Hurd, elle a ainsi déploré la mort de 86 volontaires dont 52 femmes de 1941 à 1945, contre respectivement 194 et 124 en 1917 et 1918. Avec un total de 280 pertes pour 51 600 volontaires déployés pendant les deux guerres mondiales, les effectifs de l'ARC ont donc connu un taux de mortalité de 5 %. En valeur relative, c'est à peu près équivalent aux précédents des YMCA pendant la Première Guerre mondiale... et plus de dix fois supérieur aux résultats des études qui, à présent, enregistrent 6 morts pour 10 000 personnes dans les rangs des humanitaires<sup>4</sup>.

### ■ Les morts oubliés du CICR

Au vu de son ancienneté, le CICR, qui date de 1863, est en fait une des seules organisations de secours qui permettent d'apprécier des tendances sur le long terme grâce à des séries statistiques relativement consistantes sur ses effectifs, d'une part, et des

(4) Geneva Declaration [2009], *The global burden of armed violence*, Geneva, Small Arms Survey, p. 138.

**Tableau 6. — Nombre d'employés et d'expatriés au CICR, 1945-2006**

Année	Nombre d'employés au siège	Expatriés	(dont personnel détaché par les sociétés nationales)	Personnel en contrat local à l'étranger	Total
1945	2 447	179	nd	nd	2 626
1948	394	90	nd	nd	484
1949	nd	73	nd	nd	nd
1950	275	41	nd	nd	316
1951	275	56	nd	nd	331
1952	252	49	nd	nd	301
1953	240	49	nd	nd	289
1954	nd	34	nd	nd	179
1955	nd	40	nd	nd	nd
1956	152	18	nd	nd	170
1957	175	13	nd	nd	187
1970	224	34	nd	84	342
1971	228	32	nd	84	344
1973	239	111	nd	222	572
1974	227	126	nd	220	573
1975	238	85	nd	130	453
1976	240	78	nd	200	518
1977	251	89	nd	197	537
1978	257	97	nd	188	542
1979	312	150	nd	244	706
1980	386	258	nd	518	1 162
1981	419	272	nd	901	1 592
1982	462	340	nd	980	1 782

informations assez suivies sur les pertes que ceux-ci ont subies, d'autre part. Dès avant la Seconde Guerre mondiale, les archives exploitées par Rainer Baudendistel fournissent ainsi des indications précieuses sur la dangerosité du travail humanitaire au moment de l'invasion de l'Éthiopie par les fascistes en 1936. À l'époque, les bombardements italiens tuent en effet un total de 47 patients et volontaires du mouvement international de la Croix-Rouge. Dans un seul pays et pour une seule institution de secours, cela représente, en moins d'un an, un chiffre comparable en valeur absolue aux moyennes annuelles que l'on recense aujourd'hui pour un personnel autrement plus nombreux à l'échelle mondiale. De façon significative, les victimes sont très nombreuses dans les rangs des 144 expatriés de toutes nationalités (suisses, finlandais, néerlandais, britanniques, suédois, norvégiens, grecs, égyptiens) venus secourir les Éthiopiens. Parmi eux, trois meurent d'accidents ; les quatre autres sont délibérément tués, soit un taux de mortalité de 5 %.

La Seconde Guerre mondiale est encore plus meurtrière. À l'instar des sociétés nationales de la Croix-Rouge, qui connaissent une véritable hécatombe en Europe, le

Année	Nombre d'employés au siège	Expatriés	(dont personnel détaché par les sociétés nationales)	Personnel en contrat local à l'étranger	Total
1983	464	354	nd	946	<b>1 764</b>
1984	498	411	nd	1 140	<b>2 049</b>
1985	550	550	nd	2 300	<b>3 400</b>
1986	580	500	nd	2 400	<b>3 480</b>
1987	596	553	nd	2 470	<b>3 619</b>
1988	658	641	-95	3 040	<b>4 339</b>
1989	631	736	-145	4 050	<b>5 417</b>
1990	647	808	-155	4 620	<b>6 075</b>
1991	663	919	-194	4 767	<b>6 349</b>
1992	675	928	-154	5 368	<b>6 971</b>
1993	664	1 037	-175	4 800	<b>6 501</b>
1994	640	978	-193	5 288	<b>6 906</b>
1995	645	1 029	-185	7 021	<b>8 695</b>
1996	673	1 109	-223	7 022	<b>8 804</b>
1997	652	1 064	-196	6 628	<b>8 344</b>
1998	628	1 106	-201	6 481	<b>8 215</b>
1999	609	1 160	-260	7 596	<b>9 365</b>
2000	826	1 250	-270	8 000	<b>10 076</b>
2001	800	1 155	-176	8 896	<b>10 851</b>
2002	826	1 226	-205	9 821	<b>11 873</b>
2003	823	1 058	-233	10 335	<b>12 483</b>
2004	831	1 134	-214	11 067	<b>13 281</b>
2005	783	1 219	-228	9 964	<b>12 337</b>
2006	783	1 506	-173	10 174	<b>12 463</b>

Source : rapports d'activité du CICR. D'autres sources qui émanent également de l'institution publient des chiffres différents. Cf. Haug, Hans [1993], *Humanité pour tous : le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Berne, Institut Henry-Dunant. Faute de mieux, on s'est donc basé sur les rapports d'activité sans préjuger de l'exactitude des données du département des ressources humaines du CICR. Les chiffres de l'année 1945 concernent le personnel employé par l'institution en décembre 1945.

CICR dénombre en effet 37 morts dans ses rangs entre 1939 et 1945. La proportion de tués est absolument énorme, près d'un quart des effectifs engagés en zone de guerre si l'on considère que l'organisation compte un maximum de 150 délégués pendant toute la durée de conflit. Elle apparaît certes moins grave quand on inclut l'ensemble des collaborateurs du CICR, avec 1 900 employés et 1 800 bénévoles en 1945. Mais elle reste effrayante quand on sait que la plupart de ces volontaires travaillent en Suisse, 179 seulement étant postés à l'étranger.

Source assez unique au sein de la communauté humanitaire, les rapports d'activité annuels que le CICR publie à partir de 1948 permettent ensuite de continuer à analyser la dangerosité du travail des secouristes dans des zones conflictuelles. Il a certes



fallu effectuer des ajustements pour construire une série statistique cohérente, récapitulée dans le tableau 6. En effet, les informations sur le personnel du CICR depuis 1950 ne sont pas présentées de la même façon d'une décennie à l'autre, comptabilisant des moyennes annuelles ou des chiffres obtenus en fin d'année, et des individus ou des équivalents temps plein. Certaines années, le nombre d'employés et d'expatriés n'est pas indiqué du tout, comme en 1955, en 1972 et de 1958 à 1969. De plus, les chiffres présentés sont parfois contradictoires. En 2001, par exemple, le CICR publiait à propos de ses collaborateurs des statistiques des années antérieures, depuis 1993, qui étaient différentes de celles de ses précédents rapports d'activité annuels.

Les données fournies permettent cependant d'estimer des taux de mortalité à différentes époques. L'après-guerre, tout d'abord, est relativement calme. Le CICR enregistre peu de pertes, car il connaît une sérieuse baisse de régime qui, de pair avec une diminution de ses ressources financières, restreint considérablement les possibilités d'envoi d'expatriés dans des zones de combats. L'organisation, par exemple, est quasiment absente de la guerre de Corée en 1950. Les incidents relevés au cours de ces années ne sont pourtant pas sans intérêt, car ils montrent que les dégâts collatéraux des opérations de paix n'ont rien de nouveau pour les humanitaires. Genève, qui avait hésité à demander au Japon une indemnisation pour l'exécution de son délégué à Bornéo en 1943, obtient ainsi des Nations Unies le versement de compensations pour les familles de trois employés tués accidentellement par des casques bleus à Elisabethville au Congo-Kinshasa en 1961. Mais il faut attendre la famine au Biafra en 1968 et, surtout, les crises du Cambodge en 1979, de l'Éthiopie en 1984 puis de l'Afrique des Grands Lacs en 1994 pour que le CICR réinvestisse vraiment les terrains de guerre.

L'organisation, qui dépasse pour la première fois le millier d'expatriés en 1993, est alors beaucoup plus exposée au risque. Il est donc logique qu'elle recense davantage de morts dans ses rangs. En cinquante ans, l'organisation a ainsi multiplié par trente ses effectifs expatriés, avec 1 250 collaborateurs sur le terrain en 2000, contre 41 en 1950. Pour que se maintiennent les tendances de la mortalité mentionnées pendant la Seconde Guerre mondiale, avec 37 morts sur 179 postes de travail à l'étranger, il aurait fallu que le CICR perde 258 hommes et femmes en 2000, voire 1 912 si l'on incluait les employés locaux ! Les chiffres disponibles n'aboutissent heureusement pas à ces résultats ni ne confirment le sentiment d'une aggravation en la matière. Selon son rapport d'activité de l'année 1994, le CICR a déploré la mort de 18 expatriés et 40 employés locaux depuis 1985, tandis que 147 autres « disparaissaient ». Abstraction faite des « disparitions », pour lesquelles nous ne disposons pas de précisions, le taux de mortalité des humanitaires serait en réalité cent fois inférieur aux proportions observées pendant la Seconde Guerre mondiale.

Il convient certes de noter les limites de l'exercice. D'une part, le total cumulé d'expatriés (7 650) ou d'employés locaux (39 103) entre 1985 et 1994 ne tient compte ni du renouvellement ni de la ventilation géographique des effectifs, postés dans des pays en guerre ou non. D'autre part, les chiffres publiés par le CICR ne distinguent

pas les accidents des maladies mortelles, des balles « perdues » ou des attaques délibérées. Ils permettent seulement de mesurer l'exposition au risque sur une période de dix ans. Les résultats obtenus, où les expatriés apparaissent deux fois plus exposés que les employés locaux, divergent des conclusions de l'étude de Mani Sheik, qui montrait le contraire. Mais il en irait sans doute différemment si l'on comptabilisait les disparitions, qui concernent très vraisemblablement les employés locaux. Toutes catégories incluses, le nombre de victimes dans les rangs du CICR n'a pas cessé de diminuer par la suite, si l'on en croit l'étude d'Abby Stoddard *et al.* sur la période 1997-2008.

Bien entendu, la relativisation de ces taux de mortalité dans une perspective historique ne doit pas conduire à minimiser la dangerosité du travail humanitaire en zone de guerre. La « profession » reste une des plus risquées qui soit. À en juger par le nombre d'accidents du travail mortels enregistrés aux États-Unis et cités par Abby Stoddard *et al.*, elle vient au cinquième rang après celles des bûcherons, des pilotes d'avion, des pêcheurs et des ouvriers de la sidérurgie. Le CICR, affirme Marc von Boemcken, aurait ainsi enregistré dans ses rangs un taux de victimes supérieur à celui de l'armée américaine au cours des années 1990. Le taux de décès au sein de l'institution serait également supérieur à celui des pompiers ou des policiers, à raison de 1 % ou 2 % par an d'après Barthold Bierens de Haan, son responsable du soutien psychologique au personnel envoyé en mission, qui ne cite aucune base de données pour étayer ses pourcentages. De fait, les chiffres tirés des rapports d'activité du CICR sont proches des taux d'homicides enregistrés dans des régions connues pour leur fort niveau de criminalité. Avec une occurrence de 235 morts violentes pour 100 000 expatriés et 102 pour 100 000 employés locaux entre 1985 et 1994, ils relèvent indéniablement de situations de guerre et sont bien supérieurs aux statistiques disponibles dans des pays violents comme l'Afrique du Sud ou la Colombie. En outre, ils prennent une tout autre ampleur si on les met en relation avec le nombre de volontaires déployés dans une mission donnée, sachant que les effectifs sont beaucoup plus réduits à l'échelle d'une région. À défaut de connaître précisément la ventilation géographique des employés du CICR, il est cependant impossible de dessiner rétrospectivement une carte de la dangerosité des terrains d'intervention. On en est réduit là à de simples conjectures, notamment à partir de témoignages et d'impressions qui, en intégrant des indicateurs tels que les enlèvements ou les agressions, aboutissent seulement à mesurer le sentiment d'insécurité et non la réalité des homicides.

*In fine*, il se révèle impossible de valider l'hypothèse d'une augmentation de la probabilité d'être tué au cours d'une mission humanitaire. En valeur absolue, la multiplication des problèmes de sécurité du personnel reflète d'abord et avant tout la prolifération des effectifs et des organisations de secours actives sur le terrain. Elle ne peut être imputée à un moindre respect du droit humanitaire par les belligérants. Il n'est pas du tout évident, par exemple, que le risque d'un détournement de l'aide aille en s'aggravant. Loin d'être un phénomène nouveau, la militarisation des destinataires de l'assistance internationale tendrait plutôt à décroître si l'on en croit les



rares études sur le sujet. La proportion de réfugiés impliqués dans des actes de violence serait ainsi tombée de 60 % en 1987 à 32 % en 1998, avec un plancher de 13 % en 1997<sup>5</sup>. De ce point de vue, il convient de prendre ses distances avec une certaine forme d'héroïsme humanitaire qui, conjugué à une vision catastrophiste des conflits armés, voudrait nous faire croire que la situation serait pire aujourd'hui. Brouillé par l'émotion et l'empathie avec les victimes, le témoignage des acteurs de terrain tend trop souvent à exagérer le caractère inédit des atrocités commises dans le temps présent, comme si c'était toujours la « première fois ». Un travail de mémoire et d'histoire sur les morts oubliés de l'humanitaire est indispensable.

### ■ Des effets pervers du catastrophisme et de l'héroïsme humanitaires

L'illusion d'une insécurité grandissante peut en effet conduire à commettre des erreurs dont la portée est à la fois pratique et théorique. Le premier défaut est de renvoyer une image très noire des belligérants « sauvages » du tiers-monde, qui non seulement seraient moins respectueux du droit humanitaire relativement aux pays développés, mais aussi le seraient de moins en moins. Il convient à cet égard de revenir sur l'idée selon laquelle les crises d'aujourd'hui seraient plus « complexes », plus meurtrières pour les civils et, partant, plus dangereuses pour les agences d'aide. Selon Philippe Ryfman, par exemple, la « détérioration de la sécurité » des secouristes déployés dans les zones de combats serait autant due à « l'atomisation des conflits » qu'à « l'augmentation mathématique du nombre de travailleurs humanitaires sur le terrain ». Mais en réalité, les catastrophes liées à des troubles politiques ou à des désordres naturels ont toujours été effroyablement compliquées. À présent, les interventions humanitaires se complexifient d'abord par effet démographique, corrélativement à la multiplication des organisations de secours et à l'augmentation continue de la population, et donc du nombre de victimes. Pour le reste, Charles Keely *et al.* considèrent que les guerres puniques de l'Antiquité, les Croisades du Moyen Âge et l'Holocauste du xx<sup>e</sup> siècle étaient déjà des « urgences complexes ».

Reprise par des chercheurs comme Sami Makki, la vulgate des organisations de secours table cependant sur une « multiplication des crises et des situations d'urgence depuis la fin de la guerre froide ». De façon prospective, John Borton fait par exemple l'hypothèse d'un rétrécissement de l'espace humanitaire et d'une prolifération de guerres plus meurtrières. De telles analyses ne veulent ainsi pas voir qu'en réalité, ce sont les opérations de secours qui se sont multipliées, plus que les catastrophes. Concernant plus spécifiquement les conflits armés, elles vont encore plus loin, estimant que les guerres auraient fondamentalement changé de nature et seraient donc plus dangereuses pour les volontaires des ONG. À en croire une responsable

(5) Étude quantitative réalisée par Sarah Lischer pour le HCR et citée par Muggah, Robert (ed.) [2006], *No refuge: the crisis of refugee militarization in Africa*, Londres, Zed Books, p. 37.

de l'aide européenne, par exemple, « le rétrécissement de "l'espace humanitaire" se traduit par une augmentation des risques de sécurité pour le personnel humanitaire. Les violations du droit humanitaire international par des belligérants de tous bords se font plus fréquentes »<sup>6</sup>. Ancien délégué des opérations internationales de la Croix-Rouge française, Guillaume d'Andlau établit pour sa part un lien direct entre le ciblage des attaques et l'évolution de la nature des affrontements. Selon lui, les secouristes d'autrefois étaient seulement instrumentalisés pour mettre en scène les victimes. À l'époque, les guerres visaient en effet à contrôler des territoires et non pas à en exterminer ou à en chasser la population. En revanche, les secouristes d'aujourd'hui seraient dorénavant attaqués délibérément, parce qu'ils constitueraient des témoins gênants des nettoyages ethniques.

Certains humanitaires arguent en outre que la recrudescence des violences à leur rencontre serait due à un moindre respect de leur indépendance par les bailleurs de fonds occidentaux, qui cherchent à les intégrer dans des opérations de paix et à leur assigner un rôle d'accompagnement social pour occuper des territoires en proie à des conflits armés. À les en croire, la préservation de leur neutralité garantirait mieux la sécurité des secouristes à long terme<sup>7</sup>. Elle leur permettrait aussi de continuer à déterminer leurs activités en fonction des vrais besoins essentiels de la population, et non de considérations politiques ou militaires. Au contraire, l'impartialité des humanitaires serait compromise du fait de leur assimilation à des troupes en posture de combat, qu'il s'agisse d'interventions bi- ou multilatérales. À meilleure preuve, les pays aujourd'hui réputés comme les plus dangereux pour les secouristes seraient précisément ceux où des militaires occidentaux se sont déployés (Afghanistan, Irak) ou ont menacé de le faire en envoyant des alliés occuper le terrain, en l'occurrence avec les Éthiopiens en Somalie ou les contingents de l'Union africaine au Darfour. La remarque s'appliquerait également aux casques bleus engagés dans des opérations de paix. En effet, l'ONU doit composer avec les troupes gouvernementales car elle travaille généralement en accord avec les autorités des pays où elle intervient. Pour les humanitaires, accepter d'être escorté par des casques bleus revient en conséquence à être associé aux forces de sécurité locales, qui sont souvent détestées. Dans le cadre de l'opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) de 2004 à 2006, par exemple, les convois alimentaires et militaires des institutions onusiennes étaient suivis ou encadrés par une armée à dominante tutsi, ce qui les rangeait dans le camp du pouvoir aux yeux de la population et des rebelles hutu.

En résumé, toutes ces théories partent du présupposé selon lequel l'espace d'intervention des humanitaires se serait « rétréci ». Au sortir de la guerre froide, un président

(6) Kristalina Georgieva, commissaire européenne à la coopération internationale, à l'aide humanitaire et à la réponse aux crises, in Mostura, Serge *et al.* [2011], *Actes de la Conférence nationale humanitaire*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, p. 45.

(7) Byman, Daniel L. [2001], "Uncertain partners: NGOs and the military", *Survival*, vol. 43, n° 2, p. 106 ; Micheletti, Pierre (dir.) [2011], *Afghanistan : gagner les cœurs et les esprits*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 178. Voir aussi la tribune de l'ancien président de Médecins du monde, Pierre Micheletti, dans *Le Monde* du 14 août 2010.



du Conseil international de MSF, Jacques de Milliano, observait ainsi avec un brin d'ironie qu'autrefois, les médecins avaient coutume d'escorter les armées en campagnes, alors que désormais, c'étaient les militaires qui escortaient les volontaires des organisations de secours<sup>8</sup>. À propos de la guerre contre le terrorisme et plus particulièrement des combats entre les troupes américaines et les taliban en Afghanistan, Fiona Terry arguait pour sa part que la nouveauté ne venait pas de l'instrumentalisation de l'aide par les bailleurs ou les combattants, mais du refus systématique, de part et d'autre, de croire à la neutralité des secouristes.

D'une manière générale, force est cependant de constater que l'espace humanitaire s'est beaucoup élargi en s'étendant à d'autres pays et catégories de victimes. Sur le plan géographique, d'abord, les progrès sont indéniables depuis que les blocages de la guerre froide ont été levés et que les secouristes ont pu accéder à des régions autrefois fermées, notamment dans le camp « socialiste ». Ancien président de la section française de MSF, Rony Brauman remarque par exemple que les Médecins sans frontières n'eurent bientôt plus besoin de mener des opérations clandestines, entre autres raisons parce que les mouvements de guérilla avaient perdu le soutien des grandes puissances et contrôlaient moins de territoires susceptibles d'être gouvernés par des pouvoirs insurrectionnels<sup>9</sup>. Depuis lors, ajoute-t-il, « jamais l'accès aux situations de conflits et aux victimes n'a été aussi ouvert aux secours humanitaires »<sup>10</sup>. Sur le plan juridique, en outre, le développement du droit international humanitaire est particulièrement impressionnant puisqu'il couvre dorénavant toutes les victimes civiles d'affrontements armés, et pas seulement les militaires, ceci sans parler des conventions qui visent à responsabiliser les belligérants et à limiter leurs dégâts collatéraux en interdisant les mines antipersonnel ou en condamnant les crimes de guerre devant la justice internationale.

Sur le plan politique, enfin, rien ne permet d'affirmer que la supposée recrudescence des violences recensées contre des secouristes serait due à une instrumentalisation accrue de l'aide. Les attaquants, explique ainsi Laura Hammond, ne s'en prennent pas aux humanitaires parce qu'ils constitueraient un maillon faible ou parce qu'ils seraient confondus avec les soldats occidentaux déployés dans des opérations de paix, mais parce qu'ils représentent un symbole susceptible de convoier des messages forts en vue de démontrer la détermination des belligérants, de prouver leur capacité de nuisance et de capter l'attention des médias. Autrement dit, ces violences ciblées ne sont pas irrationnelles. Elles relèvent bien de stratégies militaires, et non de déviations ou d'erreurs. Loin de refléter un affaiblissement des principes humanitaires, elles témoignent plutôt de la montée en puissance d'acteurs dont la valeur et les enjeux politiques auraient augmenté corrélativement à la multiplication des

(8) Jean, François (dir.) [1993], *Face aux crises...*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », p. 10.

(9) Brauman, Rony [2009], *La médecine humanitaire*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3844, p. 60.

(10) Brauman, Rony [2009], *Humanitaire, diplomatie et droits de l'homme*, Paris, éd. du Cygne, p. 82.

organisations de secours sur le terrain. De ce point de vue, conclut Laura Hammond, la revendication d'indépendance et de neutralité des ONG ne résoudra certainement pas le problème.

### ■ De la problématique des escortes armées

De fait, la volonté de distinguer les humanitaires des soldats engagés dans des opérations de paix relève d'abord d'une posture idéologique, voire morale, et non d'une analyse d'impact. Très symbolique, la question des uniformes le montre à sa manière. En Afghanistan, depuis 2002, les ONG humanitaires reprochent ainsi aux militaires de la coalition occidentale d'avoir dépêché des hommes en civil pour monter de petits projets de développement, ce qui entretient la confusion aux yeux de la population. Mais Jean-Dominique Bunel remarque qu'en Bosnie en 1994, ce sont les secouristes eux-mêmes qui cherchaient à se faire passer pour des casques bleus en repeignant leurs véhicules en blanc afin de franchir plus facilement les barrages serbes ou croates. Au-delà des oppositions de principe, le débat qui agite à présent les organisations « dunantistes » mériterait en réalité de s'appuyer sur des données factuelles un peu plus consistantes avant de récuser d'emblée l'efficacité des protections armées pour sécuriser le personnel humanitaire dans des contextes de crise très différents. Dans l'idéal, il faudrait, à situation comparable, mesurer la dangerosité du travail des secouristes avec ou sans escorte militaire. La probabilité d'être tué serait-elle donc plus forte dans un cas ou dans l'autre ? La question n'est pas que pratique. Elle a aussi des implications juridiques, comme on l'a vu dans le procès qui, en 2007, a opposé le gouvernement néerlandais à la section suisse de Médecins sans frontières à propos du remboursement de la rançon versée aux ravisseurs d'Arjan Erkel en Tchétchénie, les autorités bataves accusant l'ONG d'avoir exposé inutilement leur collaborateur en lui refusant les services d'une escorte militaire.

En l'état actuel des choses, aucune étude statistique ne permet de trancher entre les deux options et de savoir laquelle garantit mieux la sécurité du personnel humanitaire sur le long terme : la protection armée des casques bleus ou l'apparente neutralité de secouristes mieux intégrés au sein de la population. Concrètement, expliquent Abby Stoddard *et al.*, on sait seulement que les risques d'attaques contre des expatriés sont un peu plus élevés lorsqu'une opération de paix onusienne se déroule concomitamment à des programmes d'assistance. Mais l'observation ne s'applique pas aux employés locaux. De plus, un pareil constat ne vient pas forcément de ce que les humanitaires auraient perdu leur neutralité en étant associés à des forces armées : en effet, les expatriés tendent aussi à relâcher leur vigilance parce qu'ils se sentent davantage en sécurité lorsqu'ils côtoient des casques bleus. Sur le plan statistique, les résultats ne sont de toute façon pas significatifs quand on les croise avec une intervention militaire étrangère, la présence de groupes terroristes ou l'intégration des



secouristes dans le cadre d'une mission des Nations Unies. D'une manière générale, il n'y a pas de corrélation entre les niveaux de violence observés et la fréquence des attaques contre des humanitaires.

Il paraît donc impossible de conclure. D'un côté, on ne sait pas si les militaires peuvent efficacement protéger les organisations de secours. Quoi qu'il en soit des contextes historiques, les mérites de leur encadrement ne sont pas du tout évidents quand on songe au sort des humanitaires « embarqués » (*embedded*) dans des unités combattantes pendant la Première Guerre mondiale, à une époque où, hormis pour une poignée de pacifistes, la militarisation de l'aide était tout à fait admise. Vêtus d'un uniforme et pourvus d'un statut militaire spécial, les hommes et les femmes des YMCA et des YWCA se sont par exemple déployés sur le front européen aux côtés de l'armée américaine en campagne contre l'Allemagne à partir de 1917. Chargés de ravitailler et d'organiser les loisirs des troupes, ils ont alors connu le même taux de pertes (1 %) que les soldats au combat, avec 276 morts sur 25 926 volontaires<sup>11</sup>. Avec un total de 720 collaborateurs en Grande-Bretagne et de 640 sur le continent, les Quakers britanniques des ambulances de la FAU n'ont pas non plus été épargnés. Intégrés à des unités combattantes et vêtus d'uniformes militaires, ils ont déploré la mort de 21 hommes entre 1914 et 1918, soit un taux de mortalité de 2 % à 3 % suivant que l'on inclut ou non le personnel administratif resté outre-Manche.

Ces chiffres impressionnants ne permettent cependant pas d'apprécier les inconvénients ou les mérites d'une protection armée. En effet, ils peuvent tout aussi bien être mis sur le compte d'un positionnement plus dangereux à proximité des zones de combat, à l'instar des volontaires des sociétés de la Croix-Rouge pendant les deux guerres mondiales. De plus, autant l'efficacité d'une protection militaire des secouristes paraît douteuse, autant la revendication de neutralité des humanitaires ne garantit nullement leur insertion dans la population et, partant, leur acceptation et un moindre risque d'attaque. Le cas du meurtre de la directrice de CARE en Irak en novembre 2004 le montre à sa manière : celle-ci, rappelle Laura Hammond, a été tuée alors qu'elle était mariée à un Irakien, s'était convertie à l'islam, vivait dans le pays depuis trente ans et parlait parfaitement arabe. Quant au CICR, qui compte parmi les organisations humanitaires les plus soucieuses de leur neutralité, il est régulièrement victime d'attaques en dépit de ses efforts pour n'être aligné sur aucun belligérant. En mars 2003, un de ses collaborateurs, Ricardo Munguia, a par exemple été assassiné en Afghanistan par des hommes qui avaient été appareillés d'une prothèse de la Croix-Rouge internationale<sup>12</sup> ! Il faut donc se rendre à l'évidence. Ni la neutralité ni le recours à la force ne protègent totalement de la violence. Ainsi, on ne sait pas non plus dans quelle mesure l'acceptation d'un encadrement

(11) Harris, Frederick *et al.* (eds.) [1922], *Service with fighting men: an account of the work of the American Young Men's Christian Associations in the world war*, New York, Association Press, 2 vol.

(12) Terry, Fiona et Corbaz, Laurent [2011], « Aujourd'hui et demain, maintenir une capacité à agir », in Micheletti, Pierre (dir.), *Afghanistan : gagner les cœurs et les esprits*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 256.

militaire « compromet » une organisation de secours et, par extension, tous les autres acteurs humanitaires. Selon Nicolas de Torrenté, une ONG intégrée à l'armée américaine en Irak peut parfaitement se déployer de façon indépendante dans d'autres pays en guerre : sa réputation ne semble pas en souffrir aux yeux des belligérants. Statistiquement, les organisations évangéliques ou réputées proches du Pentagone ne sont pas plus visées que d'autres par les attaques.

Pour Abby Stoddard *et al.*, les humanitaires sont en fait ciblés parce qu'ils représentent des valeurs que rejettent les groupes combattants. À meilleure preuve, les attaques à leur encontre seraient de plus en plus motivées par des ressorts politiques en vue de dénoncer l'impérialisme occidental et non voler des équipements. En revanche, la coopération des humanitaires avec des militaires et la provenance gouvernementale de leurs financements ne seraient pas des facteurs déterminants. Les attaques seraient seulement facilitées parce que les secouristes constituent le « ventre mou » des opérations de paix et sont plus vulnérables que les soldats occidentaux. Étudié par Victoria Wheeler *et al.*, le cas de l'Afghanistan le montre à sa manière. Depuis 2002, rien ne prouve que les attaques perpétrées contre des humanitaires y soient dues à la confusion que les militaires ont créée aux yeux de la population, en l'occurrence en distribuant eux-mêmes des secours. En réalité, le problème vient d'abord de ce que les expatriés des ONG occidentales constituent une cible facile, au service des intérêts du gouvernement de Kaboul et de ses clientèles politiques.

Aussi convient-il de revenir sur les présupposés concernant une collaboration avec des troupes supposées impopulaires parce qu'elles ont envahi un pays ou parce qu'elles ont massacré des civils. Comme les journalistes ou les chercheurs, les humanitaires ont souvent une perception des militaires plus négative que les populations locales. Les sondages commandités ou réalisés par les ONG cherchent ainsi à souligner les dangers physiques que présente leur association involontaire à des soldats déployés dans un cadre bi- ou multilatéral. D'après une enquête de Physicians for Human Rights auprès de 2 000 ménages dans le Sud de l'Irak effectuée en juin 2003, 53 % des personnes interrogées trouvaient par exemple que la distribution des secours n'aurait pas dû être supervisée par les troupes de la Coalition antiterroriste et 87 % auraient préféré une intervention de l'ONU<sup>13</sup>. Selon un sondage d'Oxfam auprès de 500 civils dans six provinces d'Afghanistan, encore, 25 % des personnes interrogées percevaient les soldats occidentaux et les fonctionnaires gouvernementaux comme une menace importante<sup>14</sup>.

(13) PHR [2003], *Southern Iraq: reports of human rights abuses and views on justice, reconstruction and government*, Boston, Physicians for Human Rights.

(14) Cairns, Edmund [2008], *For a safer tomorrow: protecting civilians in a multipolar world*, Oxford, Oxfam, p. 97.

Pour autant, il n'est pas évident que les populations locales soient forcément plus hostiles aux militaires qu'aux ONG humanitaires. Notons en premier lieu les limites de sondages toujours aléatoires en situation de crise, en particulier dans le contexte de dictatures qui répriment la liberté d'expression et ne permettent pas vraiment de connaître l'avis des habitants. En réalité, on est souvent bien en peine de savoir si la population concernée est favorable ou non au déploiement de troupes étrangères pour mettre un terme à des exactions<sup>15</sup>. Les études disponibles renvoient plutôt une image positive des interventions « militaro-humanitaires » de la communauté internationale. Ainsi, selon des sondages réalisés par le CICR et Greenberg Research sur un échantillon de 1 005 personnes dans douze pays en guerre à la fin des années 1990, les deux tiers des personnes interrogées y étaient favorables et plus de la moitié pensait qu'elles étaient efficaces. En Afghanistan et au Liberia, en particulier, les troupes de l'ISAF et de l'UNMIL ont d'abord été bien perçues, car elles avaient effectivement permis de mettre fin aux combats<sup>16</sup>. De même, des études conduites par Antonio Donini *et al.* en Afghanistan, au Kosovo et en Sierra Leone ont montré que les populations locales avaient positivement accueilli les casques bleus, les forces de l'OTAN ou les militaires britanniques venus les « sauver » des griffes de pouvoirs sanguinaires. En revanche, l'image des humanitaires s'est vite dégradée, à mesure que ceux-ci étaient accusés de s'enrichir sur le dos de la population et qu'ils se révélaient incapables de reconstruire rapidement des pays ravagés par des années de guerre. En Afghanistan, après l'intervention de l'armée américaine en 2001, observe notamment Nicholas Stockton, le débarquement à grands frais des expatriés de l'ONU et des ONG a provoqué un fort ressentiment dans la population, attisant ses sentiments anti-occidentaux. Par contraste avec la pauvreté ambiante, l'opulence des humanitaires a paru d'autant plus choquante que, d'après certaines estimations, seuls 45 % de l'aide internationale parvenaient effectivement sur le terrain<sup>17</sup>.

Ainsi, il y a loin du discours à la pratique. Les humanitaires prétendent qu'ils sont plus proches de la population et donc mieux à même de répondre à ses besoins. Mais leur action s'inscrit dans des temps relativement longs, alors que l'intervention de militaires étrangers peut être très ponctuelle et vite conclue par des victoires de façade, à défaut d'occuper et de vraiment tenir le terrain. De plus, on est en droit de s'interroger sur le paradoxe qui consiste, pour les humanitaires, à fournir des vivres sans pouvoir protéger les victimes qu'ils souhaitent assister. Nous aurons l'occasion d'y revenir (voir p. 152-155). En attendant, notons qu'il peut y avoir un sérieux

---

(15) Sur la nécessité d'obtenir le consentement des victimes pour démarrer une opération de paix, voir Tesón, Fernando [1988], *Humanitarian intervention: an inquiry into law and morality*, Dobbs Ferry (NY), Transnational Publishers.

(16) Klem, Bart et Van Laar, Stefan [2008], "Pride and prejudice: an afghan and liberian case study", in Rietjens, Sebastiaan et Bollen, Myriame (eds.), *Managing civil-military cooperation*, Aldershot, Ashgate, p. 129-145.

(17) Follorou, Jacques [12 juin 2008], « Afghanistan : l'efficacité de l'aide en question », *Le Monde*, p. 18.

décalage avec les attentes de la population. D'après l'enquête précitée de Physicians for Human Rights, qui a été réalisée en 2003 à An-Najaf, An-Nasyriah et Al-Amarah dans des fiefs de l'opposition chiïte à la dictature de Saddam Hussein, le premier besoin exprimé par les habitants était par exemple la sécurité physique des personnes et des biens, et non l'accès à l'eau ou à la santé. Dans le même ordre d'idées, les militaires répondent parfois à des attentes que les ONG laïques ne peuvent satisfaire sans enfreindre leurs principes d'impartialité. En Sierra Leone ou en Afghanistan, par exemple, la population a apprécié que les casques bleus ou les troupes de l'OTAN construisent des mosquées, ce que les secouristes occidentaux n'auraient probablement pas accepté de faire.

D'une manière générale, les présupposés des humanitaires ne correspondent pas toujours à la perception locale des militaires. En période de crise, soulignent Antonio Donini *et al.*, la population n'attache pas forcément beaucoup d'importance à la neutralité des secouristes. *A priori*, elle ne se soucie guère des débats qui agitent les humanitaires sur une éventuelle confusion des genres avec des activités militaires. Elle n'a donc aucune raison de récuser d'emblée les programmes de secours menés par des troupes étrangères. En effet, les habitants se préoccupent peu de savoir qui intervient, mais davantage de ce qu'on leur apporte. Bien entendu, la perception des militaires peut ensuite se dégrader lorsque l'intervention ponctuelle se transforme en occupation. En attendant, il convient de nuancer le tableau manichéen qui oppose de façon trop tranchée le soldat de la paix au volontaire humanitaire.

Dans le même ordre d'idées, il importe de revenir sur la façon dont les Occidentaux se représentent les conflits du tiers-monde. Le catastrophisme qui prévaut sur la sécurité des travailleurs humanitaires a des conséquences pratiques. À partir d'un mauvais diagnostic, l'impression d'une plus grande dangerosité justifie en effet l'autodéfense et le recours à la force alors qu'on ne sait pas grand-chose de l'efficacité d'un encadrement militaire des secouristes. Dans le Nord de l'Ouganda à la fin des années 1990, l'insécurité a ainsi permis de justifier des escortes armées qui, selon Adam Branch, ont surtout servi à contrôler les distributions de nourriture afin de ravitailler les populations regroupées dans des camps fermés et destinés à les isoler des guérilleros de la région. Dans certains cas, la protection des humanitaires a aussi pu devenir un élément structurant, voire une motivation majeure des opérations de « paix » internationales ou unilatérales. En Bosnie, note par exemple Thomas Weiss, elle a dissuadé les casques bleus de s'en prendre aux Serbes de peur que ceux-ci n'exercent des représailles contre le personnel des agences d'aide. En Somalie, elle a au contraire justifié le déploiement de troupes américaines en décembre 1992, puis kenyanes en octobre 2011, officiellement en réaction au kidnapping par les islamistes somaliens de deux travailleurs humanitaires espagnols dans un camp de réfugiés du Nord du Kenya...



## ■ Une thématique ancienne : l'intervention militaire au nom de l'humanité

Très en vogue depuis l'effondrement de l'URSS, la théorie des « nouvelles guerres » a finalement conduit à légitimer une « re-militarisation » de l'aide en arguant que les travailleurs humanitaires étaient désormais plus menacés. Alors que se multipliaient les opérations de paix entreprises sous l'égide des Nations Unies, la reconfiguration d'un monde devenu multipolaire a ainsi remis au goût du jour un procédé déjà bien éprouvé, à savoir l'usage de la force pour sauver des populations sur le point d'être exterminées. De ce point de vue, écrit Alex Bellamy, notre *xxi<sup>e</sup>* siècle « n'est pas différent » si l'on en juge par les précédents des Occidentaux intervenus en faveur des Grecs massacrés par les Ottomans ou des Cubains réprimés par les Espagnols à la fin du *xix<sup>e</sup>* siècle. Fondamentalement, la militarisation de l'assistance à des personnes en danger de mort part en effet du constat qu'au bout d'un moment, il ne sert à rien de persister à ravitailler des victimes qui, de toute façon, sont condamnées à être tuées. Dans certains cas, il vaut alors mieux envoyer des troupes pour s'interposer et sauver ceux qui peuvent encore l'être.

Une ancienne responsable du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Japonaise Sadako Ogata, le reconnaissait à sa manière lorsqu'elle disait qu'il n'existait pas toujours de solutions humanitaires à des problèmes humanitaires. La question se pose avec encore plus de virulence lorsque l'on connaît les méfaits d'une aide qui, parfois, prolonge les souffrances des victimes de guerre au lieu de les soulager. Somme toute, ne serait-il pas plus efficace de chercher à mettre un terme aux affrontements armés pour sauver des personnes en danger ? William Fenrick argue par exemple que « la seule façon d'éviter les morts et les destructions, c'est d'empêcher les guerres ». Une proposition qui peut aussi bien se décliner dans une version pacifiste que militariste : soit en interdisant le recours à la force armée, soit en contraire en l'autorisant afin de s'interposer entre les belligérants et d'imposer la paix *manu militari*, quitte à faciliter la victoire du camp le mieux placé pour résoudre définitivement le conflit à l'origine de la confrontation.

À titre individuel, certains secouristes ont d'ailleurs franchi le cap et pris les armes, considérant qu'ils aideraient plus efficacement les victimes en combattant à leurs côtés. Dès la guerre franco-prussienne de 1870, par exemple, certains des Irlandais de la Croix-Rouge se sont engagés dans l'armée française<sup>18</sup>. On a retrouvé de tels phénomènes avec les brigades internationales en Espagne à partir de 1936 ou avec le fameux comte Carl Gustav von Rosen, pilote d'avion et singulier personnage, qui a commencé par travailler pour le CICR lors de l'invasion italienne de l'Éthiopie

(18) Fleetwood, John [1964], "An Irish field ambulance in the Franco-Prussian war", *Irish Sword*, vol. 6, n° 24, p. 137-148 ; Julienne, Janick [2008], « Les Irlandais dans le conflit franco-prussien : vers une renaissance des brigades irlandaises ? », *Revue historique des armées*, n° 253, p. 66-73 ; Gill, Rebecca [mai 2009], "The 'rational administration of compassion': the origins of British relief in war", *Le Mouvement social*, n° 227, p. 9-26.

avant de lutter aux côtés des Finlandais contre les Russes en Carélie en 1940 et de monter une armée de l'air pour le Négus en 1946, puis pour les sécessionnistes bia-frais au Nigeria en 1968. Parmi les ONG étudiées par l'Observatoire de l'action humanitaire, on relève également des parcours de ce type chez des volontaires de Solidarités, d'ACF ou de la Guilde du Raid en Bosnie et en Afghanistan dans les années 1980 et 1990.

### ■ Convergences et complémentarités entre humanitaires et militaires

De fait, on assiste à certaines convergences entre secouristes et militaires sur les terrains de crises. Historiquement, d'abord, le droit international humanitaire désigne les lois de la guerre et vise à protéger les soldats mis hors de combat. Autrement dit, il a pour principale fonction de réguler les opérations militaires et les possibilités d'intervention des secouristes sur les champs de bataille. Les deux types d'acteurs partagent de surcroît le goût du risque et des valeurs touchant à une éthique de l'engagement, de la loyauté, de la solidarité collective et du respect qui les réunit face aux impératifs de rentabilité désormais en vigueur dans le contexte de la mondialisation marchande. En outre, constatent Didier Fassin et Mariella Pandolfi, ils suivent des règles de vie et de sécurité assez identiques dans des situations de grand danger qui relèvent de l'exception et de l'état d'urgence<sup>19</sup>. Il arrive même qu'ils tombent ensemble sous les balles ennemies. Par ailleurs, il n'est pas rare de trouver d'anciens militaires dans les ONG ; le département logistique de MSF, par exemple, s'est inspiré du système organisationnel des armées lorsqu'il a été monté en 1979 par un pharmacien de retour des camps de réfugiés en Thaïlande. D'une manière générale, il existe de nombreuses complémentarités dans le travail qu'accomplissent les humanitaires et les soldats déployés dans le cadre d'une mission de paix. Mus par un objectif commun, qui est d'alléger les souffrances des civils pris en otages dans des conflits, les premiers fournissent des secours, tandis que les seconds s'interposent entre les belligérants pour mettre un terme aux hostilités et sécuriser l'accès aux victimes. Du pouvoir de tuer au pouvoir de sauver des vies, les deux types d'acteurs mènent ainsi des activités susceptibles de s'appuyer les unes les autres. Comme le disait joliment un humanitaire interviewé en Ituri dans l'Est du Congo, « les militaires ont besoin des ONG pour gagner la paix ».

Sur le terrain, les organisations de secours sont chargées de traiter le volet social des crises aux côtés des armées envoyées pour rétablir et maintenir l'ordre. Elles évaluent les besoins, gèrent les camps de réfugiés ou de déplacés, déminent les zones

(19) Rappelons que les secouristes déployés sur les champs de bataille ont d'abord été soumis au code disciplinaire des armées. Lors de la guerre franco-prussienne de 1870, Charles Ryan rapporte par exemple que les infirmiers de son équipe avaient été condamnés à vingt-quatre heures de cachot pour s'être endormis pendant leur service après plusieurs journées de travail sans sommeil !



« polluées », ravitaillent les populations nécessiteuses et fournissent des services adaptés suivant leur spécialité : adduction d'eau, santé publique, etc. Lorsqu'il s'agit de reconstruire des pays ravagés par la guerre, certaines vont encore plus loin, se chargeant de la réinsertion professionnelle des combattants démobilisés et de l'éducation civique des populations incitées à aller voter à des élections destinées à entériner un accord de paix. Suivant le mandat que leur a confié la communauté internationale, les casques bleus assurent pour leur part la sécurité des travailleurs humanitaires, ouvrent l'accès aux zones de combat et, à l'occasion, assurent la logistique des secours en organisant le transport maritime des vivres ou, plus rarement, leur largage aérien au-dessus des régions les plus reculées.

Bien entendu, l'implication des militaires dans des tâches civiles ne s'arrête pas au cadre multilatéral des opérations de paix de l'ONU. Avec son programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP), l'armée française a par exemple commencé en 1996 à former des troupes sénégalaises et maliennes à la gestion de camps de réfugiés. Après le tremblement de terre qui a ravagé le Cachemire pakistanais fin 2005, les militaires de l'OTAN ont quant à eux monté leur première opération de secours dans un pays non membre pour les victimes d'une catastrophe naturelle. Les armées du tiers-monde n'ont pas non plus été en reste dans ce domaine, qu'il s'agisse de répondre à des crises alimentaires ou politiques. À l'étranger, les troupes indiennes ont ainsi organisé un pont aérien pour ravitailler les Tamouls de Jaffna assiégés par les Srilankais en 1987. Dans son propre pays, à la suite d'importantes inondations en 1999, le gouvernement vénézuélien a, quant à lui, déployé l'armée tout à la fois afin d'évacuer les rescapés et de maintenir l'ordre, avec une sorte de division du travail entre les militaires et les policiers chargés, respectivement, de secourir les civils ou d'empêcher les pillages<sup>20</sup>.

La multiplication des opérations de paix depuis une vingtaine d'années ne doit pas induire en erreur à cet égard. Du temps de la guerre froide, remarque d'abord Katarina Mansson, certaines interventions militaires de l'ONU comportaient déjà un volet humanitaire et se préoccupaient du respect des droits de l'homme. Ainsi, rappelle Thomas Mockaitis, les casques bleus expédiés au Congo dans les années 1960 avaient non seulement pour mandat de rétablir la paix, mais aussi de protéger et ravitailler les victimes du conflit. Dans le cadre de la force multinationale déployée au Liban, le contingent italien a pour sa part distribué des vivres aux rescapés des massacres des camps de Sabra et Chatila dans la banlieue de Beyrouth en 1982. De plus, l'implication de soldats dans des tâches civiles ne s'est jamais limitée aux opérations de paix. Les casques bleus ne sont assurément pas les seuls à s'être préoccupés du volet social de leur engagement militaire. Si elles n'ont pas le caractère cosmopolite des contingents onusiens, les armées nationales ont souvent monté des programmes d'aide pour gagner « les cœurs et les esprits » de la population.

(20) Fassin, Didier et Vasquez, Paula [août 2005], "Humanitarian exception as the rule: the political theology of the 1999 tragedia in Venezuela", *American Ethnologist*, vol. 32, n° 3, p. 389-405.

Historiquement, les opérations de « coopération civilo-militaire », dites *cimic* dans les pays anglo-saxons, ont en l'occurrence pris des formes variées suivant les contextes. Dans un premier cas de figure, explique Thijs Brocades Zaalberg, des armées ont été amenées à administrer les populations des territoires qu'elles avaient occupés. Les troupes alliées ont ainsi distribué des vivres en Afrique du Nord à partir de 1942, puis en Allemagne et au Japon après la victoire de 1945, les militaires occidentaux se chargeant ensuite de ravitailler par avion les habitants de Berlin lors du blocus soviétique de 1948-1949<sup>21</sup>. Dans un deuxième cas de figure, les états-majors ont aussi développé des stratégies de « coopération civilo-militaire » à des fins contre-insurrectionnelles, par exemple avec les Français en Algérie ou les Américains au Viêt Nam dans les années 1950 et 1960. Enfin, il est arrivé que des armées occidentales cherchent à sécuriser une zone sans adopter de posture combattante, mais simplement en essayant de gagner la confiance de la population, à l'instar des troupes américaines dans le Nord-Est du Kenya aujourd'hui, pour endiguer la menace islamiste venue de Somalie<sup>22</sup>.

La période de la guerre froide est assez emblématique de ce point de vue. En effet, les puissances occidentales de l'époque peuvent rarement mettre en œuvre des actions multilatérales pour aller rétablir l'ordre dans des pays en crise, alors que la perspective d'un veto américain ou soviétique dissuade le Conseil de sécurité de l'ONU de monter des opérations d'imposition de la paix. En revanche, les volets militaire et économique de l'aide au développement sont totalement mêlés. Les deux sont conçus comme un tout dans le contexte stratégique de la guerre froide. Ainsi, l'Américain George Liska assume parfaitement le fait que l'aide économique et militaire soit un instrument de politique extérieure. Bien souvent, remarque David Baldwin, les réflexions sur le sujet sont d'ailleurs animées par des généraux du Pentagone : George Marshall, qui donne son nom au Plan élaboré en 1947 pour reconstruire l'Europe de l'Ouest ; William Henry Draper, qui préside en 1959 un comité sur la réforme de la coopération militaire ; Lucius Clay, chargé d'écrire un rapport sur l'aide publique au développement en 1963.

Du point de vue des États-Unis, l'objectif est clair : il est formulé sans circonlocutions humanitaires. Il s'agit bien sûr d'aider en priorité les alliés de l'Occident afin d'endiguer la menace communiste. Dans la lignée de la stratégie mise en œuvre pendant la Seconde Guerre mondiale, quand la Maison-Blanche avait refusé d'envoyer des secours aux territoires occupés par les nazis, Washington renonce en conséquence à assister les « démocraties populaires » d'Europe de l'Est. Dans le reste du monde, relève Charles Wolf, l'aide américaine est moins déterminée par l'intensité des besoins humanitaires que par les aspirations sociales, les niveaux de vie et un indice dit de

(21) Weiss, Thomas et Campbell, Kurt [sept. 1991], "Military humanitarianism", *Survival*, vol. 33, n° 5, p. 451-465.

(22) Bradbury, Mark et Kleinman, Michael [2010], *Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and security in Kenya*, Medford (MA), Tufts University, Feinstein International Center.



« vulnérabilité » politique calculé en fonction de la pénétration des idées marxistes dans un pays donné, par exemple à partir des résultats du Parti communiste lors d'élections en Inde. Dans une telle perspective, la coopération militaire et les opérations de secours sont parfaitement fongibles. Et c'est tout à fait officiellement que les États récipiendaires sont autorisés à acheter des armes en revendant une partie des vivres qui leurs sont donnés par les États-Unis. À en croire les auditions de la sous-commission économique du sénateur William Proxmire au Congrès en 1971, les programmes d'aide alimentaire décidés par le Président John Kennedy permettent ainsi de financer des équipements militaires d'un montant total de 693 millions de dollars sur la période 1965-1970, essentiellement dans des pays comme le Viêt Nam du Sud, le Laos, le Cambodge, la Corée du Sud et la Turquie.

À dire vrai, les États-Unis ne sont pas les seuls à procéder de cette manière. À l'époque, tous les pays membres de l'OCDE englobent le coût de leur coopération militaire dans le calcul des montants qu'ils consacrent au développement du tiers-monde, quitte à laisser apparaître le Portugal en 1970 comme un des plus gros pourvoyeurs d'aide du fait de ses dépenses dans les guerres coloniales en Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissao ! Aux États-Unis, par exemple, la présentation comptable de l'assistance aux pays du Sud inclut l'annulation de la dette militaire de l'Égypte, qui sera ainsi récompensée de sa fidélité lors de la première crise du Golfe en 1991. Introduite par le *Foreign Assistance Act* de 1961, la distinction entre aides militaire et économique reste purement formelle. Sur les terrains de guerre, les corps expéditionnaires américains continuent de concevoir les secours à destination des civils comme un multiplicateur de force.

Les États-Unis, encore une fois, n'ont ni exclusivité ni primauté en la matière. Ce sont les expériences des Britanniques en Malaisie ou des Français en Algérie qui ont inspiré les actions civilo-militaires des Américains au Viêt Nam. Lors de la colonisation, déjà, Paris et Londres avaient largement usé du procédé qui consistait, pour les armées conquérantes, à monter des projets d'assistance en vue d'acheter la paix sociale et de séduire les populations des territoires occupés. Au moment de la décolonisation, ensuite, Britanniques et Français ont souvent envisagé leur aide comme un instrument de guerre psychologique et de lutte contre les mouvements de libération : des stratégies contre-insurrectionnelles connues sous le nom de WHAM (*Winning the Hearts and Minds*), pour reprendre l'acronyme anglais des opérations visant à « gagner les cœurs et les esprits ». À l'occasion, les secours ont aussi pu être distribués de façon plus discrète par des ONG « civiles », plutôt que par les armées elles-mêmes. Pendant la révolte Mau Mau au Kenya, par exemple, le gouvernement a financé une organisation d'aide aux paysannes, *Maendeleo Ya Wanawake*, créée par des femmes de colons en 1952, année où était proclamé l'état d'urgence. En échange de ses services « humanitaires », cette ONG visait non seulement à récompenser les Africaines restées fidèles à la Couronne, en l'occurrence en les exemptant de travaux

d'utilité collective, mais aussi à les dissuader de rejoindre les rebelles, quitte à leur demander de renseigner les autorités sur les activités du voisinage<sup>23</sup>.

Ainsi, le concept actuel des ACM (actions civilo-militaires) trouve vraisemblablement son origine moderne en Malaisie en 1948, lorsque les Britanniques tentèrent d'écraser une guérilla en distribuant de la nourriture aux paysans, en menant des programmes de développement rural et en regroupant la population dans des villages « protégés ». Convaincu de l'inefficacité d'une solution purement militaire, le gouverneur de l'époque, le général Gerald Templar, estimait qu'il fallait surtout gagner « les cœurs et les esprits » des Malais. Aux Philippines, en 1951, le général américain Edward Lansdale, que l'on retrouvera plus tard en poste au Viêt Nam du Sud, reprit l'idée à son compte et créa un Bureau des affaires civiles, le *Civil Affairs Office*, afin de combattre l'insurrection des paysans Huk sous la houlette des communistes dans la province de Luzon à partir de 1949. Après l'Asie, la « chasse gardée » des États-Unis en Amérique latine constitua un véritable terrain d'expérimentation de ce point de vue. En 1960 au Guatemala, l'armée américaine établissait par exemple des « équipes mobiles », les *Civil Affairs Mobile Training Teams*, dont le champ d'activité annonçait d'une certaine manière le slogan de la stratégie contre-insurrectionnelle du général Ríos Montt en 1982 : *frijoles y fusiles* (« des haricots et des fusils »)<sup>24</sup>. Au cours des années 1980, l'administration de Ronald Reagan allait ensuite développer le procédé dans les pays voisins du Nicaragua sandiniste, notamment le Honduras et le Salvador.

Malgré l'effondrement de l'ennemi communiste au sortir de la guerre froide, les coopérations civilo-militaires sont revenues au goût du jour quand les États-Unis ont voulu assumer un rôle de gendarme planétaire dans un monde devenu multipolaire. Un commandant des Marines, le général Charles Krulak, a notamment développé la doctrine des « trois blocs », dite 3BW (*Three-Block War*), qui a inspiré la directive présidentielle n° 56 du Président Bill Clinton, en mai 1997. Celle-ci, explique Christopher Spearin, place le « pilier humanitaire » au même niveau que les combats à proprement parler, d'une part, et les opérations de stabilisation et de consolidation des acquis, d'autre part. Les interventions de l'armée américaine en Afghanistan puis en Irak ont été l'occasion d'en appliquer les préceptes.

Contrairement au discours dominant des humanitaires qui s'inquiètent d'une militarisation grandissante de l'aide, il s'avère ainsi qu'au xx<sup>e</sup> siècle, l'envoi de secours par des États en guerre a toujours été intrinsèquement associé à des perspectives d'alliances stratégiques ou de maîtrise du terrain. À présent, les velléités de contrôle des ONG en Irak ou en Afghanistan soutiennent parfaitement la comparaison avec le

(23) Aubrey, Lisa Marie [1997], *The politics of development cooperation: NGOs, gender and partnership in Kenya*, Londres, Routledge, p. 45-49; Presley, Cora [1992], *Kikuyu women, the Mau Mau rebellion, and social change in Kenya*, Boulder, Westview Press, p. 166.

(24) Murray, Kevin et Barry, Tom [1995], *Inside El Salvador*, Albuquerque (NM), Resource Center Press; Barry, Tom [1992], *Inside Guatemala*, Albuquerque (N. M.), Inter-Hemispheric Education Resource Center.



précédent de la guerre du Viêt Nam, quand les stratèges de Washington voulaient assigner à l'aide une fonction contre-insurrectionnelle en vue de gagner « les cœurs et les esprits » des paysans regroupés et surveillés dans des « villages de la paix »<sup>25</sup>. La marge de manœuvre était même encore plus étroite du temps de l'occupation de l'Allemagne en 1945, lorsque l'armée américaine encadrait strictement le déploiement des agences de secours en leur délivrant des visas avec parcimonie, en décidant de leur implantation géographique et en leur allouant des quotas pour importer et débarquer des vivres dans les ports sous son contrôle<sup>26</sup>. En d'autres termes, on n'assiste pas aujourd'hui à un surcroît de subordination de l'humanitaire au militaire, mais plutôt à un retour de balancier. Après la complète intégration des agences de secours dans les forces alliées pendant les deux guerres mondiales, la guerre froide avait en réalité été une période de relative liberté pour les « sans-frontiéristes » désireux de s'affranchir du carcan des États. À partir de 2001, on observe en revanche une reprise en mains dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

### ■ Les interventions d'humanité au XIX<sup>e</sup> siècle

De ce point de vue, il convient de rappeler la dimension historique de déploiements que l'on a pu successivement qualifier d'interventions d'humanité au XIX<sup>e</sup> siècle, de droit d'ingérence humanitaire au XX<sup>e</sup> siècle ou de responsabilité de protéger au XXI<sup>e</sup> siècle, quitte à utiliser des noms différents pour désigner un même concept. Les Français, en particulier, croient trop souvent que les opérations de la sorte datent de la fin de la guerre froide, quand le juriste Mario Bettati et le futur ministre Bernard Kouchner leur donnent un nouvel élan en faisant adopter des résolutions *ad hoc* aux Nations Unies. En réalité, les engagements militaires à buts « humanitaires » sont bien antérieurs, bien qu'ils n'aient pas toujours été aussi codifiés dans le cadre de dispositifs multilatéraux. En France, par exemple, le fameux décret du 19 novembre 1792 promettait « fraternité et secours à tous les peuples qui voudraient recouvrer leur liberté ». Mais évidemment, il s'agissait bien autant de dépêcher des troupes pour aller aider des populations opprimées... que pour exporter des valeurs révolutionnaires et conquérir le reste de l'Europe.

À dire vrai, les interventions militaires engagées à titre « humanitaire » ont toujours été ambiguës sur le plan politique. Historiquement, Simon Chesterman soutient ainsi que les souverainetés nationales n'ont pas été un obstacle pour monter des opérations unilatérales ou collectives en vue d'empêcher des massacres. En effet, argue-t-il, les possibilités d'interventions sont d'abord et avant tout limitées par la volonté politique des États, et non par des contraintes juridiques internationales. Le principe

(25) Voir à ce sujet l'excellent numéro de la revue *Peace and Change*, vol. 27, n° 2, 2002, entièrement consacré à l'humanitaire pendant la guerre du Viêt Nam.

(26) McSweeney, Edward [1950], *American voluntary aid for Germany, 1945-1950*, Fribourg-en-Brisgau, Caritas-Verlag.

des souverainetés nationales n'empêche donc pas de prétendre vouloir sauver des vies en déployant des troupes à l'étranger, y compris dans le cadre de la guerre clausewitzienne en Europe au temps des Lumières. De fait, les traités de Westphalie de 1648 et de Vienne de 1815 sont d'abord et avant tout des accords de paix qui consacrent une situation donnée. Autrement dit, ils n'excluent pas complètement l'éventualité d'une intervention contre un État belliqueux qui romprait l'équilibre des forces en présence. D'après David Trim, une telle perspective relativise d'ailleurs l'illégalité d'une ingérence destinée à s'interposer entre les belligérants. Bien sûr, les considérations « humanitaires » de l'époque apparaissent comme un motif assez mineur, voire accessoire, pour justifier des engagements militaires à un moment où les nations en lice se préoccupent surtout de délimiter leurs frontières. Mais elles sont constitutives des débats sur le concept de guerre juste, que le juriste hollandais Hugo Grotius fonde autour de deux principes essentiels : la défense face à l'agression ou la sanction contre ceux qui violent gravement le droit des gens.

En Europe, le temps de la Réforme est assez instructif à cet égard. D'un côté, le dominicain espagnol Francisco de Vitoria argue en effet que le *jus in bello* s'applique à l'humanité tout entière, y compris donc les peuples colonisés, et pas seulement chrétiens. De l'autre, les vellétés humanitaires des parties en lice se heurtent aux dures réalités des guerres de religion. Pourchassés par les catholiques, les protestants se préoccupent essentiellement de leurs martyrs. À charge de revanche, les Espagnols invoquent quant à eux le sort des Irlandais pour attaquer les Anglais en 1588, puis en 1601. Bien souvent, les persécutions religieuses servent ainsi à justifier des engagements militaires, avec une limite importante que souligne David Trim : l'intervention doit servir à renverser le tyran, non à conquérir des territoires. Si elle s'empare du Havre à la suite de massacres de huguenots en France en 1562, la reine d'Angleterre renonce par exemple à annexer les Provinces-Unies après y être intervenue contre les Espagnols en 1585. D'autres, en revanche, n'ont pas ces scrupules, évoquant la nécessité de sauver des vies pour occuper le terrain, telles la Suède et l'Autriche, sous prétexte de mettre fin à des persécutions religieuses en Pologne, respectivement en 1707 et 1772.

Au siècle suivant, la « question d'Orient » et les excès du régime du sultan de Constantinople donnent alors lieu aux premières « opérations de paix » multilatérales : des interventions d'humanité, comme on dit à l'époque. Lors de la bataille de Navarin en octobre 1827, le Royaume-Uni, la France et la Russie envoient ainsi leur flotte empêcher les Turcs d'exterminer ou déporter les insurgés grecs en lutte contre la férule de l'Empire ottoman. D'abord limitées à une démonstration de force navale, les opérations se poursuivent ensuite au sol. De juillet 1828 à décembre 1829, des troupes françaises occupent le Péloponnèse, se retirant une fois que le sultan s'engage à accorder l'indépendance à la Grèce et à libérer les prisonniers réduits en esclavage. En août 1860, encore, Paris obtient l'accord de Londres, Moscou et Constantinople pour déployer son armée au Liban et venir au secours des maronites en train d'être massacrés par les Druzes.



Quelques années plus tard, en 1866-1868, l'Autriche, la France, l'Italie, la Prusse et la Russie interviennent également pour protéger les chrétiens de Crète contre leurs tourmenteurs turcs. Initialement cantonnés à des pressions diplomatiques, les efforts des Occidentaux prennent bientôt un tour militaire, jusqu'à l'occupation effective du territoire. En août 1896, raconte John Pritchard, le Royaume-Uni, la France, l'Italie, la Russie, l'Allemagne et l'Autriche obligent ainsi le sultan ottoman à réformer l'administration de l'île et à nommer un gouverneur chrétien sous la tutelle d'une commission de surveillance européenne qui va perdurer pendant plus d'une dizaine d'années. En février 1897, l'ingérence occidentale monte d'un cran du fait de la répression d'une manifestation par les Turcs, puis des massacres qui s'ensuivent et qui sont d'ailleurs commis, cette fois, par des chrétiens contre des musulmans. À l'exception de l'Allemagne et de l'Autriche, les puissances européennes dépêchent alors des soldats sur place et divisent l'île en six secteurs militaires, un par contingent. Dans un premier temps, elles se contentent de s'interposer et d'expulser les parties au conflit, à savoir les troupes grecques dès février 1897, puis ottomanes en décembre 1898. Mais par la suite, elles s'efforcent de désarmer la population civile et de monter des programmes humanitaires pour envoyer des vivres aux réfugiés musulmans, rapatrier les exilés, réinstaller les déplacés chrétiens, reconstruire les villages détruits par le conflit et, finalement, juger les auteurs de crimes contre l'humanité.

Le cas de la Macédoine est tout aussi parlant à cet égard. À la suite d'une insurrection nationaliste qui, contrairement à la situation du Liban en mars-avril 1860, prend d'emblée une dimension internationale du fait de ses bases arrière en Bulgarie, les puissances européennes interviennent en effet pour prévenir la reprise des hostilités, non pour mettre fin à des massacres. En février 1904, explique Davide Rodogno, un général italien est d'abord chargé de restructurer la gendarmerie ottomane : une tâche que l'on qualifierait aujourd'hui de SSR (*Security Sector Reform*) dans le jargon des Nations Unies. Pour faire pression sur la Sublime Porte, qui rechigne à mettre en œuvre les réformes demandées en Macédoine, l'Autriche-Hongrie, la Russie, la France, le Royaume-Uni et l'Italie envoient ensuite en novembre 1905 une escadre occuper symboliquement les îles de Lesbos, puis de Lemnos à l'entrée du détroit des Dardanelles. Une fois les autorités ottomanes mieux disposées, les puissances européennes se retirent sans chercher à tirer un avantage commercial ou stratégique de leur action navale.

Bien sûr, on peut s'interroger sur les ressorts de telles interventions militaires dans un cadre multilatéral. Qu'il s'agisse de stopper les massacres commis par les Turcs en Grèce en 1827 ou par les Druzes au Liban en 1860, les démonstrations de force françaises, russes ou britanniques paraissent répondre à des motivations religieuses qui les situent dans la perspective d'une vaste guerre entre la chrétienté et l'islam, comme à l'époque des croisades. Ainsi, explique Gary Bass, les milieux helléniques monopolisent les informations transmises aux Britanniques, aux Français ou aux Américains, prenant soin d'occulter leurs propres responsabilités dans les atrocités commises. À Kalavryta et à Tripoli, les Grecs ont pourtant achevé des soldats et des réfugiés qui venaient de se rendre ; au total, on estime qu'en 1821, ils ont exterminé

15 000 des 40 000 Turcs qui résidaient dans le Péloponnèse. Peu soucieux de secourir les Ottomans à l'époque, les Occidentaux attendront alors quelques années pour intervenir au profit des seuls insurgés, dont ils soutiendront la demande d'indépendance. Le phénomène se reproduit ensuite au Liban, où le clergé maronite alerte les puissances européennes en se présentant en victime. En réalité, ces massacres constituaient une réponse à des attaques maronites contre des villages druzes en mai 1860. Pis, les chrétiens profitent du déploiement de troupes françaises dans l'arrière-pays pour se venger et tuer des civils sans défense. Le clergé maronite, notamment, établit une liste réclamant la mise à mort de 4 600 personnes ! Quant à l'armée française, elle s'avère incapable de mettre un terme aux exactions commises contre des Druzes devenus à leur tour des victimes.

À l'époque, la Russie est certainement la moins neutre des puissances européennes qui interviennent dans l'Empire ottoman « au nom de l'humanité ». En effet, Moscou veut défendre la chrétienté, s'affirmer comme une puissance maritime en Méditerranée et garantir sa liberté de passage dans le détroit des Dardanelles. En avril 1828, lors de la guerre d'indépendance de la Grèce, la Russie profite ainsi de l'écrasement de la flotte ottomane pour envahir la Moldavie et l'Anatolie orientale, bravant les réticences des Britanniques qui n'avaient pas envisagé la bataille de Navarin comme un prélude à une occupation de territoire. À cette occasion, la France n'est pas non plus complètement désintéressée, car elle essaie de négocier son retour en grâce sur la scène internationale après les défaites napoléoniennes. Mais elle ne prend pas prétexte des massacres commis par les Turcs pour chercher à annexer les marches de l'Empire ottoman. De plus, sa démarche s'inscrit volontairement dans un cadre multilatéral. Ce n'est pas le cas de la Russie lorsqu'elle envoie des troupes en Bosnie et en Bulgarie pour chasser les Turcs et prendre pied dans les Balkans à partir de 1875. En Bulgarie en 1877, notamment, l'intervention de Moscou vise clairement à poursuivre des objectifs panslaves et à démembrer l'Empire ottoman, voire à mettre la main sur Constantinople et le Bosphore. Elle n'a d'ailleurs pas l'assentiment des puissances occidentales et se heurte à l'hostilité ouverte du Royaume-Uni, qui s'inquiète de ses ambitions méditerranéennes.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, d'autres « interventions d'humanité » échappent certes aux logiques coloniales, nationales ou religieuses. Bien que dominés par des élites protestantes, les États-Unis commencent ainsi à se préoccuper du sort des Juifs d'Europe centrale quand l'abolition de l'esclavage leur donne davantage de poids moral sur la scène mondiale au sortir de la guerre de sécession. Malgré les oppositions de fond entre la chrétienté et l'islam, les allégeances confessionnelles n'expliquent pas non plus toutes les vellétés humanitaires des puissances du Vieux continent. En effet, relève Gary Bass, l'ennemi traditionnel du Royaume-Uni anglican est plutôt la France catholique que l'Empire ottoman, avec qui Londres s'est allié pour freiner les ambitions maritimes de la Russie. De plus, les Occidentaux n'interviennent pas systématiquement pour aider les chrétiens attaqués par les Turcs, délaissant les victimes de massacres en Serbie en 1804 ou en Bosnie en 1875. En revanche, il leur arrive de se mobiliser en faveur de populations musulmanes, comme en Crète face aux vellétés



d'annexion de la Grèce orthodoxe à partir de 1897, ou dans le Nord de l'Albanie pour repousser les Serbes en 1913. À l'occasion, ils aident aussi les victimes de tyrannies chrétiennes à Naples. En 1856, par exemple, la France et le Royaume-Uni mobilisent leurs flottes pour protester contre la multiplication des arrestations politiques et la cruauté du traitement infligé aux opposants détenus par le Royaume des Deux-Siciles. Enfin et surtout, les divisions de la chrétienté contrecarrent les jeux de solidarité entre protestants, catholiques et orthodoxes ; l'Église anglicane, notamment, ne soutient pas les insurgés grecs en 1827.

Dans le même temps émerge chez les juristes un courant de pensée laïc qui légitime des interventions militaires au nom d'un droit humain supérieur. Aux États-Unis, par exemple, Theodore Woolsey justifie le déploiement de la force à l'étranger dans des cas extrêmes : soit pour défendre son territoire, soit à cause des crimes d'un gouvernement contre ses propres sujets. En Europe, le sacro-saint principe des souverainetés étatiques n'arrête pas non plus les partisans avant l'heure d'une ingérence « humanitaire ». Les États, arguent-ils, ne sont pleinement indépendants que pour autant qu'ils se conforment à un droit des gens autorisant l'autodéfense et la résistance à l'oppression. Certes, les interventions militaires contre des tyrannies doivent satisfaire quelques conditions pour mériter le qualificatif d'humanitaire. Mais les exigences des juristes de l'époque ne sont pas très élevées. D'après Egide Arntz et Gustave Rolin-Jaequemyns, professeurs de droit à l'Université de Bruxelles, le caractère collectif de l'intervention suffit pour définir sa motivation humanitaire, quoi qu'il en soit par ailleurs des intérêts particuliers des États participants. Le raisonnement va parfois assez loin. À en croire certains, les États-Unis, en tant que groupement fédéral, représentent à eux seuls un « concert de puissances réunies » qui légitime la doctrine Monroe en Amérique latine, conférant une dimension multilatérale à leurs opérations militaires dans l'hémisphère sud !

D'une manière générale, les interventionnistes de l'époque poussent assez loin les prémices de l'ingérence humanitaire. Par exemple, les officiers de marine britanniques basés en Sierra Leone et chargés de poursuivre en mer les trafiquants d'esclaves cherchent à étendre leur rayon d'action. En effet, explique Maeve Ryan, la loi de 1807 a beau interdire le commerce de la traite, elle ne permet nullement d'appréhender les bateaux suspects qui ne battent pas pavillon britannique et ne naviguent pas dans les eaux territoriales du Royaume-Uni. En 1839, Londres autorise donc sa marine à arraisonner unilatéralement les navires brésiliens et portugais qui contreviennent à des dispositions que leurs pays n'ont pas ratifiées. Ainsi, les interventionnistes humanitaires du XIX<sup>e</sup> siècle ne se préoccupent pas seulement de venir au secours des populations victimes de massacres. Ils combattent également la traite des esclaves et énoncent un « devoir de protéger » en rendant les États responsables du bien-être de leurs citoyens en cas de catastrophe naturelle. À l'occasion d'épidémies, par exemple, Antoine Rougier trouve normal de recourir à la force contre les gouvernements qui refuseraient de prendre des mesures de prophylaxie et d'établir des cordons sanitaires pour enrayer les risques de contagion vers les pays voisins. De son côté, Gustave Rolin-Jaequemyns argue qu'on serait en droit de combattre un

État qui, possédant une plante comme le quinquina, serait le seul à disposer d'un remède efficace contre une maladie très répandue, mais en interdirait la production industrielle et l'exportation. Rétrospectivement, de tels propos entrent d'ailleurs en résonance avec des thèmes fort actuels, qu'il s'agisse de la campagne des pays pauvres pour l'accès à des médicaments génériques sans payer les brevets des compagnies pharmaceutiques, ou encore des controverses soulevées par le ministre Bernard Kouchner lorsqu'il envisageait la possibilité d'interventions militaires de la communauté internationale contre les États incapables de subvenir aux besoins de leurs citoyens victimes de catastrophes naturelles, à l'instar de la junte birmane à la suite du typhon Nargis en 2008.

### ■ De la guerre totale à l'ingérence humanitaire au xx<sup>e</sup> siècle

Dans toute son horreur, la parenthèse de la Première Guerre mondiale porte certes un coup d'estocade aux idéaux de l'ingérence humanitaire. Très vite après la défaite de l'Allemagne, les Alliés sont cependant amenés à participer à la reconstruction du Vieux Continent. Il s'agit notamment de déployer des troupes pour garantir la paix et empêcher la prolongation du conflit en Europe centrale et orientale. De novembre 1918 à avril 1919, rappelle Olivier Forcade, l'armée française s'efforce ainsi de neutraliser la région de Timișoara que se disputent les Hongrois, les Roumains et les Serbes. Elle s'interpose entre les belligérants, crée une zone tampon et chasse les combattants du territoire. Mais elle n'évite pas la guerre roumano-hongroise qui reprend en avril 1919 et met un terme à l'opération. À partir de février 1920, l'armée française supervise également un référendum en faveur du Danemark dans le Nord du Schleswig et s'en va sécuriser la Haute-Silésie, qui est peuplée d'Allemands et revendiquée par les Polonais. Avec des renforts britanniques dépêchés sur place en juin 1921, elle essaie de s'interposer entre les belligérants, impose une ligne de démarcation et se heurte à des problèmes de coopération qui ne sont pas sans rappeler les difficultés d'interopérabilité des différents contingents nationaux de casques bleus sous la houlette de l'ONU aujourd'hui. La force interalliée, qui compte jusqu'à 18 000 hommes, se retire finalement quand, en mai 1922, l'Allemagne accepte à contrecœur le partage de la Haute-Silésie décidé par la Société des Nations. Toutefois, les armées occidentales continuent pendant un temps de mener des actions de secours en faveur des populations victimes des troubles qui ravagent la Russie révolutionnaire et l'Empire ottoman en voie de démembrement. À Sébastopol en 1920 et 1921, les troupes françaises organisent par exemple l'évacuation vers Constantinople et Salonique de quelque 200 000 Russes blancs, militaires comme civils. Avec la Croix-Rouge américaine, elles distribuent notamment des rations alimentaires prélevées sur leurs stocks et facilitent la réinstallation des réfugiés dans les Balkans, surtout en Serbie. En juillet 1922, encore, elles neutralisent le Nord de Constantinople pour empêcher une offensive grecque contre la ville.



À l'heure où la Société des Nations commence à parler de désarmement, l'entre-deux-guerres est ainsi une période assez féconde pour les partisans de l'ingérence « militaro-humanitaire ». Leurs tentatives de réformes n'aboutissent certes pas. Mais les juristes persistent dans leurs efforts en vue de développer un droit international permettant de recourir à la force pour protéger les habitants d'un autre pays<sup>27</sup>. Par pragmatisme, constate André Mandelstam, les gouvernements eux-mêmes ne sont plus toujours aussi attachés au respect des souverainetés étatiques quand il s'agit de secourir des personnes en danger de mort. Certains, explique Ellery Stowell, accueillent par exemple des demandeurs d'asile dans l'enceinte de leur ambassade pendant la guerre civile en Espagne, tandis que d'autres refusent de rendre les esclaves qui se sont réfugiés sur leurs navires dans des ports à l'étranger. Des parlementaires britanniques et le diplomate français René Cassin s'émeuvent notamment du sort des Juifs en Allemagne. Pour sa part, la Société des Nations adopte en 1933 une résolution qui affirme la nécessité d'un cadre multilatéral pour mener des interventions d'humanité.

Après la Seconde Guerre mondiale, la Charte de l'ONU met alors en place un système de sécurité collective qui permet de déroger au principe des souverainetés étatiques lorsque la paix du monde est menacée. En même temps, la décolonisation affirme le droit à l'autodétermination des peuples. À l'époque, les premières actions armées de l'ONU visent d'ailleurs à garantir la souveraineté des nouveaux États qui viennent d'accéder à l'indépendance. Lors de la crise du canal de Suez en 1956, par exemple, il s'agit d'obtenir le départ des troupes britanniques et françaises qui ont débarqué en Égypte ; au Congo en 1960, d'empêcher l'ancienne puissance coloniale belge d'intervenir sous prétexte de rétablir l'ordre et de secourir la population<sup>28</sup>. Attachée au respect des souverainetés étatiques, l'ONU interdit ainsi le recours à la force, « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies » (quatrième alinéa de l'article 2 de la Charte). À quelques exceptions près, comme en Corée en 1950 ou au Congo en 1960, la mise en œuvre d'opérations de paix reste donc limitée à de simples missions de surveillance de cessez-le-feu, par exemple à Chypre à partir de 1964 ou au Liban à partir de 1978. Les antagonismes de la guerre froide et les menaces de veto des superpuissances empêchent en effet les Nations Unies de voter des résolutions autorisant l'emploi de la force à des fins « humanitaires ». Dans la plupart des cas, les opérations de paix sont en conséquence « sous-traitées » par les armées de pays qui n'appartiennent pas au club restreint des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Il en résulte que les casques bleus donnent le sentiment d'être passifs et leur présence assez virtuelle n'empêche nullement la « guerre des Six-Jours » de juin 1967, ni l'occupation du Nord de Chypre par la

(27) Stowell, Ellery [1921], *Intervention in international law*, Washington DC, J. Byrne, cité par Weiss, Thomas [2007], *Humanitarian intervention: ideas in action*, Cambridge, Polity Press, p. 33.

(28) Abi-Saab, Georges [1978], *The United Nations operation in the Congo 1960-1964*, Oxford, Oxford University Press ; Macqueen, Norrie [2002], *United Nations peacekeeping in Africa since 1960*, Londres, Longman.

Turquie en juillet 1974, ni l'invasion du Liban par Israël en juin 1982 ; en Égypte, le gouvernement nassérien obtient même leur retrait du Sinaï en 1967, peu avant la reprise des hostilités avec Israël.

En Occident, une partie de l'opinion publique n'en est pas moins favorable à l'envoi de troupes pour mettre à bas des régimes sanguinaires. Parce qu'elle n'interdit pas explicitement tout recours à la force, la Charte de l'ONU devrait théoriquement permettre d'engager des actions militaires en vue de mettre fin à des exactions. Du point de vue des partisans de l'ingérence humanitaire, les opérations d'imposition de la paix semblent d'autant plus justifiées que la protection des droits de l'homme est précisément un des buts poursuivis par les Nations Unies. En France, par exemple, Jean-François Revel demande en 1979 des interventions de la communauté internationale contre les dictatures de Jean-Bedel Bokassa en Centrafrique et d'Idi Amin Dada en Ouganda. Quant aux expéditions militaires de l'époque, elles affichent parfois des préoccupations « humanitaires », qu'il s'agisse d'aller évacuer des ressortissants à Kolwezi en 1978 ou de gagner « les cœurs et les esprits » par des actions d'assistance sociale pendant la guerre du Viêt Nam à partir de 1964. Mais les missions de secours restent des objectifs subsidiaires dans ces opérations. Ainsi, la France n'invoque pas d'argument humanitaire pour aller destituer l'empereur de Centrafrique Jean-Bedel Bokassa en 1979. Personne n'est dupe non plus quand, en 1983, les États-Unis envahissent l'île de la Grenade et renversent son régime socialiste en prétendant être venu sauver quelques centaines d'étudiants, qui ne sont en fait évacués qu'à la fin des opérations militaires. En 1989, enfin, Washington ne parvient pas à obtenir des Nations Unies une résolution pour approuver une intervention militaire censée restaurer la « souveraineté du peuple » contre la dictature au pouvoir à Panama.

Parce qu'elle lève certains des obstacles qui restreignaient les ambitions onusiennes, la fin de la guerre froide entraîne alors une impressionnante multiplication d'opérations de paix qui, dans un premier temps, laissent espérer la construction d'un nouvel ordre mondial. Avec la chute du Mur puis la désintégration de la Yougoslavie, les Européens, notamment, voient exploser le système de sécurité collective qui reposait sur le principe du respect des souverainetés nationales depuis le traité de Westphalie de 1648. Les changements en cours ouvrent la voie à des interventions « militaro-humanitaires » en Bosnie puis au Kosovo. L'Amérique latine est également concernée quand l'ONU y accompagne les processus de transition démocratique qui entérinent des accords de paix et mettent fin à l'ère des dictatures militaires. En 1991, note Ted Van Baarda, la mission d'observation des Nations Unies au Salvador est par exemple la première à se doter d'un département des droits de l'homme, une pratique aujourd'hui courante. L'Afrique subsaharienne, quant à elle, constitue un champ d'expérimentation novateur. À défaut d'intervenir pour rétablir l'ordre constitutionnel après un coup d'État au Burundi ou l'annulation d'élections par les militaires au Nigeria en 1993, les casques bleus s'y déploient dans des États « neufs », comme en Namibie dès 1990, ou « faillis », comme en Somalie en 1992.



La dernière décennie du xx<sup>e</sup> siècle, relève Martha Finnemore, se caractérise ainsi par un élargissement et du mandat et de la couverture géographique d'interventions d'humanité qui, un siècle auparavant, se limitaient essentiellement à la protection d'hommes blancs et chrétiens. L'évolution des pratiques du « maintien » vers « l'imposition » de la paix ne va certes pas sans heurts. Les Nations Unies, qui avaient initialement étendu leur domaine d'action militaire en se substituant aux anciennes puissances coloniales, sont bientôt contestées, voire tout simplement contournées par l'OTAN au Kosovo en 1999 ou par la coalition antiterroriste en Irak en 2003. Les souverainistes dénoncent quant à eux une interprétation abusive de la Charte de l'ONU. À les en croire, une opération militaire multilatérale viole les frontières et l'intégrité territoriale de l'État visé si elle est décidée sans le consentement de son gouvernement<sup>29</sup>. Le but premier des Nations Unies, arguent-ils, est le maintien de la sécurité internationale, et non la protection des droits de l'homme, objectif subsidiaire du moment que les violations observées ne menacent pas la paix mondiale. Après tout, la Charte de l'ONU promeut également la coopération économique entre les États. Si l'on admet qu'il n'y a pas de hiérarchie entre des objectifs pas toujours conciliables, alors il n'y pas de raison de mettre en avant l'un plus que l'autre. Faire la guerre pour mettre fin à une tyrannie semble de toute façon peu compatible avec l'esprit d'une Charte qui privilégie avant tout le règlement pacifique des conflits entre les États. Dans bien des cas, affirmer que la répression d'une dictature menace la paix mondiale paraît fallacieux. En réalité, de nombreux régimes autoritaires n'ont pas eu de politique agressive à l'égard de leurs voisins, à l'instar du Chili d'Augusto Pinochet, de l'Espagne de Francisco Franco ou du Portugal d'António de Oliveira Salazar. Dans le même ordre d'idées, il était tout aussi spécieux de prétendre que la paix mondiale était menacée par l'incapacité de la junte birmane à assister les victimes du typhon Nargis en 2008.

152

Au sortir de la guerre froide, l'état de grâce des théoriciens de l'ingérence humanitaire est d'ailleurs de courte durée. En effet, l'heure est bientôt au désenchantement après les échecs des opérations de paix en Somalie en 1993, puis en Angola et au Rwanda en 1994. Parce qu'elle implique une automaticité des réactions de la communauté internationale, la notion de « devoir d'ingérence » effraie : certains juristes préfèrent parler de « droit à une assistance ». À la fin de la décennie se fait clairement sentir la nécessité de replacer les velléités d'interventions humanitaires dans un cadre multilatéral, ne serait-ce que pour se démarquer des opérations militaires des États-Unis en Afghanistan, puis en Irak après les attentats du World Trade Center en 2001. À l'instigation du Canada est ainsi créée à l'ONU une « Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États » dont le nom annonce, à lui seul, tout un programme. Officiellement ouverts à la fin de l'année 2000, les débats

---

(29) Corten, Olivier et Klein, Pierre [1992], *Droit d'ingérence ou obligation de réaction ?*, Bruxelles, Bruylant, p. 163-169. Pour un point de vue australien contre le droit d'ingérence, voir aussi Orford, Anne [2003], *Reading humanitarian intervention: human rights and the use of force in international law*, Cambridge, Cambridge University Press.

débouchent sur la publication en 2005 d'un rapport, puis le vote en 2009 d'une résolution qui met en avant la notion de « responsabilité de protéger »<sup>30</sup>.

### ■ Responsabilité de protéger et sécurité humaine au XXI<sup>e</sup> siècle

Après les espoirs un peu utopiques qu'avait suscités la fin de la guerre froide, l'objectif est là de (ré)concilier les possibilités d'interventions multilatérales avec le respect des souverainetés nationales. Il s'agit notamment de rassurer les gouvernements échaudés par les abus d'un « droit d'ingérence » qui a pour défaut de mettre l'accent sur l'automatisme et les devoirs des États intervenants plutôt que sur les besoins des victimes. C'est pourquoi les rédacteurs du rapport évitent soigneusement d'utiliser le mot « humanitaire », trop galvaudé et déprécié par l'administration de George Bush pour justifier des opérations militaires en Afghanistan ou en Irak. Alors que le « droit d'ingérence » s'inscrit dans une démarche réactive, le concept de « protection » veut par ailleurs développer une dynamique préventive en mettant en œuvre une double responsabilité : externe, de la part des États respectueux des souverainetés nationales ; interne, de la part des États confrontés à des violences ou à des catastrophes naturelles.

Portées par l'impératif moral d'une assistance à des populations en danger, les opérations de paix de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle font également appel à une notion, la « sécurité humaine », qui est très en vogue depuis que le PNUD a introduit le terme dans son rapport annuel de 1994. Le concept, expliquent Edward Clay et Olav Stokke, ne se limite pas à la protection physique des individus. Il recouvre également des aspects alimentaires, médicaux, environnementaux, économiques et politiques : notamment (mais pas seulement) dans les situations de conflits armés. Autrement dit, il s'agit tout à la fois de lutter contre la faim, les épidémies, les trafics de drogue, le terrorisme, la pauvreté, les inégalités sociales, le chômage, la précarité de l'emploi, les affrontements communautaires, les violences contre les femmes ou les enfants, les violations des droits de l'homme et la pollution, ceci en vue d'assurer un développement durable qui prenne en compte la préservation des ressources de la nature pour les générations futures. Un programme aussi ambitieux contribue certainement à élargir le mandat des opérations d'assistance accompagnées d'un volet militaire. Selon Alex Bellamy, par exemple, la pauvreté et la nature autoritaire des régimes en place constituent les fondements de la plupart des guerres civiles et des massacres. Pour éviter les atrocités et appliquer correctement la « responsabilité de protéger », il conviendrait donc de se préoccuper également de démocratiser et développer les régions en crise.

(30) Newman, Michael [2009], *Humanitarian intervention: confronting the contradictions*, New York, Columbia University Press, p. 189 sqq.



Beaucoup d'observateurs pensent ainsi que les interventions d'humanité du <sup>xxi</sup> siècle sont désormais plus politiques car elles s'occupent de la reconstruction de pays entiers, quitte à y refaçonner de fond en comble l'organisation de l'État. Stephen Krasner parle même à ce propos de « souverainetés partagées ». Avant le Timor oriental ou le Kosovo en 1999, il y a certes eu quelques exceptions du temps de la guerre froide, par exemple lorsque les Nations Unies ont brièvement été amenées à administrer des territoires sous mandat de la communauté internationale, à l'instar de la Nouvelle-Guinée après le départ du colonisateur néerlandais en 1962-1963. Mais, en général, les interventions des casques bleus étaient essentiellement des missions d'observations de cessez-le-feu. Depuis lors, leur pouvoir s'est considérablement musclé en autorisant l'usage de la force au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. En vertu du principe de la responsabilité de protéger tel qu'il a été édicté en 2005, le Conseil de sécurité de l'ONU a notamment développé une doctrine militaire pour que les futures opérations de paix incluent systématiquement des dispositions relatives à la protection des civils, en particulier les femmes victimes de violences sexuelles.

Malgré ce constat d'un élargissement et d'une « politisation » du mandat des opérations de paix, Stephen MacFarlane soutient que les interventions d'humanité du <sup>xxi</sup> siècle sont davantage portées par des normes humanitaires universelles que par des intérêts nationaux spécifiques. Selon Karin von Hippel, par exemple, l'opération *Restore Hope* de 1992 en Somalie aurait été la première à être « purement » motivée par des raisons humanitaires, en ce sens qu'elle ne ciblait pas un pays stratégique et qu'elle ne visait ni à repousser une invasion (comme au Koweït en 1991), ni à rétablir un gouvernement élu (comme à Haïti en 1994), ni à renverser un régime mafieux (comme au Panama en 1989). Pour sa part, Costas Douzinas affirme que les interventions de la communauté internationale au Kosovo, en Afghanistan et en Irak ont été les premières guerres à avoir été conduites formellement au nom des droits de l'homme, la « nouvelle religion » du moment après l'écroulement des idéologies de la guerre froide.

Rétrospectivement, on peut bien entendu contester ces assertions et rappeler que les velléités d'action humanitaire des États ne peuvent jamais s'affranchir complètement de la défense de leurs intérêts nationaux, à moins de renoncer à leurs responsabilités vis-à-vis de leur propre population. D'après Peter Malanczuk, les opérations multilatérales sont certes plus consensuelles et garantissent davantage une certaine forme de neutralité puisqu'elles nécessitent l'accord de la communauté internationale. La « responsabilité de protéger » ne continue pas moins de s'inspirer du droit d'ingérence humanitaire tel qu'il a pu se mettre en place à la fin de la guerre froide, au Kurdistan irakien en 1991 ou en Somalie en 1992<sup>31</sup>. Elle a d'ailleurs été officiellement invoquée en 2008 par des pays comme la Russie ou l'Égypte, qui pour occuper l'Ossétie du Sud, qui pour réclamer une intervention de la communauté internationale contre

(31) Voir à ce sujet le débat lancé par la revue *Alternatives internationales*, n° 40, sept. 2008, p. 57-59.

Israël dans la bande de Gaza<sup>32</sup>. En rappelant aux États souverains leurs devoirs de protection à l'égard de leur propre population, la notion de responsabilité justifie en effet les opérations de paix des Nations Unies en cas de défaillance. La démarche n'est d'ailleurs pas si nouvelle : en 1948, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention sur le génocide avaient également posé des limites à l'exercice des souverainetés étatiques<sup>33</sup>. De plus, rappellent Alex Bellamy et Frank Berman, la résolution des Nations Unies sur la « responsabilité de protéger » n'est pas vraiment une avancée sur le plan juridique, car elle ne permet toujours pas de contourner un éventuel veto de la part des membres permanents du Conseil de sécurité. *In fine*, la décision de déployer des casques bleus reste « discrétionnaire ». Les changements en la matière, explique Virginia Fortna, ne tiennent donc ni à l'évolution de la terminologie juridique, ni au comportement des belligérants dans de prétendues « nouvelles » guerres, mais à la façon dont les opérations de paix appréhendent la gestion des conflits armés, notamment en cherchant à y intégrer des ONG de plus en plus nombreuses.

---

(32) Bellamy, Alex, Davies, Sara Ellen et Glanville, Luke (eds.) [2011], *The responsibility to protect and international law*, Leyde, Martinus Nijhoff Publishers, p. 2.

(33) Hehir, Aidan [2011], "The responsibility to protect and international law", in Cunliffe, Philip (ed.), *Critical perspectives on the responsibility to protect. Interrogating theory and practice*, Londres, Routledge, p. 95. Pour une thèse qui récuse la possibilité de justifier des interventions militaires sur la base de la Convention de 1948 sur le génocide, cf. Fowler, Jerry [2006], "A new chapter of irony: the legal definition of genocide and the implications of Powell's determination", in Totten, Samuel et Markusen, Eric (eds.), *Genocide in Darfur: investigating the atrocities in the Sudan*, Londres, Routledge, p. 131.



# Les humanitaires dans les opérations de paix : intégration ou désintégration ?



Dans des contextes de grande incertitude au sortir de la guerre froide, la nécessité de sécuriser le travail des secouristes est ainsi allée de pair avec le retour en grâce des interventions d'humanité. La démobilisation massive et le reformatage de la mission des armées occidentales ont également contribué à précipiter le recyclage des militaires dans des opérations qui, au-delà de leur affichage humanitaire, visaient directement à encadrer la distribution de l'aide. Les deux phénomènes se sont développés de façon concomitante en réhabilitant et en justifiant l'usage de la force en dernier recours. À mesure que les opérations de paix prenaient de l'ampleur et élargissaient leur mandat, les casques bleus ont alors été amenés à croiser de plus en plus souvent le chemin des humanitaires sur les terrains de crise.

De fait, les complémentarités entre les deux types d'acteurs semblent évidentes si l'on se place dans la perspective du « droit d'ingérence » et du « devoir de protéger ». À en croire le discours officiel des agences d'aide internationale, la paix mondiale passe par la « sécurité humaine », concept qui inclut aussi bien le ravitaillement des victimes que la protection physique des biens et des personnes. Dans un souci d'efficacité, les décideurs ont donc essayé de mieux coordonner les organisations de secours et les militaires déployés sous une même bannière onusienne, européenne ou africaine. Le problème est qu'un tel rapprochement a pu entretenir de dangereuses confusions, notamment quand les troupes engagées dans des actions sociales ne portaient pas d'uniformes et utilisaient des véhicules semblables à ceux des ONG, au risque de laisser croire que ces dernières travaillaient pour les services de renseignement. Sur le terrain sont ainsi apparues de nombreuses oppositions entre la mission secouriste des humanitaires et le travail pacificateur des militaires mandatés par la communauté internationale.

Les divergences tiennent à des questions à la fois pratiques et stratégiques, voire idéologiques et doctrinaires. Concrètement, humanitaires et militaires peuvent se gêner mutuellement. Malgré des objectifs parfois communs, les deux types d'acteurs coopèrent d'ailleurs difficilement. En témoigne la réticence des secouristes à servir d'appendices à des initiatives militaires et politiques en vue de « gagner les cœurs et les esprits ». Des désaccords persistants ont ainsi abouti au paradoxe selon lequel plus les opérations de paix se multipliaient, plus les humanitaires en dénonçaient les travers. Très attachées à leur indépendance, beaucoup d'ONG se plaignent aujourd'hui des interférences des casques bleus. Elles soulignent notamment que les opérations menées au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies sont davantage susceptibles de compromettre la neutralité des institutions humanitaires, car elles permettent le recours à la force et ont une vision plus intégrée de la gestion des conflits. Énoncée en 2005, la notion de « responsabilité de protéger » n'a pas non plus séduit les organisations de secours en dépit d'une approche destinée à renouveler les interventions d'humanité en respectant davantage les souverainetés étatiques. En pratique, expliquent William Pace et Nicole Deller, les humanitaires ont continué de

se méfier. À l'exception d'Oxfam, seules les ONG de défense de droits de l'homme, telles ICG, Amnesty et Human Rights Watch, ont publiquement rallié la motion approuvant la responsabilité de protéger. Bien qu'on leur reproche souvent d'être trop proches du Pentagone, même les plus grosses ONG américaines sollicitées pour l'occasion, à savoir CARE et Word Vision, ont refusé de se prononcer en faveur d'un dispositif toujours susceptible de justifier indûment le recours à la force militaire.



## CHAPITRE 5

## La variété des points de vue

Pour analyser les relations entre les organisations de secours et les armées de la paix, il importe cependant de prendre en compte toutes les subtilités d'un débat qui n'est pas aussi tranché qu'il en a parfois l'air. Au-delà des oppositions de principe, il existe en réalité toute une variété de points de vue sur le sujet. D'un côté, l'extrême hétérogénéité de la mouvance humanitaire explique la pluralité d'opinions entre et au sein même des agences de secours : organisations multilatérales, ONG internationales, fondations privées, groupes locaux, etc. De l'autre, différentes cultures militaires ont conduit à apprécier diversement le rôle des forces engagées dans des opérations de paix : casques bleus onusiens, troupes déployées sous commandement national, éléments de protection civile, contingents de police (CIVPOL), etc. Chez le secouriste comme chez le soldat, il serait en fait réducteur d'imaginer qu'il y a unanimité pour condamner ou, au contraire, solliciter une intervention armée en vue de protéger des civils et sécuriser la distribution de l'aide.

Les bailleurs eux-mêmes ne sont pas toujours d'accord. En témoigne la vivacité des débats entre les membres de l'Union européenne à propos de la Bosnie en 1995 ou du Tchad en 2007, sans parler des tensions internes aux autorités américaines à propos de l'Afghanistan ou du Darfour. La complexité de l'industrie de l'aide n'y est pas pour rien non plus. La concurrence entre les agences favorise en effet les « guerres de services ». Au sein d'un même État bailleur, par exemple, il est assez fréquent que les Affaires étrangères et le ministère de l'Économie se disputent le contrôle de l'aide et que leurs affrontements aient des conséquences jusqu'à l'autre bout de la chaîne, du côté des pays en développement. Du donateur au bénéficiaire, les conflits d'intérêts entre les gouvernements en lice se retrouvent à tous les niveaux et ne sont pas sans évoquer les problèmes de coordination que rencontrent habituellement les interventions militaires de l'ONU, avec des bataillons aux équipements difficilement compatibles et aux formations très diverses. La différence est sans doute qu'une opération de paix requiert de la part des États bailleurs un consensus politique plus affirmé que pour une distribution de secours. Les militaires, de surcroît, sont généralement plus disciplinés que les humanitaires, et donc davantage susceptibles d'être coordonnés<sup>1</sup>. Lors des inondations de janvier et février 2000 au Mozambique, ils ont ainsi déployé sous le commandement d'un Sud-Africain une des plus grosses armadas d'avions et

(1) Wiharta, Sharon, Hassan, Ahmad, Haine, Jean-Yves, Löfgren, Josefina et Randall, Tim [2008], *The effectiveness of foreign military assets in natural disaster response*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute, 139 p.



d'hélicoptères jamais employées à l'occasion d'une catastrophe naturelle<sup>2</sup>. Et pour la première fois, ils ont accepté d'être coordonnés par une autorité civile onusienne, à la différence du précédent de l'ouragan *Mitch* au Nicaragua en octobre 1998...

## ■ Les humanitaires contre les militaires

Du côté des humanitaires, pour commencer, les positions prises à propos des opérations de paix s'avèrent extrêmement variées. Bien qu'elle n'ait sans doute pas joué un rôle aussi important que celui qu'on veut lui prêter, l'organisation CARE a par exemple appelé Washington à intervenir en Somalie pour y restaurer un semblant d'ordre au moment de la famine de l'été 1992. Dans une lettre adressée au Président Bill Clinton en août 1996, la plate-forme d'ONG américaines Interaction demandait, quant à elle, l'envoi de troupes au Burundi au cas où la situation continuerait de se dégrader après le coup d'État du major Pierre Buyoya. Les défenseurs des droits de l'homme, au premier rang desquelles Human Rights Watch, devaient exprimer des souhaits identiques à propos de la crise du Darfour à partir d'avril 2003. En revanche, des organisations humanitaires comme le CICR et MSF ont refusé de se prononcer sur le sujet, désapprouvant parfois l'envoi de militaires déployés au nom de la paix, même sous le mandat des Nations Unies. À Haïti, au Salvador ou au Cambodge, relève Béatrice Pouligny, des associations locales de défense des droits de l'homme ont aussi pu prendre leurs distances avec les casques bleus, à qui elles reprochaient de ne pas protéger les victimes ou de prendre parti en faveur d'une faction, de sorte qu'elles ont pu refuser de leur communiquer des informations sensibles, voire ont délibérément cherché à les tromper. Les positions ont également évolué au cours du temps. Ainsi, il est arrivé que les ONG qui réclamaient une intervention militaire de la communauté internationale critiquent ensuite sa mise en œuvre et son déroulement, à l'instar de MSF à propos de l'opération Turquoise au Rwanda en 1994 ou de HRW à propos de l'opération *Restore Hope* en Somalie en 1993.

Parmi les organisations de secours, Mary Kaldor distingue finalement quatre grandes tendances à ce sujet : les « souverainistes », les partisans de la « guerre juste », les « pacifistes » et les « droits-de-l'hommes ». Hostiles aux ingérences de toutes sortes, les premiers appartiennent à l'école réaliste des relations internationales, qui considère que la motivation humanitaire des gouvernements est forcément guidée par la défense de leur intérêt national. Dans cette optique, les secours servent soit d'alibi pour ne pas envoyer de troupes, soit de prétexte pour recourir à la force et imposer les vues hégémoniques des grandes puissances. Les partisans de la « guerre juste », en revanche, invoquent des impératifs moraux pour engager des interventions militaires à des fins humanitaires, quitte à enfreindre le droit international,

(2) Christie, Frances et Hanlon, Joseph [2001], *Mozambique and the great flood of 2000*, Oxford, James Currey, 176 p.

en inventant ce qu'on appelle désormais le « chapitre VI et demi » de la Charte des Nations Unies. L'objectif est en l'occurrence de contourner les failles d'un système onusien qui interdit de recourir à la force pour obliger les belligérants à épargner les populations civiles lorsque le Conseil de sécurité refuse de qualifier un conflit de « menace contre la paix mondiale ». Sur une position intermédiaire entre les souverainistes et les partisans de la guerre juste, les « droits-de-l'hommes » privilégient quant à eux le montage d'opérations destinées à punir les criminels de guerre ou à faciliter la création de zones sûres protégées par des armées sous mandat de la communauté internationale. Des chercheurs engagés et issus d'organisations de défense des droits de l'homme, tel l'Américain Arthur Helton, préconisent ainsi de développer des approches intégrées qui, concrètement, reviennent à subordonner les secours humanitaires à des objectifs militaires. Par contraste, les « pacifistes » estiment que les interventions armées de la communauté internationale dépendent toujours de considérations politiques et ne peuvent donc être neutres. À les en croire, le concept d'ingérence humanitaire est même dangereux, car il remet en cause le système de sécurité collective instauré par la Charte des Nations Unies, d'une part, et permet à un État de décider unilatéralement de guerroyer contre un autre sous prétexte d'y faire cesser des violations des droits de l'homme, d'autre part.

De leur côté, les militaires occidentaux ne sont pas non plus unanimement favorables à un engagement dans des opérations de paix. Ils craignent notamment des chevauchements de compétences qui compromettraient leur mission première, à savoir la défense des frontières nationales. Si l'on dit parfois que le policier doit protéger la veuve et l'orphelin, il ne viendrait en effet à personne l'idée de confier à des gardiens de la paix la direction de l'ensemble des services sociaux. De la même manière, le cœur de métier du militaire n'est certainement pas de fournir des secours : Martin Cook parle même à ce propos d'une rupture de contrat à l'égard des soldats professionnels qui se sont engagés pour défendre les frontières de leur pays. Nombre d'officiers déplorent ainsi la potentielle appropriation de l'espace humanitaire par les forces armées, en particulier lorsqu'on ne leur donne pas les moyens nécessaires. Leurs regrets recourent d'ailleurs les récriminations des secouristes qui, eux aussi, imputent ces interférences à la façon dont les responsables politiques occidentaux envisagent la gestion des crises comme un instrument de puissance.

Dans certains cas, l'élargissement du mandat des armées vers des activités « humanitaires » a certes reçu l'aval des états-majors, car il a pu justifier le montant des budgets de défense au sortir de la guerre froide, quand l'effondrement de la menace communiste posait crûment la question de l'utilité de maintenir en l'état des troupes susceptibles de se déployer aux quatre coins de la planète. Sous réserve d'inventaire, il est d'ailleurs possible que les officiers supérieurs soient plus favorables aux opérations de paix que les hommes du rang. Certains n'ont cependant pas caché leurs réticences à participer à des activités de secours qui les détournent de leur mission première. En 2008, par exemple, le commandant français de la Force européenne déployée au Tchad, le général Jean-Philippe Ganascia, a refusé d'outrepasser son mandat de protection des humanitaires pour accompagner le retour des réfugiés



du Darfour vers le Soudan, comme le souhaitait le ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner<sup>3</sup>. En Bosnie en 1993, l'adjoint du commandant des troupes onusiennes s'est plaint quant à lui de ce que les casques bleus risquaient de perdre leur impartialité et d'être entraînés dans de violents combats s'ils devaient forcer le passage pour convoier l'aide de la communauté internationale<sup>4</sup>. Au moment où se montait l'opération *Restore Hope* en Somalie en 1992, encore, l'armée américaine a clairement montré qu'elle restait d'abord attachée aux attributions « classiques » qui lui avaient été confiées du temps de la guerre froide. À l'époque, soutient John George, le Pentagone a même choisi délibérément un calibre surdimensionné afin de dissuader la Maison-Blanche de s'engager dans une aussi grosse opération. Il a ainsi demandé et obtenu des effectifs bien supérieurs à ce que demandaient certains secouristes sur place afin de sécuriser leurs activités : jusqu'à 26 000 hommes censés occuper le terrain de façon décisive... et justifier un commandement américain plutôt qu'onusien.

D'une manière générale, les interventions militaires menées à titre humanitaire mettent en évidence ce « dévoiement » que les Américains qualifient de *mission creep*. Loin d'être nouveau, le problème concerne en fait toutes les armées qui sont amenées à occuper des territoires étrangers, qu'il s'agisse de les annexer, de les coloniser ou de pallier les défaillances d'une autorité politique incapable d'assumer ses responsabilités vis-à-vis de sa propre population. À propos du Liban en 1860, rappelle Gary Bass, le ministre des Affaires étrangères britannique John Russell soulignait déjà le dilemme du corps expéditionnaire envoyé par la communauté internationale pour mettre un terme aux massacres de chrétiens par les Druzes : « Que peut faire l'état-major de la force d'intervention en de pareilles circonstances ? S'il entreprend de poursuivre et punir les auteurs de troubles, il se retrouve à assumer toutes les fonctions d'une administration. Mais s'il s'abstient d'interférer dans la vie publique locale, alors il sera accusé à juste titre de favoriser l'impunité des criminels. » Le dilemme, n'en doutons pas, reste d'actualité : c'est encore le cas de la Côte d'Ivoire avec l'opération Licorne à partir de la fin 2002. En restant cantonnée à un rôle d'interposition dans la « zone de confiance » entre le Nord rebelle et le Sud gouvernemental, l'armée française risquait en effet d'être accusée de ne rien faire et de laisser les Africains s'entre-tuer. Mais en exerçant un droit de poursuite contre les belligérants tentés de reprendre le combat, elle risquait aussi d'être accusée de prendre parti contre un des camps en lice.

(3) Apraxine, Pierre *et al.* [2010], *Humanitaire et conflits armés : les défis contemporains*, Bruxelles, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, p. 41.

(4) Väyrynen, Raimo [1996], "How much force in humanitarian intervention?", in Hoffmann, Stanley (ed.), *The ethics and politics of humanitarian intervention*, Notre Dame (Ind.), University of Notre Dame Press, p. 7.

## ■ Les militaires contre les humanitaires

De telles impasses expliquent en partie les réticences des militaires qui, devant endosser des habits humanitaires, craignent de se trouver dans des situations de double contrainte ou d'injonctions paradoxales, pour reprendre des termes de psychanalyse. La répugnance à s'engager dans la distribution de secours tient aussi à des contradictions structurelles. De fait, les opérations de paix qui comportent une composante humanitaire sont beaucoup plus dangereuses pour les casques bleus des Nations Unies, tout au moins si l'on en juge par les pertes dans leurs rangs d'après l'étude de Benjamin Seet et Gilbert Burnham. Loin de s'épauler, les activités des secouristes et des militaires peuvent en outre se gêner mutuellement. Le problème, on l'a vu, est ancien. Dès la guerre de 1870, par exemple, les militaires s'étaient plaints des interférences de la Croix-Rouge française, source de désordre. Selon eux, il fallait subordonner les organisations volontaires aux services de santé de l'armée et proscrire leur présence sur les champs de bataille. Leur indépendance n'avait aucun sens sauf à violer le secret-défense pour les avertir à l'avance des mouvements de troupes et leur permettre de se déployer effectivement sur le front<sup>5</sup>. D'une manière générale, les secours contraiaient les stratégies qui visaient à bloquer les belligérants et à les priver du « nerf de la guerre » en asséchant leurs sources de ravitaillement et de financement. Malgré quelques exceptions en Belgique en 1915 et en Grèce en 1943, les armées alliées n'ont donc pas hésité à interdire aux humanitaires d'envoyer des vivres dans les territoires occupés par l'ennemi allemand pendant les deux guerres mondiales.

Depuis lors, le problème n'a évidemment pas disparu. Au sortir de la guerre froide, il a resurgi avec d'autant plus de virulence que les militaires en opération étaient amenés à rencontrer de plus en plus d'humanitaires sur les champs de bataille. D'après Alex Bellamy *et al.*, l'élargissement du mandat des missions de maintien ou d'imposition de la paix a notamment obligé les casques bleus à composer et à œuvrer davantage de concert avec les organisations de secours lorsqu'il s'agissait de préparer des élections, de protéger le personnel des ONG, de fournir des soins médicaux, de distribuer des vivres et de reconstruire les infrastructures. Les heurts ont donc pu se multiplier. Commandant de la Mission des Nations Unies au Rwanda au moment du génocide de 1994, le général canadien Roméo Dallaire s'est par exemple offusqué de voir des ONG entretenir l'effort de guerre et, sous prétexte de sauvegarder leur neutralité, refuser la protection des casques bleus susceptibles d'empêcher le détournement des vivres par les combattants. Lors des secours apportés aux victimes du tsunami asiatique de 2004, explique Kirsten Schulze, les militaires occidentaux déployés en Indonésie se sont également plaints de l'inefficacité et du manque de coordination des humanitaires. Faute d'avoir l'autonomie et la force de frappe logistiques des forces armées, les secouristes étrangers ont ainsi constitué une surcharge

(5) Le Fort, Léon [1872], *La chirurgie militaire et les sociétés de secours en France et à l'étranger*, Paris, Germer Baillière, p. 225.



supplémentaire pour les infrastructures existantes, sachant qu'il a fallu les loger, les nourrir et les transporter. Arrivés dans le pays sans interprètes, ils ont en outre suscité la méfiance de l'armée indonésienne, qui les a suspectés de soutenir les sécessionnistes d'Aceh de la même manière qu'ils avaient appuyé l'indépendance du Timor oriental en 1999. Les malentendus ont été d'autant plus criants que les secouristes s'inquiétaient eux-mêmes de la récupération de leur aide au profit des villes côtières aux mains du gouvernement, autour de Banda Aceh, Meulaboh et Calang dans les zones les plus touchées par le raz-de-marée, au détriment des fiefs ruraux des rebelles du GAM, dans l'arrière-pays du Nord et de l'Est.

Aujourd'hui, la coordination des activités humanitaires et militaires demeure un problème récurrent des opérations de paix. En principe, la multiplication des bailleurs, des pays récipiendaires et des organisations de secours devrait inciter les décideurs à synchroniser davantage leurs interventions, un processus connu sous le nom d'intégration. Mais sur le terrain, on assiste plutôt à une dispersion des efforts en période de crise. Sous prétexte de protéger leur indépendance et leur liberté associatives, les ONG humanitaires, en particulier, se montrent très réticentes à l'idée de subordonner leurs activités à des impératifs de rationalisation en vue d'améliorer la sécurité des populations vulnérables, d'optimiser les ressources et de maximiser l'impact de l'aide. À les en croire, les tentatives de coordination sont inapplicables et trop coûteuses en temps et en argent. Leur lourdeur bureaucratique, notamment, ralentit les secours en imposant des règles plus strictes de transparence, de comptabilité et de « redevabilité ». Les dysfonctionnements dus au manque de coordination de l'assistance internationale sont pourtant bien connus. Des évaluations à répétition pointent régulièrement le problème, qui fait désormais figure de véritable fonds de commerce sur le marché de la consultance. Les organisations de secours ne sont d'ailleurs pas les seules en cause. D'un point de vue administratif, les agences d'aide bilatérale n'y sont pas pour rien non plus, par exemple lorsqu'elles obligent les pays en développement à leur rendre des comptes avec des méthodes financières et analytiques différentes suivant qu'il s'agit de donateurs norvégien, français ou américain. Sur le plan politique, l'éparpillement des efforts et la mise en concurrence des organisations de solidarité présentent alors l'inconvénient de permettre à des régimes corrompus ou des mouvements rebelles de jouer un guichet contre l'autre afin d'obtenir un maximum d'assistance, à l'instar des dictatures africaines qui, du temps de la guerre froide, excellaient à brandir la menace d'un ralliement à l'URSS ou aux États-Unis pour négocier des accords de coopération peu regardants quant au respect des droits de l'homme.

Ainsi, il apparaît que le manque de coordination de l'aide internationale ne concerne pas seulement la relation entre humanitaires et militaires, mais d'abord et avant tout les bailleurs de fonds et les secouristes entre eux. Très médiatisée, la crise du tsunami asiatique de 2004 l'a rappelé à sa manière. Kirsten Schulze, Laurel Fletcher *et al.* y ont en effet retrouvé les problèmes habituels des interventions d'urgence de la communauté internationale : pagaille logistique ; engorgement des rares points d'accès encore utilisables après le sinistre ; duplication des projets et redondance des

programmes ; compétition entre ONG ; exagération des besoins et des coûts ; amplification de la corruption ; lenteurs bureaucratiques ; opacité des procédures ; manque d'information ; poussée inflationniste due à l'arrivée massive d'Occidentaux ; inégalités de traitement des victimes ; inadéquation des réponses proposées, à tel point que certaines organisations ont envoyé des saucisses de porc immangeables pour les musulmans d'Indonésie ou du Sri Lanka, etc. Exacerbé par des désaccords persistants entre les agences onusiennes et les États-Unis depuis l'intervention militaire en Irak en 2003, le manque de coordination de l'aide s'est fait sentir à tous les niveaux. Un problème, et pas des moindres, a notamment concerné la cohérence des interventions de la communauté internationale avec les politiques de reconstruction des États touchés par le tsunami. L'agriculture locale a été pénalisée par la concurrence déloyale de vivres gratuits déversés en grande quantité. Sur place, les employés les plus qualifiés ont quant à eux été recrutés par les ONG occidentales, qui les ont mieux rémunérés que dans la fonction publique et qui ont donc privé les agences gouvernementales du personnel adéquat. Les initiatives locales, enfin, n'ont guère été prises en compte dans les plans de développement de la communauté internationale, ce qui a dissuadé la population de participer à des projets conçus sans elle.

#### ■ Les impératifs de la coordination

Bien entendu, personne ne nie officiellement la nécessité de mieux coordonner les efforts pour améliorer l'efficacité de l'aide, et non pour promouvoir des objectifs politiques souvent divergents, voire contradictoires, dans les rangs des États bailleurs. Il y va de l'intérêt des opérateurs eux-mêmes lorsqu'il s'agit de gérer leurs conflits en interne ou d'étouffer les éventuels scandales de détournements de fonds ou d'agressions sexuelles qui pourraient nuire à l'ensemble des acteurs du système. Ces dernières années, les initiatives en la matière se sont ainsi multipliées de la part des États bailleurs, des ONG et des agences multilatérales. Lors d'une réunion au sommet à Paris le 4 mars 2005, les pays donateurs se sont notamment engagés à harmoniser leurs efforts sur la base d'expériences menées au Mozambique et au Malawi, où ils avaient accepté de financer en commun des programmes de développement ou de lutte contre le sida. Concernant l'aide d'urgence, les États bailleurs les plus impliqués dans une crise ont par ailleurs pu prendre la direction plus ou moins formelle des opérations de secours, par exemple sous la conduite de l'ambassadeur américain Robert Jackson en Thaïlande, lors de la chute du régime de Pol Pot au Cambodge en 1979, ou du sous-secrétaire d'État Chester Crocker, lors de l'indépendance de la Namibie en 1991.

Parce que l'union fait la force face à des belligérants peu respectueux du droit international humanitaire, certaines ONG ont aussi essayé de se répartir les tâches, d'échanger des informations et d'obéir à des règles de sécurité communes, notamment au Liberia après le pillage de Monrovia en 1996. Dans la foulée de la crise du Kurdistan irakien, l'ONU, pour sa part, a mis en place un Département des affaires humanitaires en 1991, le DAH, puis, en 1997 après le fiasco de l'Afrique des Grands



Lacs, un Bureau de coordination, l'OCHA, dont le responsable a été promu sous-secrétaire général sans que les moyens budgétaires aient toujours suivi en conséquence. À défaut, le travail de coordination des actions de secours sur le terrain est souvent revenu au représentant du PNUD, traditionnellement un haut responsable dans la hiérarchie onusienne, ou au représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies, comme en Somalie en 1991 ou en Angola en 1994. Il est également arrivé que cette charge soit confiée à des agences spécialisées comme l'UNICEF au Kurdistan en 1991 ou au Soudan à partir de 1989, le HCR en Bosnie en 1994-1995 et le PAM en Corée du Nord à partir de 1999 ou en Afrique australe lors de la sécheresse de 1992-1993.

La division du travail humanitaire, réparti en groupes de responsabilité sectoriels (les *clusters*), ne reste pas moins une chimère. Au mieux, il existe une sorte de mariage de raison entre les ONG et les agences onusiennes, acteurs qui ne se considèrent d'ailleurs pas comme des égaux et qui se concurrencent pour obtenir des fonds gouvernementaux<sup>6</sup>. En théorie, l'OCHA peut élaborer des plans d'action en fonction des spécialisations des différents intervenants recensés sur un terrain de crise, à la différence des départements d'affaires humanitaires des missions de paix de l'ONU, qui n'ont pas de capacité opérationnelle et se contentent de fournir un appui logistique aux secouristes. Sans pouvoir de contrainte ou de sanction, le Bureau de coordination des Nations Unies ne joue cependant pas le rôle d'une instance de décision susceptible de diriger par le haut des activités d'assistance à des populations en danger. Ainsi, il n'a guère de prises sur les ONG qui ne sont pas financées par des bailleurs institutionnels et qui reçoivent des fonds des Églises ou des particuliers. Il ne peut donc pas empêcher les « francs-tireurs » de désobéir aux recommandations de la communauté internationale. En pratique, il demeure un simple forum d'échange, de rencontre et de concertation.

Plus fondamentalement encore, l'attachement des opérateurs à leur autonomie, la diversité des cultures caritatives et les divergences d'appréciation quant aux besoins humanitaires ne permettent pas d'établir des plates-formes communes. Tant les ONG que les pays en développement et les bailleurs veulent préserver leur indépendance ; ils ne partagent pas la même analyse des objectifs de l'aide, les désaccords étant parfois de nature idéologique en ce qui concerne la libéralisation de l'économie ou le rôle de l'État. Chacun souligne les risques qu'il y aurait à confier le travail de coordination à l'un plutôt qu'à l'autre. Les pays récipiendaires seraient susceptibles de détourner l'aide ; les États bailleurs, de l'utiliser à des fins politiques ; les ONG, d'enfreindre les souverainetés nationales ; les agences spécialisées de l'ONU, de privilégier indûment leur domaine d'action en matière, qui d'alimentation, qui d'éducation, qui de protection des réfugiés...

---

(6) Natsios, Andrew [1996], "NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation?", in Gordonker, Leon et Weiss, Thomas George (eds.), *NGOs, the UN, and global governance*, Boulder (Colo.), Rienner, p. 75.

De fait, le principal défi de la coordination des secours, sa question la plus controversée aussi, est de savoir qui peut, en dernier ressort, définir les priorités et diriger les actions sur le terrain. Faute d'entente sur la compétence et la neutralité de tel ou tel opérateur, les bailleurs institutionnels paraissent les mieux placés pour prendre les commandes, puisqu'ils ont la possibilité de conditionner leurs subventions à la réalisation de leurs objectifs. D'après Ian Smillie et Larry Minear, cependant, les procédures d'appels de fonds intégrés (CAP), qui se sont développées depuis les années 1990, n'ont pas tenu leurs promesses pour contrôler par le haut des opérateurs humanitaires. Les États bailleurs continuent de privilégier leurs propres intérêts à travers les pratiques dites d'*earmarking*, qui affectent les fonds en fonction de leurs desiderata. De plus, la diversité des sources de financement de l'aide permet toujours de jouer un guichet contre l'autre. Au mieux, on assiste à la formation de coalitions qui, sur la base de consensus mous, privilégient une vision intégrée et holistique de l'aide au coup par coup.

Ces problèmes récurrents de coordination affectent évidemment les possibilités de synergie avec les militaires déployés au nom de la paix. À l'instar des ONG humanitaires à propos de leurs relations avec des agences onusiennes ou gouvernementales, les états-majors occidentaux n'ont pas forcément le même point de vue sur le rôle de l'aide. Les Américains ont, de loin, l'approche la plus dirigiste et la plus codifiée de l'« intégration », quitte à subordonner les opérations de secours aux impératifs stratégiques de leurs actions civilo-militaires. L'armée française est sans doute plus souple en la matière, entre autres parce qu'elle n'a de toute façon pas les moyens d'imposer ses vues aux associations de solidarité internationale. À en juger par la ventilation budgétaire de son aide publique au développement, la France est en effet un des États de l'Union européenne qui consacre le moins d'argent aux ONG humanitaires. Contrairement aux États-Unis, le gouvernement ne dispose donc pas de véritable levier financier pour inciter les organisations de secours à collaborer avec l'armée et à participer à des actions civilo-militaires dans une optique opérationnelle. Analysées par Victoria Wheeler et Adele Harmer, les troupes de l'OTAN engagées en Afghanistan depuis 2003 montrent bien la diversité des doctrines à cet égard. D'un côté, les Britanniques cherchent à se faire accepter en se mêlant à la population, mais ils répugnent à superviser eux-mêmes des programmes d'aide à la reconstruction. De l'autre, les Américains préfèrent se tenir à l'écart et compenser leur isolement social en multipliant la mise en œuvre de projets à très court terme, les QUIPS. Quant aux Allemands et aux Néerlandais, ils se situent à mi-chemin entre ces deux extrêmes que sont l'intégration ou l'absence totale de coordination avec les humanitaires.

Bien entendu, la question se pose un peu différemment dans le cadre multilatéral des opérations de paix. En théorie, la coopération civilo-militaire n'y est pas conçue à des fins de guerre psychologique et de stratégie contre-insurrectionnelle. Elle vient seulement en appui de la Force, à des fins tactiques. Au Congo-Kinshasa, par exemple, la MONUC dispose de trois principales sortes d'outils dans ce domaine : les ACM que montent certains contingents avec leur propre budget ; les QUIPS,



qui ont démarré en juin 2001 ; les activités de la CIMIC, enfin, qui ont commencé à se mettre en place en janvier 2005. Tous visent à donner une image sympathique des casques bleus, mais avec des moyens et des structures différents. D'un montant maximal de 15 000 dollars et d'une durée inférieure à trois mois, les QUIPS sont de très petits projets, en majorité destinés à réhabiliter des points d'eau ou des écoles, voire des prisons. Gérés par le département des affaires humanitaires de la MONUC, ils dépendent directement du représentant du secrétaire général et sont parfois mis en œuvre par les observateurs militaires. La CIMIC, elle, a plus pour fonction d'expliquer le mandat de la MONUC, y compris dans les médias.

Malgré la complexité de sa mise en œuvre, la doctrine onusienne est donc moins intégrationniste que celle des États-Unis en Afghanistan ou en Irak. Suite à une table ronde organisée en février 1995 par le Bureau de coordination OCHA, les « directives d'Oslo » ont en l'occurrence établi une coopération *a minima* pour ce qui est d'un soutien militaire à des opérations humanitaires. Concrètement, elles laissent aux secouristes le soin de décider s'il leur faut recourir à une protection armée. Dans un cadre multilatéral, le personnel en uniforme, lui, doit répondre aux ordres d'une autorité civile, garder son caractère international et éviter de s'impliquer massivement dans la distribution directe de l'aide. Il ne doit ni se substituer aux ONG ni porter des armes quand il est amené à superviser des projets d'assistance sociale. Dans un discours prononcé à New York le 20 novembre 2000, le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, rappelait notamment la nécessité de limiter l'emploi du mot « humanitaire » à des actions de secours non coercitives, sans usage de la force<sup>7</sup>. D'après un document de l'OCHA en date du 14 septembre 2001, la protection militaire des secouristes n'était envisageable qu'en dernier recours, si l'État d'accueil s'avérait incapable d'assurer leur sécurité, si l'absence d'aide pouvait conduire à des souffrances inacceptables et si des escortes armées avaient effectivement des chances d'améliorer l'accès aux victimes sans compromettre la présence des humanitaires à plus long terme. Révisé en novembre 2006, le code de conduite d'Oslo confirmait la séparation des genres. Son article 98, notamment, a interdit aux soldats de la paix de mener des opérations de secours à des fins de renseignement, de propagande ou de guerre psychologique.

De la théorie à la pratique, il y a certes des différences notables. À l'épreuve du terrain, les relations entre humanitaires et militaires se heurtent à des oppositions qui sont tout à la fois d'ordre tactique, stratégique et idéologique, voire doctrinaire. À moins d'en altérer profondément le sens, les missions et les termes d'engagement des uns et des autres sont difficilement conciliables. En effet, les humanitaires prétendent à un altruisme et à une universalité qui sont censés transcender les allégeances

---

(7) Holzgrefe, Jeff et Keohane Robert (eds.) [2003], *Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 201.

nationales. Par contraste, les soldats de métier se préoccupent essentiellement de défendre le territoire de leur pays. Soumis à la tutelle du politique, leur engagement dans des opérations de paix onusiennes ne peut se concevoir que dans une perspective de projection et de promotion de leur intérêt national. Les priorités sont clairement établies. À l'étranger, les velléités d'action humanitaire gouvernementales ne sont envisageables que dans la limite de la « raison d'État ». Possible tant que les deux concordent, l'« altruisme » des pouvoirs publics s'arrête là où commence l'intérêt national. Il n'y a pas vraiment lieu d'y voir là un conflit de loyautés : après tout, un gouvernement se doit d'abord de rendre des comptes aux citoyens qu'il représente, non à une vague humanité mondiale.

### ■ Les oppositions de nature pratique

De fait, les cœurs de métier des militaires et des humanitaires sont très différents. Pour les soldats professionnels, les actions de secours sont, au mieux, une mission subsidiaire de la force. Beaucoup refusent en conséquence toute confusion avec les humanitaires, réticences que l'on retrouve d'ailleurs à l'égard de la profession policière lorsqu'on veut assigner aux armées une fonction de maintien de l'ordre public. À l'intérieur même du système onusien, les casques bleus considèrent également que leur mandat est politique et se distingue fondamentalement du travail d'assistance des agences d'aide. Des tensions ont ainsi pu apparaître entre les deux types d'acteurs. Dans le cadre de la MONUC au Congo-Kinshasa, par exemple, tant le Département des opérations de maintien de la paix que le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH, souvent désigné par l'acronyme anglais OCHA) dépendent du secrétariat général de New York. Mais les casques bleus ont priorité sur tous les autres employés de l'ONU en termes d'évacuation, de logistique et de transport aérien : un droit de préséance âprement disputé par les agences d'aide onusiennes.

De leur côté, les ONG humanitaires ne sont pas les dernières à rappeler les spécificités de leur « profession ». D'un point de vue sociologique, remarque notamment Delphine Resteigne, leur culture de travail est moins hiérarchisée, moins disciplinée et plus ouverte aux civils que chez les militaires. Sous prétexte d'améliorer la coordination et l'efficacité des opérations de paix, les amalgames entre les deux types d'acteurs font vivement réagir les responsables d'ONG. « Les militaires, écrivait ainsi un ancien président de MDM, sont, comme tout un chacun, accessibles à la compassion, et les humanitaires ne sont pas forcément des pacifistes inconditionnels. Mais peut-on pour autant confondre à ce point les acteurs et les rôles ? Les armées obéissent à des ordres émanant des États et leurs logiques ne sont pas les mêmes. Tantôt elles peuvent être favorables à l'action humanitaire (quand leur présence permet d'assurer une meilleure sécurité, ou d'acheminer de l'aide par leur puissance logistique), tantôt préjudiciables (départ des troupes de l'ONU du Rwanda au début du



génocide, impuissance à Srebrenica, stratégie aérienne ne protégeant pas les populations civiles au Kosovo) »<sup>8</sup>.

### ■ Des métiers fondamentalement différents

Indéniablement, la spécificité des uns et des autres est difficilement soluble dans la nécessité de mieux coordonner les efforts. Autant il paraîtrait absurde de confier aux humanitaires des tâches de défense, autant les militaires ne sont pas des professionnels de l'aide. Par exemple, les hôpitaux de campagne des armées en mission de paix utilisent généralement des technologies trop pointues pour bénéficier au plus grand nombre et avoir une incidence durable sur la santé publique. Ils peuvent momentanément accueillir les populations alentour, mais certainement pas poser les bases de dispensaires susceptibles ensuite d'être pris en charge par les autorités locales avec des moyens beaucoup plus rudimentaires. Afin de justifier la prolongation de leur présence au Pakistan après le tremblement de terre du Cachemire en 2005, les troupes de l'OTAN, expliquent Sebastiaan Rietjens et Myriame Bollen, ont ainsi mis en place des cliniques qui nécessitaient beaucoup de personnel, dupliquaient les efforts des ONG et recouraient à une technologie trop sophistiquée pour être pérenne et transmissible aux médecins du cru. De même, au Congo-Kinshasa en 2006, des problèmes de surdimensionnement devaient limiter la viabilité des hôpitaux militaires que les contingents marocain, chinois et indien de la MONUC avaient un moment envisagé d'ouvrir, respectivement à Bunia, Bukavu et Goma.

Sur les terrains de crise, des spécialistes avertis confirment en l'occurrence que les troupes occidentales ne sont pas forcément plus performantes sur le plan sanitaire, social ou logistique. Partisan d'une plus grande coopération avec les organisations humanitaires impliquées dans des opérations de paix, un ancien administrateur de l'USAID, Andrew Natsios, admettait ainsi que l'armée américaine avait commis de nombreuses erreurs en la matière. Au Kurdistan en 1991, par exemple, elle a outrepassé les instructions de l'OFDA, vaccinant l'ensemble des adultes au risque de réduire les défenses immunitaires naturelles de la population : en pareil cas, les médecins ne traitent d'habitude que les enfants de moins de cinq ans. De même, en Somalie, deux ans plus tard, l'armée américaine a reconstruit des routes sans chercher à employer les jeunes qui, faute d'emploi, vivaient du fruit de leurs rapines. En 1995, au Congo-Kinshasa encore, elle a mis en place des systèmes de purification d'eau fort onéreux et destinés à une petite poignée d'habitants de Goma, tandis que l'armée de l'air britannique convoyait des vivres à des tarifs six fois supérieurs à ceux d'une compagnie aérienne civile. Les troupes déployées au Kosovo en 1999 n'ont guère fait mieux. Le contingent italien de la KFOR, notamment, a fourni des tentes dont le prix était dix fois plus élevé que celles du HCR. Les militaires français, quant à eux, ont lancé des projets coûteux et restés inutilisés faute d'avoir consulté leurs

(8) Moncorgé, Claude [nov. 2000], « Réponse à Mariella Pandolfi », *Multitudes*, n° 3, p. 106-109.

destinataires au préalable. En effet, remarque Yann Braem, ils sont souvent passés par l'intermédiaire des autorités et des chefferies locales pour démarrer les chantiers ; ce faisant, ils ont conforté les rapports de force existants sans avoir accès aux populations les plus vulnérables. Antonio Donini *et al.* confirment qu'ils connaissaient particulièrement mal le terrain et les ONG.

On pourrait multiplier les exemples à l'envi en rappelant comment le contingent népalais des casques bleus a, fin 2010, introduit le choléra dans un pays, Haïti, qui était jusqu'alors épargné par ce fléau. À l'occasion, il est également arrivé que les « armées de la paix » entravent la distribution des secours. La controverse est revenue sur le devant de l'actualité lorsque les troupes américaines ont pris le contrôle de l'aéroport de Port-au-Prince à Haïti après le séisme de janvier 2010. Mais elle n'est pas nouvelle. En Somalie, par exemple, le débarquement de troupes américaines en décembre 1992 a d'abord engorgé le port de Mogadiscio et retardé d'autant le déchargement de vivres pour la population affamée. En Birmanie, encore, les velléités d'intervention militaire de la communauté internationale ont gêné le travail des humanitaires après le typhon Nargis qui avait ravagé la région du delta d'Irrawaddy en mai 2008. En effet, les Occidentaux ont voulu convoyer des vivres à bord de bateaux militaires afin d'inciter la dictature à secourir les rescapés. Les Américains ont envoyé quatre navires de guerre, les Britanniques une frégate et les Français un porte-hélicoptères d'assaut, le *Mistral*. Mais cette armada n'a pas été autorisée à accoster et n'a donc pas permis d'améliorer la distribution des secours. Seul un avion-cargo militaire américain est parvenu par surprise à atterrir à Rangoon et à décharger du ravitaillement en prenant les autorités de court. Sur place, les organisations humanitaires étaient de toute façon déjà à l'œuvre. Les manœuvres militaires dans la région ont surtout servi à effrayer la junte. Pour Bernard Kouchner, par exemple, elles visaient à revendiquer un élargissement du concept d'ingérence humanitaire aux catastrophes naturelles, et plus seulement aux génocides. En fait, les gesticulations des marines de guerre occidentales ont plutôt pénalisé le déroulement des opérations humanitaires sur le terrain. Craignant une invasion, l'armée birmane a ainsi dégarni la zone du delta pour surveiller les côtes et prévenir un éventuel débarquement des navires étrangers qui croisaient au large. Des soldats ont alors dû abandonner leurs activités de secours dans l'arrière-pays, tandis que la façade maritime du pays était bientôt fermée aux agences d'aide<sup>9</sup>...

D'une manière générale, les opérations de paix de la communauté internationale peuvent aussi gêner l'organisation des secours quand la présence de militaires occidentaux provoque des tensions xénophobes qui rejailissent sur les humanitaires. Bien souvent, de tels phénomènes risquent d'être encore plus marqués lorsque les armées en présence s'avisent de contrôler et d'utiliser l'aide à des fins tactiques. Le volet social du déploiement de la Force travestit en effet le fonctionnement impartial

(9) Falise, Thierry [2009], *Le châtime des rois : Birmanie, la chronique d'un cyclone oublié*, Paris, Éditions Florent Massot.



des organisations humanitaires, car les actions civilo-militaires répondent en priorité à des nécessités tactiques, avant les besoins de la population. Bien que les deux objectifs se recoupent parfois, leur vocation première est de faciliter le déploiement des troupes, non d'alléger les souffrances des victimes. D'après la doctrine de l'armée française, par exemple, les actions civilo-militaires ne sont d'ailleurs pas conçues comme des programmes humanitaires, mais comme des projets tactiques en appui de la Force. Dans leur version anglo-saxonne, elles constituent même un élément stratégique central en vue de remporter la victoire et de mater les insurgés.

### ■ La temporalité

En théorie, les états-majors occidentaux cherchent certes à éviter de gêner les humanitaires lorsqu'ils déploient leurs troupes dans le cadre d'opérations de paix. En pareil cas, l'armée française n'envisage pas de se substituer aux ONG, car elle préfère intervenir dans des temps courts, comme en Ituri en 2003 ou à Haïti en 2004. En principe, elle n'entreprend donc des actions de secours qu'en dernier recours, en l'absence d'humanitaires sur place, quitte à leur transmettre ensuite les projets entamés dans l'urgence. Bien souvent, cependant, les agences d'aide sont déjà présentes sur les terrains de guerre ou de catastrophe naturelle. En outre, le déploiement de militaires français sous mandat de la communauté internationale ne s'envisage pas toujours dans des temps courts. Sans même parler des troupes pré-positionnées au Sénégal ou à Djibouti, il arrive que des opérations de paix s'enlisent et s'éternisent, comme en Côte d'Ivoire à partir de septembre 2002. Dès lors, l'armée française est davantage susceptible de gêner les organisations humanitaires en interférant dans leurs activités. Après le tsunami asiatique de décembre 2004, par exemple, elle s'est rendue en Indonésie au milieu d'une pléthore d'ONG, quitte à enfreindre sa propre doctrine militaire.

Concrètement, les problèmes de coopération avec les humanitaires sont ainsi d'ordre temporel, spatial et administratif tout à la fois. Pour le sénateur et député italien Aldo Romano Ajello, qui a été représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies au Mozambique entre les accords de paix de 1992 et les élections de 1994, les différences entre les deux types d'acteurs s'apprécient d'abord dans le temps. En effet, les militaires interviennent dans l'urgence pour rétablir la paix, tandis que les humanitaires s'investissent dans le long terme pour reconstruire, voire développer un pays. Les premiers ont évidemment une rapidité et une puissance logistiques que n'ont pas les seconds. Très vite, ils peuvent par exemple construire des routes avec des équipes du génie civil. Les ONG, elles, prendront plus de temps parce qu'elles n'ont pas la capacité de déploiement des militaires et veulent inciter la population à participer aux chantiers. Elles arguent en outre que les contraintes budgétaires ne permettent pas d'impliquer durablement les armées dans des projets de développement ou même d'urgence. À lui seul, l'entretien de militaires à l'étranger revient plus cher que l'acheminement et la distribution de l'aide, ceci sans même parler

des primes d'expatriation qu'il faut verser aux « soldats de la paix », à comparer aux rémunérations pratiquées par les ONG humanitaires, qui emploient généralement une majorité d'autochtones et de volontaires. En 2005, par exemple, la MONUC était l'opération de paix la plus coûteuse du moment, à raison de deux millions de dollars par jour, et la population ne se gênait pas pour traiter les casques bleus (uruguayens au départ) de *malendras*, un mot d'argot espagnol désignant des « voleurs ».

D'une manière générale, la logistique militaire est fort onéreuse. Le coût d'un transport aérien, en particulier, se révèle prohibitif; il vaut donc mieux, en pareil cas, louer des appareils commerciaux. Malgré ses avantages économiques, le convoi dans des bateaux de guerre n'est pas non plus une solution de substitution. Trop lent, il oblige à débarquer les vivres bien après une urgence, comme dans les pays asiatiques à la suite du tsunami de 2004. La logistique des « armées de la paix » présente en outre l'inconvénient de capter l'essentiel des ressources de la communauté internationale pour reconstruire un pays, souvent au détriment des organisations humanitaires. L'opération Beryx de la Marine nationale, qui se limitait pourtant à la seule région de Sumatra en Indonésie, a ainsi accaparé 43 % des 40,73 millions d'euros engagés par la France du 1<sup>er</sup> au 15 janvier 2005 au titre de l'aide pour l'ensemble des victimes du tsunami asiatique de décembre 2004. Le bilan de l'ESCRIM, une unité médicale qui dépend du ministère de l'Intérieur, était tout aussi lourd et disproportionné : 1,31 million d'euros pour 1 120 consultations, soit 1 169 euros la consultation! De l'aveu même des rapporteurs du Sénat, le dispositif était surdimensionné. Opérationnel seulement vingt jours après le raz-de-marée, l'hôpital de campagne de l'ESCRIM « n'a vraisemblablement pas traité des cas aussi graves que ceux pour lesquels il avait été pressenti ». La population a surtout profité de la gratuité des consultations pour faire examiner « des pathologies pas toujours liées aux conséquences du tsunami »<sup>10</sup>.

À dire vrai, la lourdeur administrative de l'ONU ne sied pas non plus à la flexibilité et à la rapidité de réaction des ONG. Les « urgentistes » travaillent de façon informelle et cultivent le goût du risque; à l'inverse, les agences onusiennes sont très procédurières et bureaucratiques. Révisé en novembre 2006, le guide de sécurité des Nations Unies pour les ONG prévoit ainsi de se baser sur des standards « maison » qui, concrètement, restreignent considérablement les autorisations de circulation des humanitaires. Le problème est particulièrement criant lorsque les secouristes acceptent d'être protégés par les casques bleus, au risque de se retrouver complètement immobilisés! En effet, l'ONU ne propose pas d'escortes « à la carte », en fonction des besoins et des crises. Au Congo-Kinshasa à partir de 2003, par exemple, les règles de sécurité étaient si strictes qu'elles ont empêché les employés des agences d'aide onusiennes de se déplacer dans le pays, les obligeant à se tourner vers les ONG pour mettre en œuvre les secours et savoir ce qui se passait sur le terrain. De même,

(10) Charasse, Michel et Gouteyron, Adrien [2005], *Rapport d'information sur l'aide humanitaire en Indonésie*, Paris, Sénat, p. 20 et 53.



au moment de l'opération *Restore Hope* en Somalie en 1993, la militarisation des secours a beaucoup réduit la mobilité des humanitaires<sup>11</sup>.

### ■ Les problèmes de communication

Dans les opérations de paix, les oppositions entre humanitaires et militaires ne proviennent cependant pas que de problèmes administratifs ou logistiques. Elles se nourrissent aussi d'une longue suite de malentendus et d'incompréhensions qu'exacerbent les difficultés de communication. En principe, les bureaux de l'OCHA sont ainsi censés assurer la liaison entre les deux types d'acteurs lorsqu'il s'agit d'opérations de paix sous mandat des Nations Unies. Mais en réalité, militaires et humanitaires ne s'y rencontrent que rarement. Dans le système onusien, la multiplication des filtres entrave la circulation de l'information. Au Congo-Kinshasa, le cas de la région de l'Ituri le montre bien. En juin 2003, la France y avait d'abord encadré les contingents européens de l'opération Artemis, qui avaient repoussé les combattants en dehors de Bunia, le chef-lieu du district. À l'époque, la situation avait permis d'établir des contacts directs entre militaires et secouristes<sup>12</sup>. Mais les casques bleus qui ont pris la relève ont ensuite dû passer par le canal d'instances officielles et redondantes pour parler aux humanitaires. La procédure les a alors obligés à traiter avec des intermédiaires en cascade : d'abord le responsable de la coopération civilo-militaire (CIMIC), puis le département des affaires humanitaires de la MONUC, et enfin le bureau de l'OCHA, dernier écran avant les ONG sur le terrain. Une telle hiérarchisation a évidemment entraîné une forte déperdition des informations que les casques bleus étaient susceptibles de transmettre aux organisations de secours à propos de l'évolution de la situation sécuritaire en Ituri.

Il faut dire que les contingents déployés autour de Bunia étaient eux-mêmes réticents à communiquer des renseignements aux bureaux de la MONUC à Kinshasa, à 2 000 kilomètres de là. De par son mandat, cette dernière devait en effet travailler de concert avec un « gouvernement d'unité nationale » comprenant les chefs des milices que les casques bleus étaient précisément chargés de combattre en Ituri ! Les ONG, quant à elles, ne souhaitent pas non plus faire remonter à l'ONU des informations susceptibles d'être aussitôt transmises aux belligérants. De pareilles précautions ont également été observées au Burundi. De crainte d'être accusés d'espionnage

(11) Donini, Antonio [1995], "Beyond neutrality: on the compatibility of military intervention and humanitarian assistance", *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 19, n° 2, p. 37.

(12) À la différence du système onusien, le modèle français du GIACM cherche à privilégier les rencontres informelles avec les humanitaires dans des endroits neutres, les centres de coopération civilo-militaires (CCM), qui ne sont pas des casernes et qui sont ouverts à tous, y compris à la population locale. Les gradés n'y sont pas armés et les secouristes peuvent y entrer librement sans passer sous les fourches caudines d'une sentinelle et sans se compromettre aux yeux des belligérants. En théorie, un tel dispositif doit tout à la fois permettre de sauvegarder le secret défense et de prévenir discrètement les ONG de la préparation d'une offensive en avertissant les humanitaires du danger à se rendre dans une zone le jour dit.

par les rebelles, les humanitaires ont ainsi évité de communiquer des informations sensibles à l'ONUB, et donc à l'armée gouvernementale. Parce qu'elles n'avaient rien à y gagner, les ONG devaient d'ailleurs bouder les réunions du groupe de contact informel que l'OCHA avait mis en place en l'absence de structure d'échange institutionnalisée, au moment où les premiers casques bleus des Nations Unies prenaient le relais de l'Union africaine et débarquaient au Burundi en juillet 2004.

D'une manière générale, humanitaires et militaires se connaissent mal. Les armées déployées sous mandat de la communauté internationale font parfois preuve d'arrogance à l'égard des secouristes. Certains officiers ne cachent pas leur mépris, ou bien les ignorent superbement, à l'instar de ce bataillon marocain de la MONUC qui a monté des cliniques mobiles dans le Nord de l'Ituri sans en avertir les ONG médicales. D'autres n'ont tout simplement pas l'habitude de communiquer avec les humanitaires et de mettre en œuvre des actions civilo-militaires, à l'instar des casques blancs africains en Sierra Leone autrefois ou au Darfour aujourd'hui. Dans le cadre juridique des Nations Unies, de l'Union africaine ou d'une organisation régionale, le problème n'est pas négligeable car les Nigériens, les Sénégalais, les Éthiopiens ou les Ougandais, sans même parler des Sud-Africains, sont de plus en plus amenés à mener des opérations de paix sur le continent noir. Financées par les Occidentaux, qui rechignent à envoyer leurs propres militaires, les interventions de la sorte mettent en scène des « prestataires » qui agissent « par procuration » pour le compte de la communauté internationale. En cela, elles se distinguent d'ailleurs fondamentalement des opérations de paix financées et décidées par les Africains eux-mêmes au début des années 1980, comme les opérations des Nigériens au Tchad.

Les volontaires des ONG, pour leur part, ne semblent pas toujours très au fait des subtilités des mandats des opérations de paix. Au Mozambique, remarque par exemple Sam Barnes, ils ont demandé aux casques bleus de les protéger, alors que le personnel de l'ONUMOZ avait seulement pour mission de surveiller le désarmement et la démobilisation des combattants dans des aires de cantonnement dont il ne pouvait sortir sans l'autorisation formelle du gouvernement. Les attentes des humanitaires ont parfois été contradictoires en la matière. En Somalie, explique John George, les ONG se sont ainsi plaintes de ce que les militaires américains n'essayaient pas de désarmer les combattants. Mais lorsque les troupes de Washington se sont finalement résolues en 1993 à confisquer les armes en circulation, elles s'en sont d'abord prises à une cible facile, à savoir les gardes qui assuraient la sécurité des humanitaires. Les responsables d'ONG ont alors entrepris de démarches pour récupérer ces armes ! Au Congo-Kinshasa, dix ans après, les malentendus sur le mandat de la MONUC ont également été criants. En effet, les casques bleus y étaient autorisés à désarmer *manu militari* les forces « négatives », en l'occurrence les milices *interahamwe* des « génocisseurs » rwandais de 1994, et les rebelles congolais qui auraient violé ou refusé de signer les accords de paix de 2003. Mais ils n'étaient pas obligés de réagir si la population n'était pas directement menacée. Aussi ne se sont-ils pas interposés entre les troupes loyales à Kinshasa et le RCD-Goma du général Laurent Nkunda, qui s'est brièvement emparé de Bukavu en juin 2004 sous prétexte de protéger les



Banyamulenge d'origine rwandaise. À la suite de quoi les hommes de la MONUC, accusés de partialité, devaient être pris à partie par des manifestants congolais qui pillèrent leurs bureaux et brûlèrent quelques-uns de leurs véhicules.

De Kinshasa à Bunia, le fait est que les casques bleus ont souvent été perçus comme une force au service des puissances étrangères, notamment le Rwanda. Outre les affaires de mœurs qui ont discrédité la MONUC, ironiquement rebaptisée MONIQUE en référence à l'affaire Monica Lewinski, les Congolais n'ont pas cru à la neutralité de l'opération de paix. Certains ont ainsi accusé le représentant américain du secrétaire général de l'ONU à Kinshasa, l'ambassadeur William Swing, de jouer le jeu de Kigali, qui était l'allié des États-Unis dans la région. D'autres ont suspecté le contingent sud-africain d'être allé à Goma sécuriser les intérêts économiques de Pretoria dans les télécommunications et les mines. La puissance de la rumeur et de la désinformation ne doit pas être négligée de ce point de vue, montrant d'ailleurs toute l'importance des relations publiques et « civilo-militaires » dans une opération de paix. La remarque vaut évidemment pour les ONG et les agences d'aide gouvernementales. Au-delà des stéréotypes sur le « hippie humanitaire » ou la « brute militaire », les procès d'intentions ne sont pas rares de part et d'autre. Chacun se renvoie la balle et tend à rejeter la responsabilité des problèmes sur son alter ego en civil ou en uniforme. Quelques exemples tirés du Congo-Kinshasa illustrent ce dialogue de sourds : — les humanitaires arguent que les militaires en mission de paix cherchent d'abord à protéger leurs propres troupes avant de secourir les populations locales. Mais on peut rétorquer qu'il en va de même avec les volontaires des ONGI, dont les plans d'évacuation privilégient aussi le personnel expatrié ;

— les humanitaires reprochent aux militaires de concevoir les actions civiles de la Force afin d'assurer de bonnes relations avec la population et de se montrer sous un jour favorable. Mais les ONG ne sont pas insensibles non plus aux questions de visibilité. La plupart du temps, elles interviennent dans les crises les plus médiatisées et les plus susceptibles d'émouvoir le grand public, et donc d'être financées par les bailleurs de fonds institutionnels ;

— pour préserver leur neutralité, les humanitaires refusent généralement la protection des casques bleus. Mais en cas de besoin, ils comptent sur les militaires pour exfiltrer leur personnel expatrié<sup>13</sup>. Des responsables des opérations de paix des Nations Unies se plaignent en conséquence des secouristes qui ne prévoient pas à l'avance de leurs déplacements et qui, par leur imprudence, mettent en danger la vie des casques bleus obligés d'aller secourir les équipes prises sous le feu d'une attaque. Le problème est que la MONUC n'a pas non plus les moyens de proposer des escortes à tout le monde. De plus, il est fort probable que, comme souvent, les

(13) Ce fut par exemple le cas des Médecins sans frontières en Côte d'Ivoire au moment des violences antifrancaises de 2004. Jean-Dominique Bunel parle à ce propos de véritable « hypocrisie », notant que la plupart des ONG bénéficient en réalité de la logistique des soldats de la paix, sans parler des coopératives PX (*Post Exchange*) des armées occidentales, où les employés des agences d'aide trouvent de la nourriture importée et des produits hors taxes à des prix défiant toute concurrence.

casques bleus repartiront avant les ONG. Déjà présentes sur le terrain avant l'arrivée des troupes onusiennes, les organisations humanitaires risquent alors d'être laissées à elles-mêmes et de se retrouver encore plus vulnérables aux attaques quand elles ne pourront plus bénéficier d'escortes qui ont compromis leur neutralité en les associant à des forces militaires ;

— les humanitaires soulignent l'impact désastreux des opérations de paix pour les économies locales. La débauche de dollars et de 4x4 flambant neufs pénalise la population car elle tend à faire monter les prix, notamment dans le domaine immobilier. Mais les ONG participent elles-mêmes de ce mouvement inflationniste lorsqu'elles louent des villas, achètent des services et recrutent du personnel à des tarifs supérieurs aux standards locaux ;

— d'une manière générale, les attentes des uns sont supérieures à la capacité de réponse des autres. La MONUC, par exemple, n'a pas mis fin aux violences sexuelles en Ituri, pas plus que MSF n'a réglé les problèmes de santé publique dans la région. Un exemple, celui du camp de déplacés de Tché au nord de Bunia, montre bien comment les deux types d'acteurs peuvent concomitamment se gêner pour finalement produire ensemble des résultats indésirables. Tant la MONUC que les organisations humanitaires ont en l'occurrence contribué à retenir la population dans un abcès de fixation où la distribution de vivres et l'illusion d'une protection militaire ont dissuadé les paysans de retourner cultiver leurs champs. Arrivés après une offensive des Lendu du Front des nationalistes intégrationnistes (FNI) contre les Hema de l'Union des patriotes congolais (UPC) dans la localité de Drodro le 15 décembre 2004, les casques bleus ont d'abord assisté impuissants à l'extension du conflit, qui a embrasé l'ensemble de la sous-région de Djugu et provoqué un afflux de villageois en direction de Tché et du lac Albert. Sur place, une mission de vérification de la MONUC a alors comptabilisé 120 personnes déplacées le 29 janvier 2005. Dès le lendemain, la perspective d'une sécurisation de la colline et de la mise en place de services humanitaires devait attirer 2 500 paysans ! Dans les semaines qui suivirent arrivèrent encore quelque 20 000 déplacés pris en tenaille entre les forces du FNI sur le lac Albert et de l'UPC du côté de Drodro, dans l'arrière-pays. Majoritairement peuplé de Hema, Tché allait vite devenir un des plus gros camps de la région, chacun se renvoyant la balle quant aux effets pervers d'une telle situation dans une zone fertile où la population pouvait parfaitement subvenir à ses besoins. Les humanitaires ont accusé les casques bleus de ne pas avoir sécurisé les axes de retour des déplacés, tandis que la MONUC a reproché aux ONG d'avoir pérennisé le camp en y installant des infrastructures en dur et en envisageant d'y construire une piste d'aviation.



## CHAPITRE 6

## Les oppositions de nature stratégique et idéologique

Les problèmes qui opposent les humanitaires et les militaires déployés dans des opérations de paix se déclinent ainsi suivant une infinie variété de cas de figures. On les retrouve à tous les niveaux. Par exemple, les casques bleus ont le plus grand mal à obtenir des organisations humanitaires qu'elles évacuent une région sans violer le secret défense au moment de préparer une offensive contre un groupe rebelle. Inversement, les secouristes continuent de rencontrer des difficultés pour faire appliquer les Conventions de Genève et négocier des trêves en vue de ravitailler les populations prises au piège dans des zones de combat. Bien évidemment, les problèmes sont encore plus prononcés lorsqu'il s'agit de troupes engagées dans des guerres civiles ou de coalitions internationales déployées sans l'aval des Nations Unies. Concernant plus précisément les casques bleus, il est possible aussi que les critiques à l'encontre des opérations de paix tiennent à des attentes qui dépassent la capacité de réponse des forces onusiennes, d'où une déception à la mesure des espoirs que de telles interventions suscitent. Mais à leur manière, les humanitaires rappellent surtout à la communauté internationale les principes de précaution et de proportionnalité évoqués dès le <sup>xvi</sup><sup>e</sup> siècle par le dominicain espagnol Francisco de Vitoria à propos des limites inhérentes à la conduite de guerres qui, pour prétendre être « justes », devaient d'abord permettre d'éviter un mal encore plus grand. Fondamentalement, les oppositions entre les casques bleus et les organisations de secours mettent en évidence des désaccords d'ordre stratégique et idéologique, et pas seulement logistique.

181

### ■ Des divergences de mise en œuvre

De fait, le militaire gêne l'humanitaire à deux titres : lorsqu'il utilise l'aide à des fins tactiques ; lorsqu'il ne parvient pas à sécuriser une zone, voire lorsqu'il exacerbe les conflits. Quoi qu'il en soit par ailleurs de la culture institutionnelle d'associations attachées à préserver leur indépendance, la réticence des secouristes à intégrer des opérations de paix relève donc en premier lieu de problèmes de nature stratégique. On a déjà évoqué à cet égard les inquiétudes de certaines organisations à propos d'une collaboration susceptible de compromettre leur neutralité et, partant, leur acceptation par la population et leur accès aux victimes. On a également rappelé les différences fondamentales entre des actions civilo-militaires et des programmes humanitaires, à savoir que les premières sont conçues comme un appui tactique au déploiement



de la Force, alors que les seconds sont destinés en priorité à aider des personnes en détresse. Mais d'autres éléments jouent aussi un rôle sur le terrain, notamment la façon dont les organisations de secours apprécient l'utilité, la faisabilité et l'efficacité des projets menés par des « armées de la paix ». Il en est ainsi des programmes de désarmement/démobilisation/réhabilitation (DDR), qui font désormais partie du « package » onusien de base pour aider les pays en crise à sortir de la guerre.

### ■ L'exemple des programmes de démobilisation en Ituri

*A priori*, il semblerait pourtant logique de voir les organisations de secours participer à des actions sociales qui visent à démobiliser et réinsérer les combattants susceptibles de poursuivre le conflit. En effet, le droit humanitaire n'interdit nullement d'aider les porteurs d'armes ; au contraire, il s'est historiquement construit en ciblant les blessés puis les prisonniers de guerre, avant de s'intéresser aux civils. Pour accéder plus facilement aux victimes, en outre, les organisations de secours ont tout intérêt à voir les combattants arrêter rapidement la lutte. Il importe donc d'analyser plus finement leurs réticences, voire leur refus de participer à des programmes de DDR. En Ituri, dans le Nord-Est du Congo-Kinshasa, le cas de la MONUC est éclairant à ce sujet. Outre le souci éthique de se dissocier du mandat politique et militaire des casques bleus, les humanitaires ont en l'occurrence émis de sérieux doutes sur la faisabilité du plan de démobilisation de l'ONU, allant jusqu'à parler d'un échec programmé<sup>1</sup>.

Il convient à cet égard d'évoquer brièvement les difficultés à intervenir dans un conflit qui, nonobstant les ingérences des armées rwandaise et ougandaise, ne se réduit sûrement pas à un simple affrontement ethnique entre des autochtones agriculteurs, les Lendu, et des immigrants éleveurs, les Hema. À défaut d'en analyser toute la profondeur historique et la complexité sociale, notons simplement que les groupes en lice ne sont pas homogènes. Appelés Ngiti, les Lendu du Sud de l'Ituri, expliquent par exemple Koen Vlassenroot et Timothy Raeymaekers, se distinguent fortement de leurs cousins du Nord. Quant aux Hema du Sud, les Banyoro, ils sont différents des Hema du Nord, les Gegere, plus intégrés aux Lendu. En outre, d'autres communautés sont parties au conflit, notamment les Nande du Kivu, dont la poussée commerciale et politique sous l'égide d'Enoch Nyamwisi Muingi a irrité plus d'un « Iturien », qu'il soit Hema ou Lendu. Historiquement, ce sont plutôt les manipulations du colonisateur belge qui ont attisé les tensions, d'abord en regroupant les Lendu

(1) Sur la difficulté à se coordonner avec les agences onusiennes, en particulier du point de vue des ONG, voir Vircoulon, Thierry (dir.) [2010], *Les coulisses de l'aide internationale en République démocratique du Congo*, Paris, L'Harmattan ; Trefon, Theodore [2011], *Congo masquerade. The political culture of aid inefficiency and reform failure*, Londres, Zed Books. Pour un point de vue militaire sud-africain sur la question, voir aussi Terrie, Jim [2010], "Countering spoilers: peacekeeping and counter-insurgency Africa", in Baker, Deane-Peter et Jordaan, Evert (eds.), *South Africa and contemporary counter-insurgency: roots, practices*, Le Cap, University of Cape Town Press, p. 152-168.

dans des centres administratifs séparés au début du xx<sup>e</sup> siècle, puis en privilégiant les Hema qui se sont ralliés aux Européens pour asseoir leur autorité, éduquer leurs enfants dans les écoles de missionnaires, travailler dans les mines, monter des plantations et, finalement, investir la fonction publique au moment de l'indépendance<sup>2</sup>.

Après de brefs affrontements communautaires en 1966, la dictature de Mobutu Sese Seko a alors confirmé la domination de ces derniers. En affirmant la prééminence de l'État sur la loi coutumière, le code foncier de 1973 a notamment dépossédé les Lendu de leurs droits ancestraux et créé une classe de paysans sans terre. De ce fait, le ressentiment économique des « autochtones » a pris une dimension communautariste quand les hommes politiques du cru ont commencé à instrumentaliser la question ethnique au moment où le régime mobutiste s'ouvrait au multipartisme en 1990.

Parti de violences liées à des disputes foncières à Pitsi en juin 1999, le conflit de l'Ituri a également eu des répercussions régionales du fait des convoitises des pays voisins sur une région riche en minerais. Sous le commandement du général James Kazini, l'armée ougandaise, notamment, a elle-même contribué à attiser les antagonismes ethniques en intervenant sur place et en soutenant tour à tour les Lendu et les Hema. La facilité à se procurer des armes et à recruter de jeunes chômeurs devait par ailleurs précipiter la fragmentation d'une scène insurrectionnelle dont le tableau 7 (p. 184) énumère brièvement les diverses factions en lice. La crainte d'un génocide « à la rwandaise » a alors amené la communauté internationale à réagir. Les puissances occidentales, en particulier, en ont profité pour tester la politique extérieure de l'Union européenne, qui s'inquiétait de l'expansionnisme militaire des États-Unis en Afghanistan et, surtout, en Irak. L'occasion s'en est présentée quand l'armée ougandaise s'est retirée d'Ituri plus tôt que prévu, en avril 2003, et a pris de court la MONUC, dont le bataillon uruguayen a vite été submergé par les rebelles. Encadrée par la France pour le compte de l'Union européenne de juin à septembre 2003, l'opération Artemis allait ainsi rétablir l'ordre dans Bunia et créer une dynamique de paix qui devait permettre aux casques bleus de se déployer en dehors de la seule capitale de l'Ituri.

C'est dans un tel contexte que les Nations Unies ont entrepris de démobiliser les combattants. Peu active en Ituri depuis sa création en novembre 1999, la MONUC a notamment été autorisée en octobre 2004 à faire un usage plus intensif de la force. Partant, elle a pris une posture plus offensive qui lui a permis de monter un plan dit de « Désarmement réhabilitation communautaire », spécifique à la région. À l'exception du RCD-ML du fait de son implantation au Kivu, les mouvements armés en Ituri ont en effet dû être traités à part car ils n'avaient pas participé aux processus de paix de Lusaka puis de Sun City qui, à partir de juillet 1999 et février 2002 respectivement, avaient conduit à l'établissement d'un plan de « Désarmement,

(2) Comme au Rwanda ou au Burundi, Bruxelles a en effet divisé pour mieux régner et s'est initialement inquiété de la puissance de la chefferie hema, qui s'inspirait du royaume du Bunyoro, dans l'Ouganda voisin, et qui était mieux organisée politiquement que les clans lendu, très dispersés.



démobilisation, rapatriement et réintégration » pour les autres factions du Congo. Concernant l'Ituri, il a fallu attendre la signature des accords de Dar es-Salaam, en mai 2003, pour que les milices locales acceptent officiellement de déposer les armes et avancent le chiffre de 15 000 combattants susceptibles d'être démobilisés, dont 6 000 enfants-soldats. Avec le PNUD et l'UNICEF à partir de septembre 2004, la MONUC a alors ouvert six centres de désarmement à Mahagi, Kpandroma, Nizi, Kasenyi, Areba et Aru. Hormis les enfants-soldats, les combattants y ont été admis à raison d'un adulte par arme à feu en état de marche, plusieurs pour des armements plus lourds, une mitrailleuse par exemple, dont l'emploi nécessite un tireur et un pourvoyeur.

**Tableau 7. — Les principales factions en lice dans le conflit de l'Ituri**

<b>RCD-ML</b>	<p>Reflète des dissensions apparues entre les anciens alliés ougandais et rwandais, le RCD-ML (Rassemblement congolais pour la démocratie — Mouvement de libération) du professeur Wamba dia Wamba naît en mai 1999 d'une scission avec le RCD-Goma d'Émile Ilunga, qui a l'appui de Kigali. Avec le soutien de Kampala, il occupe pendant un moment l'Ituri mais implose en octobre 2000 à cause des rivalités internes entre Wamba dia Wamba, qui s'est replié sur son fief de Kisangani, John Tibasiima, qui perd le contrôle de Bunia au profit de l'UPC en août 2002, et Mbusa Nyamwisi, qui s'allie aux milices Mai-Mai de Beni et Lubero.</p>
<b>UPC</b>	<p>L'UPC (Union des patriotes congolais), pour sa part, est constituée en juillet 2002 avec l'assistance de l'armée ougandaise pour chasser les hommes du RCD-ML de John Tibasiima à Bunia et de Mbusa Nyamwisi à Beni dans l'extrême Nord du Kivu. Sous la conduite de Thomas Lubanga, un Gegere dont la tante, Adèle Lotsove Mugisa, avait été placée par le général James Kazini à la tête d'une éphémère province de l'Ituri en juin 1999, l'UPC opère initialement depuis Mandro, dans le Sud, puis finit par contrôler la quasi-totalité du district. Elle prend alors ses distances avec l'Ouganda et se rapproche du Rwanda en signant en janvier 2003 un accord de coopération avec le RCD-Goma, qui bénéficie du soutien de Kigali. Concurrencée par des milices rivales et battue en brèche par les troupes de l'opération Artemis puis de la MONUC, l'UPC perd ensuite du terrain. À la recherche de nouveaux appuis, son <i>leader</i>, Thomas Lubanga, en est réduit à rallier le gouvernement de Joseph Kabila à Kinshasa, où il est arrêté en mars 2005 puis transféré à La Haye pour être jugé par la Cour pénale internationale.</p>
<b>PUSIC</b>	<p>Mené par un chef Hema de Banywagi, Kahwa Panga Mandro, le PUSIC (Parti de l'unité pour la sauvegarde de l'intégrité du Congo) est quant à lui une dissidence de l'UPC qui fait son apparition en février 2003 avec l'appui de l'Ouganda pour contrer l'influence rwandaise lorsque Thomas Lubanga se rapproche du RDC-Goma. Hostile au processus de désarmement, Kahwa Panga Mandro est arrêté par les autorités congolaises à Bunia en avril 2005, deux mois après le massacre de neuf casques bleus au nord-est de la ville.</p>
<b>FAPC</b>	<p>De même, les FAPC (Forces armées du peuple congolais) de Jérôme Kakwavu Bukandu, un commandant tutsi originaire de Masisi dans le Nord-Kivu, sont une scission de l'UPC qui se lance en mars 2003 avec l'aide de Kampala pour contrer les hommes de Thomas Lubanga et du RDC-Goma sous influence rwandaise. Les FAPC occupent le Nord de l'Ituri et recrutent beaucoup parmi les Lugbara, les Kakwa, les Ndoor et les Kalika de la sous-région. Composées d'anciens militaires de l'armée zaïroise, elles sont relativement bien organisées et financées, car elles contrôlent les mines d'or de Kilo Moto et perçoivent des droits de douane dans les villes frontalières d'Aru et Mahagi.</p>
<b>FNI, FRPI</b>	<p>Le FNI (Front des nationalistes intégrationnistes) et les FRPI (Forces de résistance patriotique en Ituri), enfin, sont des milices de Lendu initialement armées par l'Ouganda contre l'UPC. Dans le courant de l'année 2004, leurs principaux <i>leaders</i>, à savoir Germain Kalanga, Godas Supka, Floribert Ndjabu Ngabu et Étienne Lona, rallient Kinshasa, où ils sont arrêtés en mars 2005, et accusés d'avoir commandité l'assassinat de neuf casques bleus dans les environs de Bunia. En 2006, des commandants de moindre envergure continuent cependant de sévir, notamment Mathieu Ngujolo, qui, une fois échappé des geôles de Kinshasa, rétablit une base sous la bannière du FNI à Zumbe au sud-est de Bunia.</p>

### ■ Les raisons d'une désaffection « humanitaire »

Pour autant, les organisations humanitaires n'ont pas tardé à se dissocier de ces efforts. En effet, les programmes de DDR ciblaient les combattants, une catégorie de population que les secouristes tentent généralement d'éviter pour ne pas trop alimenter les économies de guerre<sup>3</sup>. De plus, les organisations humanitaires ont considéré qu'une focalisation excessive de l'aide internationale sur les belligérants allait stigmatiser les miliciens en voie de démobilisation et compromettre leur réinsertion sociale. Elles ont plutôt cherché à appuyer des programmes de réhabilitation communautaire à l'échelle de villages entiers. Et elles ont critiqué les incitations financières, matérielles et symboliques d'un plan de désarmement qui, concrètement, revenait à récompenser les bourreaux au détriment de leurs victimes, quitte à construire la paix sur les décombres de la justice en garantissant l'impunité de criminels de guerre intégrés dans un gouvernement d'union nationale<sup>4</sup>. Les « réalistes » ont certes argué que, pour stabiliser et reconstruire le Congo, il fallait bien commencer par démobiliser les mouvements de lutte armée et fermer momentanément les yeux sur les exactions commises par des chefs de milices ralliés à Kinshasa et en passe d'être inculpés par la Cour pénale internationale. Mais les programmes de DDR ont été accusés d'accorder des « primes à la violence ». De fait, les casques bleus de la MONUC n'ont pas ou peu essayé de désarmer de force les belligérants, comme ils y étaient autorisés par le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Faute de moyens, ils ont préféré initier à moindre coût un programme de désarmement volontaire qui a consisté à verser 50 dollars aux combattants regroupés dans des camps de transit. Une telle option s'est heurtée à l'opposition de la plupart des ONG internationales et des bailleurs de fonds institutionnels, de l'USAID à ECHO, qui finançait 80 % des opérateurs humanitaires en Ituri.

Les critiques, en l'occurrence, n'ont pas porté sur le principe d'un désarmement mais sur la façon dont le programme était mené, sans suivi ni plan de cantonnement. En principe, les candidats à la démobilisation devaient démontrer qu'ils appartenaient à une unité de combat, qu'ils savaient se servir d'un fusil et qu'ils n'étaient pas de simples chômeurs attirés par la perspective d'une récompense financière. Une identification par l'iris des yeux devait également empêcher les volontaires de se présenter dans plusieurs camps de transit pour empocher à chaque fois leurs 50 dollars. Dans les faits, les combattants ont souvent remis aux casques bleus leurs armes les plus obsolètes. De plus, les adultes ne devaient rester que cinq jours dans les camps de transit ; les enfants-soldats, encore moins. Après avoir reçu une brève formation,

(3) L'exception concerne les enfants-soldats, qui ont fait l'objet de programmes spécifiques de SCF, de l'IRC et de CARE au Kivu. Cf. Marriage, Zoë [2009], "Flip-flop rebel, dollar soldier: démobilisation in the Democratic Republic of Congo", in Berdal, Mats et Ucko, David (eds.), *Reintegrating armed groups after conflict: politics, violence and transition*, New York, Routledge, p. 128.

(4) D'un point de vue éthique, des philosophes comme James Pattison suggèrent ainsi que les casques bleus s'en prennent en priorité aux forces génocidaires ou aux milices de volontaires, plutôt qu'aux conscrits ou aux enfants-soldats enrôlés de force dans des groupes combattants.



ils étaient ensuite relâchés avec leur pactole de 50 dollars. Sachant que le prix de l'AK-47 tournait autour de 30 dollars dans la région, rien ne leur interdisait donc de racheter une arme et de réintégrer une milice avec un bénéfice de 20 dollars. D'après les témoignages d'habitants de Bunia, une partie des rebelles démobilisés se serait en fait reconvertie dans le banditisme armé. Officiellement, seule une infime minorité, moins de 10 %, a choisi d'intégrer les forces armées gouvernementales (les FARDC) ; la majorité a tout simplement disparu dans la nature.

Autre problème pour les humanitaires, les conditions de travail dans et autour des sites de désarmement n'ont pas permis de mettre en œuvre des projets viables. En témoignent les déconvenues de la Caritas locale et de son bailleur néerlandais, Memisa, dans un camp destiné à recevoir des miliciens UPC à Nizi. L'ONG catholique fut vite suspectée de favoriser les Hema. Accusé d'appartenir à l'UPC, un de ses employés a même été emprisonné par la MONUC en octobre 2004. Les villageois alentour, eux, se sont plaints de ne pas travailler sur les chantiers de la Caritas, qui avait dû recruter du personnel compétent en dehors de sa zone d'intervention. Disposant de financements pour trois mois seulement, l'ONG catholique n'a pas non plus été en mesure d'entreprendre de programmes de réhabilitation faute de candidats à la démobilisation. En effet, les chefs de milice ne voulaient pas perdre le contrôle militaire de combattants qui garantissaient leur pouvoir politique et leur immunité judiciaire. Ils ont donc refusé de fournir des listes de volontaires et ont parfois menacé physiquement les impétrants qui souhaitaient malgré tout déposer les armes. En février 2005, sur l'ensemble de l'Ituri, les camps de transit n'avaient vu passer que 3 000 des 15 000 combattants prévus.

Sur le plan stratégique, enfin, les humanitaires ont déploré les effets pervers d'un processus de DDR qui a provoqué un regain de tensions. De fait, l'intégration des chefs des milices avec le grade de général dans les FARDC a désorganisé et privé de commandement les mouvements de lutte armée à partir de janvier 2004, quand Kinshasa s'est préparé à accueillir Jérôme Kakwavu Bukandu des FAPC, Floribert Kisembo Bahemuka de l'UPC, Germain Katanga des FRPI, Godas Supka du FNI et Chalingoza Nduru du PUSIC. Restés en Ituri, les seconds couteaux ont alors commencé à se disputer la direction des troupes et le contrôle des ressources économiques. Autre facteur d'instabilité, l'éventualité d'un ralliement au processus de démobilisation a suscité de nombreuses querelles internes, voire des schismes entre les composantes politiques et militaires des milices. Le chef d'état-major de l'UPC, Bosco Ntaganda, a ainsi refusé de rejoindre Thomas Lubanga à Kinshasa et de prêter allégeance au Président Joseph Kabila. Au PUSIC, la question a divisé les « politiques » menés par l'homme d'affaires Kisembo Bitamara, qui a accepté de reverser à Kinshasa une partie des impôts collectés par ses hommes, et les « militaires » dissidents, qui se sont alliés à l'UPC de Thomas Lubanga et au FNI de Floribert Njabu pour garder le contrôle des revenus de la contrebande et des droits de douane prélevés dans les ports de Kasenyi et Tchomia sur le lac Albert.

Le gouvernement lui-même a pu retarder et perturber les procédures de désarmement dans une région excentrée qui ne menaçait pas directement le pouvoir du Président Joseph Kabila. À Kinshasa, les autorités se sont parfaitement contentées de voir la MONUC financer la restauration d'une administration factice à Bunia. Pis encore, les FARDC ont délibérément torpillé les efforts de démobilisation des agences onusiennes, tant au niveau national que régional. En Ituri, elles ont notamment passé des accords de gré à gré avec les rebelles, quitte à les intégrer directement sans les désarmer, en court-circuitant la MONUC. Pour récupérer la moitié des droits de douane perçus dans la ville frontalière d'Aru début 2005, elles conclurent ainsi une entente avec les FAPC, à qui elles confièrent officiellement la collecte des impôts dans les zones sous le contrôle des hommes de Jérôme Kakwavu Bukandu. Le pouvoir central, il est vrai, n'a guère fait mieux dans les autres régions du pays où il avait été prévu de « brasser » rebelles et militaires gouvernementaux. À l'échelle nationale, c'est seulement en février 2005 que, pour la première fois, le ministre de la Défense a avancé des objectifs chiffrés en vue d'intégrer dans l'armée 120 000 hommes en neuf mois, au lieu des 300 000 initialement annoncés de façon complètement irréaliste. Entre-temps, les initiatives multilatérales et bilatérales n'avaient guère rencontré de succès en la matière. À Kitona dans le Bas Congo, les Angolais s'étaient retrouvés à gérer 4 000 personnes inaptes au combat. À Kamina, dans le Nord du Katanga, les Belges et les Sud-Africains avaient dû prendre leur mal en patience, car le chef d'état-major des FARDC avait prélevé les meilleurs éléments en déployant 10 000 hommes dans le Kivu pour repousser l'« invasion rwandaise » et le RCD-Goma du général Laurent Nkunda à Bukavu en juin 2004...

Concernant l'Ituri, le processus de DDR de la MONUC a laissé les humanitaires d'autant plus insatisfaits que les modalités de sa mise en œuvre ont relancé le conflit. En effet, le rachat des armes a alimenté tout un trafic, incitant les combattants à s'en procurer d'autres pour les revendre à meilleur prix aux Nations Unies. Pour bénéficier d'une aide à la démobilisation, la nécessité de se présenter avec une arme en état de fonctionner a également contribué à entretenir la demande. Les efforts d'intégration des miliciens dans les forces gouvernementales n'ont guère été plus probants à cet égard. En 2006, dans la sous-région de Nioka, une centaine de kilomètres au nord de Bunia, un commandant du FNI, Peter « Karim » Udaga, a ainsi commencé à recruter des hommes à tour de bras pour atteindre le seuil de 6 000 combattants qui allait lui permettre d'intégrer l'armée nationale avec le rang de général. La conséquence des effets pervers d'une démobilisation de type « volontaire », conjugués à la faisabilité douteuse des projets de réinsertion sociale des miliciens, fut de dissuader les humanitaires de participer au processus de DDR de la MONUC.

Un tel refus a valeur d'exemple, car les programmes de désarmement et de réhabilitation constituent un enjeu fondamental des sorties de crise. Or, ni l'Ituri ni la supervision onusienne ne sont des exceptions en la matière. Au Burundi, en 2003, les ONG ont également refusé de fournir une aide médicale et alimentaire aux combattants regroupés dans des camps en vue d'être désarmés par la MIAB, première opération de maintien de la paix montée sous l'égide de l'Union africaine. Dans le



Nord de l'Ouganda, à la même époque, elles ont reproché aux programmes de DDR de trop se focaliser sur les enfants-soldats et d'accaparer l'essentiel des ressources disponibles alors qu'il aurait mieux valu investir dans le système éducatif<sup>5</sup>. En Sierra Leone, encore, elles ont constaté que les efforts de la communauté internationale n'avaient guère permis de créer des emplois pour réinsérer les combattants dans la vie civile et professionnelle<sup>6</sup>.

Les problèmes sont de plusieurs sortes. Sur le plan pratique, d'abord, le procédé se révèle difficile à mettre en œuvre; ses chances de succès sont donc limitées. On pourrait multiplier les exemples, du Liberia au Congo-Kinshasa. Ainsi, aux Comores après le référendum de décembre 2001 qui devait approuver une nouvelle Constitution et rallier l'île sécessionniste d'Anjouan, les médiateurs de l'Union africaine ont vainement essayé de collecter les armes détenues par les rebelles et destinées à être stockées dans trois dépôts. Officiellement, ils ont réussi à récupérer la moitié des armes recensées à partir des arsenaux officiels des forces de sécurité comoriennes. Mais ils ont complètement ignoré les armes de contrebande, qui ont vraisemblablement été revendues à l'étranger, soit aux voleurs de bétail à Madagascar, soit aux bandits de Mayotte.

D'un point de vue stratégique, on peut de toute façon s'interroger sur les présupposés du cadre normatif de la communauté internationale quant à l'absolue nécessité de désarmer les belligérants avant de pouvoir construire la paix. Ainsi, il est arrivé que les hostilités se terminent sans même que l'on ait tenté de récupérer les armes disséminées au sein de la population, comme au Yémen après la tentative de sécession d'Aden en 1994. Au contraire, les tentatives de désarmement les plus coercitives se sont parfois soldées par des explosions de violence, l'Irak en 2003 étant un exemple extrême puisqu'il s'agissait d'aller y dénicher des armes de destruction massive qui n'existaient pas! D'une manière générale, il conviendrait de ne pas surestimer le rôle des armes à feu dans le déclenchement, la poursuite et la terminaison des guerres. En effet, ce ne sont pas le nombre ou le type d'armes qui peuvent provoquer des affrontements et contribuer à prolonger les conflits, mais le contexte politique et l'affaiblissement du contrôle social sur leur usage. La Suisse et la Somalie, deux pays qui comptent beaucoup d'armes par habitant, sont là pour nous le rappeler.

La question de la réhabilitation des combattants est tout aussi épineuse, quelles que soient les options retenues. Le dilemme se résume ainsi. D'un côté, la réintégration des porteurs d'armes risque de récompenser les auteurs de troubles et de garantir

(5) Blattman, Chris et Annan, Jeannie [2008], "The reintegration of child and youth combatants in Northern Uganda: myth and reality", in Muggah, Robert (ed.) [2006], *Security and post-conflict resolution: dealing with fighters in the aftermath of war*, New York, Routledge, p. 103-125.

(6) Humphreys, Macartan et Weinstein, Jeremy [août 2007], "Demobilization and reintegration", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 51, n° 4, p. 531-567. Concernant le Liberia voisin, voir aussi Pugel, James [2008], "DDR in Liberia: questioning scope and informing evaluation", in Muggah, Robert (ed.) [2006], *Security and post-conflict resolution: dealing with fighters in the aftermath of war*, New York, Routledge, p. 70-102.

l'impunité judiciaire de criminels de guerre, en particulier lorsqu'elle s'accompagne de procédures d'amnistie et d'incitations financières pour encourager les belligérants à faire la paix. D'un autre côté, envisager un désarmement sur le mode de la punition ou de la correction diminue les possibilités de réinsertion sociale, attise les tensions et peut pousser les combattants vers le banditisme. À sa manière, la stigmatisation des vaincus pose un problème qui rappelle un peu celui des réparations allemandes au sortir de la Première Guerre mondiale, sanctions qui n'ont pas été pour rien dans la montée du nazisme et la reprise du conflit vingt ans après.

### ■ Les militaires d'abord, les femmes et les enfants après

Les techniques de DDR des Nations Unies ne constituent cependant qu'un des aspects les plus symptomatiques des problèmes que les opérations de paix posent aux humanitaires. Non contentes de décevoir les attentes des secouristes concernant leur propre sécurité, celles-ci sont en effet accusées plus généralement de ne pas protéger efficacement les civils. Les problèmes ne viennent pas seulement des difficultés pratiques ou des contraintes juridiques qui, selon les chapitres VI ou VII de la Charte des Nations Unies, autorisent ou non les casques bleus à faire usage de leurs armes pour empêcher des massacres. Structurellement, ils tiennent aussi à des modes d'engagement qui prévoient de s'occuper d'abord de la sécurité des militaires déployés sous la bannière de la paix. Les opinions publiques occidentales, notamment, sont rarement prêtes à assumer le prix nécessaire au sauvetage de civils, en particulier dans des pays lointains. Porteuses de demandes contradictoires, elles se révèlent aussi promptes à demander des interventions de la communauté internationale que le retrait de leurs contingents aussitôt que ceux-ci essuient des pertes. Ainsi, il a suffi de 18 morts américains en Somalie et de 10 belges au Rwanda en 1994 pour entraîner le repli des troupes mandatées par l'ONU. Il n'existe pas vraiment de seuil en la matière. L'acceptation du « prix du sang » à payer pour rétablir la paix varie selon les situations. D'après les sondages de Samy Cohen, l'éloignement du territoire de l'intervention et le déploiement d'appelés du contingent plutôt que d'engagés jouent sans doute en faveur d'un désengagement rapide à partir du moment où les troupes mandatées par la communauté internationale commencent à enregistrer des pertes.

Dans tous les cas, le souci d'épargner la vie des soldats détermine en grande partie les études de faisabilité des opérations de paix, quitte à négliger délibérément les situations les plus périlleuses, là où, précisément, les besoins de protection des civils sont les plus cruciaux. En effet, plus un conflit est meurtrier, plus la communauté internationale risque de refuser d'y intervenir par crainte de se retrouver impliquée dans des combats à grande échelle. Bien entendu, on peut arguer qu'il ne sert à rien de monter des opérations de paix qui seraient de toute façon condamnées à l'échec. Mais on peut aussi s'interroger sur le sens d'interventions qui privilégient la facilité, sans d'ailleurs que l'on soit en mesure d'apprécier leur faisabilité : car autant les conflits



les plus meurtriers compliquent les efforts de réconciliation, autant l'aggravation du coût humain des affrontements finit par pousser les belligérants à cesser le combat.

Quand bien même les décideurs politiques acceptent finalement de monter des opérations de paix, le souci d'épargner la troupe détermine effectivement les modalités de l'engagement militaire. En l'occurrence, relèvent Taylor Seybolt et Séverine Autesserre, il se révèle plus facile de fournir une assistance logistique aux organisations humanitaires que de sécuriser la distribution des secours et, surtout, de protéger la population en repoussant les assaillants. Dans l'éventualité d'un engagement plus robuste, comme à Mogadiscio à partir de décembre 1992, l'objectif est alors de réduire au minimum les pertes dans les rangs des soldats de la paix. À en croire l'analyse du major américain John George, l'opération *Restore Hope* a ainsi été conçue par le Pentagone afin de pouvoir se désengager au plus vite et de ne pas s'enfoncer dans le borborygme somalien ; en fait, un tel empressement allait précisément conduire les troupes de Washington à limiter leur mandat, à bâcler le travail, à négliger les relations avec les civils et à devoir rester plus longtemps que prévu, quitte à se politiser en combattant une faction plutôt qu'une autre. Pour leur part, les forces de l'ONU ont aussi été accusées à maintes reprises de défendre en priorité leurs hommes, au détriment des populations civiles. En mai 1995, par exemple, les Français ont été soupçonnés de négocier un arrêt des frappes aériennes de l'OTAN en échange de la libération des casques bleus pris en otage par les Serbes de Bosnie, quitte à « lâcher » les habitants de Srebrenica, massacrés deux mois après. En Ituri en février 2005, encore, la MONUC envisageait d'évacuer le bataillon bengali au moment précis où se profilait une épidémie de choléra dans un camp de déplacés cerné par les belligérants. Elle a seulement réagi quand neuf casques bleus ont été tués quelques jours après. Appliquant la loi du talion, elle s'est alors résolue à désarmer de force les miliciens et à accélérer les procédures de démobilisation, qui ont touché près de 9 000 combattants en avril 2005, contre 6 000 en mars, 3 000 en février et moins de 2 000 en septembre 2004.

Pour ne pas risquer de perdre des soldats déployés au sol, les puissances occidentales préfèrent également sous-traiter les interventions « humanitaires » en finançant des contingents venus de pays en développement, voire des compagnies militaires privées. En 1991, au sortir de la guerre froide, huit des dix plus gros contributeurs aux opérations de paix de l'ONU étaient des États du Nord. Mais une décennie plus tard, le rapport était inversé et les principaux contingents de casques bleus étaient fournis par des pays du Sud, notamment le Nigeria et le Bangladesh. Une telle évolution, en l'occurrence, ne vient pas seulement de l'engagement des armées occidentales sur d'autres fronts, afghan, irakien ou libyen. D'après Alex Bellamy, Paul Williams et Marc-Antoine Pérouse de Montclos, elle témoigne aussi et surtout de la réticence des états-majors et des opinions publiques des pays développés à perdre des hommes dans des conflits « lointains » et « compliqués » après l'expérience traumatisante des opérations de paix en Somalie en 1993 et au Rwanda en 1994. Plutôt que d'envoyer des troupes au Darfour en 2005, explique Touko Piiparinen, les États membres de

l'OTAN ont ainsi préféré financer et organiser le transport aérien des casques blancs de l'Union africaine, une première dans l'histoire de ces deux institutions.

Le problème est que les troupes locales sont moins bien formées au maintien de la paix et sont souvent déjà impliquées dans de sanglants processus de répression à l'intérieur de leur propre pays. De plus, la délégation des opérations militaires à des pays en développement revient parfois à consolider l'emprise de régimes tyranniques. Dans les années 1990 et 2000, par exemple, l'envoi pour le compte des États-Unis de troupes nigérianes au Liberia puis ougandaises en Somalie a permis à la dictature du général Sani Abacha, au Nigeria, d'éviter des sanctions économiques et au gouvernement de Yoweri Museveni, en Ouganda, de légitimer sa dérive autoritaire. Si les militaires occidentaux vantent régulièrement les mérites de leurs homologues africains engagés dans des opérations de paix, c'est sans doute par esprit de corps ou pour se défaire de leurs propres responsabilités et justifier leurs programmes de formation. De façon assez surprenante, des stratèges américains estiment ainsi que l'armée nigériane a été efficace pour stabiliser la Sierra Leone et mettre un terme à la guerre civile au Liberia<sup>7</sup>. Leur erreur de transcription de l'ECOMOG, devenu *Economic Community of West African States Military Observer Group*, au lieu de *Monitoring Group*, est d'ailleurs significative. Sur place, les Libériens avaient en fait surnommé la force d'intervention panafricaine : *Every Car or Moving Object Gone*, en référence à la propension des casques blancs nigériens à raffer, piller et voler « tout ce qui bougeait », notamment les voitures au passage des points de contrôle de l'armée. Nina Wilén et Luca Renda s'accordent quant à eux pour constater que, loin de calmer le jeu, les troupes de l'ECOMOG ont plutôt exacerbé et prolongé les hostilités, en l'occurrence de 1990 à 1997.

À défaut de pouvoir compter sur des supplétifs africains, latino-américains ou asiatiques, les puissances occidentales privilégient alors les bombardements aériens quand elles doivent engager leurs propres soldats sur des terrains de crises. Au Kosovo en 1999, par exemple, les bombardiers de l'OTAN, pour éviter d'être abattus par les forces serbes, ont décidé de voler si haut que, faute de pouvoir viser précisément leur cible, ils ont provoqué des dégâts collatéraux dans la population ; pareille situation s'est reproduite à maintes reprises en Afghanistan depuis 2001 et en Libye en 2011. Bien entendu, le procédé paraît contradictoire quand l'objectif est officiellement de sauver la vie de civils. Destinées à protéger les pilotes en passant au-dessus de la portée des armes de défense anti-aérienne, les campagnes de bombardement en hauteur, en particulier, risquent davantage de manquer leurs objectifs militaires et de toucher la population environnante. Au contraire, souligne Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, l'engagement de troupes au sol permettrait de mieux distinguer les combattants des civils, limitant les dégâts collatéraux des interventions « militaro-humanitaires ».

(7) Kinnan, Christopher et al. [2011], *Failed State 2030: Nigeria — A case study*, Maxwell Air War College (Alabama), Center for Strategy and Technology, p. 55.



Les états-majors arguent certes que le perfectionnement des instruments de visée est censé améliorer la précision des bombardements<sup>8</sup>. Mais on peut s'interroger sur la nature des technologies employées lorsqu'on sait qu'en Yougoslavie en 1999, l'OTAN a utilisé des bombes à sous-munitions, catégorie d'armes proche des mines antipersonnel et particulièrement meurtrières pour la population civile. Quand bien même les troupes de la paix parviennent à atteindre leurs cibles militaires, la destruction d'infrastructures a de toute façon un impact sur les civils<sup>9</sup>. Une centrale électrique, par exemple, alimente aussi bien des arsenaux ou des casernes que des hôpitaux ou des stations d'épuration d'eau indispensables à la survie des habitants. Interventionniste et conseiller à la défense du gouvernement de Tony Blair au moment de l'affaire du Kosovo en 1999, David Fisher soutient que les bombardiers de l'OTAN ont cherché à épargner les civils et que l'élargissement de leurs cibles à des objectifs non militaires visait en fait à abrégé la poursuite des opérations, et donc les souffrances de la population. *In fine*, il admet cependant que le but poursuivi était bien de toucher l'ensemble des Serbes afin de les démoraliser et de les convaincre du coût excessif de leur résistance aux injonctions de la communauté internationale.

D'une manière générale, la rhétorique militaire sur des opérations « propres », avec « zéro mort », ne fait guère illusion. Robert Pape soutient qu'en réalité les bombardements aériens ne sont pas l'élément décisif pour gagner une guerre. Lorsqu'ils visaient des civils, ils ont au contraire créé un climat de terreur et ressoudé la population contre l'ennemi, au lieu de la démoraliser et de l'inciter à renverser son gouvernement pour demander la fin des combats<sup>10</sup>. Autrement dit, les bombardements aériens sont parfois susceptibles de décupler la résistance des troupes et, partant, de relancer le conflit. À l'occasion, ils conduisent aussi les autorités à utiliser des boucliers humains pour protéger les cibles des avions, comme au Kosovo en 1999. À l'époque, rappelle Noam Chomsky, les Occidentaux assumaient d'ailleurs ce risque. Peu après le début du bombardement des forces serbes en 1999, le général américain à la tête de l'OTAN annonçait ainsi que l'intensification de la répression contre les Kosovars était « entièrement prévisible » ! De fait, les opérations aériennes des Alliés, conjuguées à la politique de nettoyage ethnique de Belgrade en vue d'isoler les rebelles de l'Armée de libération du Kosovo, allaient provoquer un exode comme on n'en avait plus vu en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale...

---

(8) Lors de la première crise du Golfe, par exemple, les Américains ont fait beaucoup moins de morts qu'au Viêt Nam en 1972, où ils avaient déversé quatre fois plus de bombes en tonnage. D'après les estimations, 3 000 civils ont été tués en Irak en 1991 ; à peine 500 en Serbie et au Kosovo en 1999. Cf. Thomas, Ward [2001], *The ethics of destruction: norms and force in international relations*, Ithaca, Cornell University Press, p. 158-162.

(9) Shue, Henry [2003], "Bombing to rescue? NATO's bombing of Serbia", in Chatterjee, Deen et Scheid, Don (eds.), *Ethics and foreign intervention*, New York, Cambridge University Press, p. 97-117.

(10) Ainsi, le Japon ne se serait pas rendu à cause des bombardements atomiques de Hiroshima et Nagasaki, mais à cause de l'entrée en guerre tardive de l'URSS en 1945. Cf. Pape, Robert [1996], *Bombing to win: air power and coercion in war*, Ithaca (NY), Cornell University Press.

De tels problèmes sont évidemment très perturbants pour les humanitaires soucieux d'épargner les vies des civils plus que des militaires. La controverse a rejailli sous une autre forme à propos du Soudan en 2006, lorsqu'il a été question d'instaurer une zone d'exclusion aérienne au-dessus du Darfour. Les humanitaires s'y sont en l'occurrence opposés en arguant de l'inutilité d'une telle opération. En effet, explique Julie Flint, l'essentiel des massacres était commis au sol par les milices Janjawid ; en comparaison, les bombardements de l'armée soudanaise faisaient peu de morts et avaient beaucoup diminué d'intensité. De plus, l'immensité de la zone rendait l'opération quasiment impraticable, obligeant à installer sur la frontière tchadienne des bases susceptibles d'attiser les tensions entre les deux pays et de renforcer la dictature d'Idriss Deby au pouvoir à N'Djamena. Enfin, l'instauration d'une zone d'exclusion aérienne risquait de provoquer des bavures et des confusions dangereuses entre les vols humanitaires et militaires, voire l'expulsion des agences d'aide par Khartoum.

#### ■ De l'air à la terre

À dire vrai, il n'est pas évident non plus que les opérations de paix menées à terre soient beaucoup plus efficaces pour protéger les civils. Dans des contextes où les combattants ne se distinguent guère du reste de la population, toute intervention militaire est en réalité condamnée à des bavures, qu'il s'agisse de troupes déployées dans un cadre multilatéral, à l'instar de l'armée américaine à Mogadiscio en octobre 1993, ou unilatéral, à l'instar des soldats israéliens responsables d'un massacre de réfugiés palestiniens dans un camp de Jénine en avril 2002. Le risque de dégâts collatéraux s'avère particulièrement important dans les guerres civiles les plus meurtrières où, précisément, les opérations de paix visent à empêcher des massacres et sont décidées sans le consentement de toutes les parties au conflit, obligeant les casques bleus à adopter une posture offensive sur le terrain. De ce point de vue, il convient de savoir si les dérapages des militaires engagés dans des opérations de paix peuvent être limités ou non. Il arrive que, par mégarde, des balles perdues tuent des civils au cours d'un combat. Un pareil cas de figure se distingue évidemment des meurtres délibérés, d'une part, et des dégâts collatéraux qui sont prévisibles mais pas intentionnels, d'autre part.

D'une manière générale, on ne sait pas vraiment si les interventions militaires à l'étranger risquent davantage de provoquer des bains de sang lorsqu'il s'agit, pour le pays qui envoie des troupes, de défendre ses intérêts vitaux ou de participer de façon plus distante à une opération de paix sous l'égide de la communauté internationale. À partir de 1954, l'armée française a certainement été plus brutale en Algérie qu'au Rwanda en 1994 ou en Côte d'Ivoire à partir de 2002. Pourtant, on a également assisté à des bavures de militaires français à Abidjan en 2004 et américains à Mogadiscio en 1993. En outre, il se peut que des interventions dans des conflits lointains et oubliés favorisent un certain relâchement de la discipline et des règles d'engagement, ou, à tout le moins, un souci excessif de protéger la force, quitte à



moins épargner les civils. Le consentement de la population des États impliqués est primordial à cet égard, car il conditionne en grande partie la réussite d'une opération de paix, à l'instar de celle menée par les troupes australiennes qui, fortes du soutien de leur opinion publique, ont pu engager des moyens importants au Timor oriental en 1999<sup>11</sup>.

Dans tous les cas, il importe de distinguer les problèmes qui relèvent directement du comportement des soldats de la paix ou, indirectement, de leurs implications politiques sur la dynamique du conflit. En effet, les humanitaires se plaignent surtout des conséquences d'opérations qui se révèlent parfois inefficaces, voire contre-productives, pour protéger les civils<sup>12</sup>. Statistiquement, on sait ainsi que plus il y a d'intervenants, plus le conflit a de chances d'être meurtrier. En moyenne, soutient Patrick Regan, les interventions extérieures ont seulement une chance sur cinq d'aboutir à un arrêt des combats, même si l'appui à des forces gouvernementales semble plus efficace qu'un soutien à des groupes rebelles. Autrement dit, les soldats de la paix courent toujours le risque de rajouter une strate de violence et d'être un belligérant de plus sur des scènes insurrectionnelles déjà très fragmentées. Aussi les interventions militaires sous mandat de la communauté internationale peuvent-elles aggraver la situation : soit en relançant le conflit, comme ce fut le cas en Somalie en 1993 ou en Angola en 1994, soit en laissant croire à tort qu'elles protègent les populations civiles, avant de les abandonner à leur triste sort, comme à Srebrenica en Bosnie en 1995 ou à Kigali au Rwanda en 1994<sup>13</sup>.

194

Les opérations de paix présentent plusieurs sortes de problèmes. Dans bien des cas, d'abord, elles s'interposent entre les belligérants et gèlent la situation sans résoudre les différends à l'origine du conflit, quitte à retarder d'autant la construction d'une solution politique pour sortir de la crise. À l'extrême, la perspective d'une intervention internationale peut même encourager une rébellion à entamer ou poursuivre le combat, comme dans le Sud chiïte de l'Irak en 1991, en Bosnie en 1992 ou au Kosovo en 1999. Du moment que les insurgés parviennent à se présenter en victimes et non en agresseurs, les massacres de civils favorisent alors leur cause en accroissant la probabilité d'un envoi de troupes étrangères. Ils sont gagnants dans tous les cas : soit que l'État concerné cède aux pressions internationales et renonce à écraser les rebelles, soit que la répression entraîne une opération armée des Nations Unies ou des puissances régionales. En Bosnie, argue par exemple Xavier Bougarel, les appels à une action militaire des Européens contre les Serbes ont exacerbé les tensions et encouragé les nationalistes croates et musulmans à exposer délibérément leur population pour provoquer un soutien de l'Occident. Dans un tel contexte, soulignent

(11) Wheeler, Nicholas et Dunne, Timothy [oct. 2001], "East Timor and the new humanitarian interventionism", *International Affairs*, vol. 77, n° 4, p. 805-827.

(12) Brownlie, Ian [1973], "Thoughts on kind-hearted gunmen", in Lillich, Richard (ed.), *Humanitarian intervention and the United Nations*, Charlottesville (Va.), University Press of Virginia, p. 146.

(13) Pieterse, Jan Nederveen [janv. 1997], "Sociology of humanitarian intervention: Bosnia, Rwanda and Somalia compared", *International Political Science Review*, vol. 18, n° 1, p. 71-93.

Oliver Ramsbotham et Tom Woodhouse, les forces bosniaques auraient intentionnellement laissé les habitants de Gorazde sans défense afin d'obliger les casques bleus à réagir à leur massacre en 1994. Au Kosovo, ajoute Alan Kuperman, la menace d'une intervention américaine a empêché Belgrade d'écraser dans l'œuf une rébellion au prix de quelques morts, incitant les Albanais à prendre le risque d'une guerre civile qui, au total, a produit une dizaine de milliers de victimes et abouti à un complet nettoyage ethnique de la région. Les guerres de l'ex-Yougoslavie ne sont évidemment pas le seul cas d'espèce. En Afrique, la perspective d'un engagement fort de la communauté internationale a également pu attiser les revendications des combattants. Au Darfour, les rebelles ont lancé des attaques suicidaires et misé sur une escalade du conflit pour inciter les Nations Unies et l'Union africaine à envoyer des troupes chargées de mettre fin à des massacres qui, selon eux, s'apparentaient à un génocide<sup>14</sup>. À en croire Axel de Waal, l'espoir d'une intervention militaire de la communauté internationale les a ainsi dissuadés de trouver des compromis pour négocier un accord de paix avec la junte soudanaise.

Cette théorie dite de l'aléa moral (*moral hazard*), comme on l'appelle, s'inspire des analyses économiques qui observent des prises de risques croissantes et délibérées de la part des individus ayant souscrit à une assurance. Selon Alan Kuperman, elle stipule que les insurgés sont davantage prêts à se mettre en danger pour une ou plusieurs des raisons suivantes : ils ne croient pas à la possibilité de représailles de la part du gouvernement, estiment qu'ils seront de toute façon réprimés, envisagent une victoire coûteuse en hommes, espèrent une intervention de la communauté internationale, ou bien échappent à toute rationalité militaire. Le problème est qu'il est difficile de spéculer sur les motivations des groupes rebelles et les conséquences que leurs attentes peuvent avoir sur la décision ou le refus de monter une opération de paix. Alex Bellamy, par exemple, critique les conclusions de cette théorie, parce qu'elles reposent sur un échantillon de cas d'études trop réduit et donc peu représentatif. De plus, argue-t-il, les liens de causalité sont extrêmement discutables. Depuis la fin de la guerre froide, on a plutôt observé une diminution du nombre de rébellions armées, à mesure que se multipliaient les opérations de paix. Dans le même temps, les violences à caractère génocidaire ont eu tendance à durer moins longtemps qu'autrefois. Enfin, on a constaté que les rébellions armées dégénéraient moins souvent en guerres civiles généralisées.

(14) Kuperman, Alan [déc. 2009], "Darfur: strategic victimhood strikes again?", *Genocide Studies and Prevention*, vol. 4, n° 3, p. 281-303; Belloni, Roberto [déc. 2006], "The tragedy of Darfur and the limits of the 'responsibility to protect'", *Ethnopolitics*, vol. 5, n° 4, p. 327-346.



## ■ Le débat sur les indicateurs de réussite ou d'échec

Alimenté par les critiques des humanitaires, tout le débat tourne finalement autour des indicateurs et des méthodologies susceptibles d'évaluer la réussite ou l'échec d'une intervention militaire de la communauté internationale en vue de sauver des vies. Virginia Fortna préconise par exemple d'étudier le résultat des opérations de paix par rapport aux pays en guerre où les Nations Unies n'ont pas envoyé de troupes. Le problème est qu'il est difficile de trouver des situations comparables, toutes choses égales par ailleurs. En général, les analystes préfèrent donc étudier les différents terrains d'intervention de la communauté internationale. Dans tous les cas, ils s'accordent à reconnaître la difficulté à établir des relations de cause à effet pour évaluer l'impact des opérations de paix. La fin des combats peut tout simplement résulter de l'épuisement des belligérants, sans intervention de la communauté internationale. De plus, il est fort possible que, pour des raisons de faisabilité, les Nations Unies se contentent d'envoyer des casques bleus sur les terrains les plus favorables, et non sur les théâtres d'opérations les plus difficiles, là où leur contribution serait absolument nécessaire pour mettre un terme à des conflits et des massacres. Ainsi, l'ONU prétend officiellement n'intervenir qu'à la demande des belligérants, lorsque se dégage une véritable volonté politique en vue de cesser le feu. Au vu de la pluralité des causes de la guerre, il convient à cet égard de prendre ses distances avec les auteurs qui, comme Andrew Mack et Paul Collier, font un peu trop vite le lien entre la multiplication des opérations de paix et la baisse du nombre de conflits armés recensés dans le monde.

196

Pour les humanitaires, il serait surtout intéressant de savoir si l'envoi de troupes étrangères permet effectivement de réduire les taux de mortalité dans des pays en crise. Quoi qu'il en soit des infractions au droit international, l'intervention américaine en Irak fournit un contre-exemple connu puisque, loin de calmer la situation, elle a provoqué un plus grand nombre de morts en 2003 et 2004 que du temps de la dictature de Saddam Hussein au cours des deux années précédentes. Dans ce domaine, l'absence de statistiques complique cependant les tentatives de bilan des opérations de paix de l'ONU, en particulier dans des pays comme la Somalie ou le Congo-Kinshasa, qui ne disposent pas d'états-civils et de recensements fiables. Certains auteurs adoptent ainsi une approche holistique pour apprécier la façon dont une intervention militaire de la communauté internationale contribue à stabiliser des États en crise. Jäir Van der Lijn, qui dresse un bilan positif de l'action des Nations Unies, analyse par exemple les opérations de paix en fonction de leur impact sur la fin des combats, les tensions communautaires, les déplacements de population, la réduction du chômage, la croissance économique, le renforcement des institutions étatiques, le partage du pouvoir, la bonne gouvernance, la légitimation des autorités politiques et leur réinsertion sur la scène internationale. Mais d'autres chercheurs ont une approche plus restreinte de la question.

Taylor Seybolt estime ainsi que les interventions « militaro-humanitaires » de la communauté internationale ont d'abord pour but de soulager les souffrances de la population, et non de réformer des systèmes politiques en vue d'établir une paix durable. Aussi considère-t-il que le critère essentiel de la réussite d'une opération de paix est bien le nombre de vies sauvées, qui lui paraît plus facile à mesurer et à quantifier qu'un processus de démocratisation. Le problème reste que les échantillons et les chiffres retenus sont contestables. Sur 17 opérations de paix étudiées par Taylor Seybolt, 9 auraient réussi à sauver plus de vies qu'elles ne conduisaient à en perdre du fait du déploiement de troupes étrangères. Mais les interventions « militaro-humanitaires » de l'ONU ont été décomptées en fonction de leurs intitulés et non des terrains d'intervention. Plusieurs opérations de paix ont donc été énumérées sur des laps de temps très courts qui suivaient la nomenclature des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, sans permettre d'en apprécier l'impact global sur des pays comme la Somalie. De plus, Taylor Seybolt n'a pas produit les bases de données qui lui ont permis de faire ses calculs ; il s'est contenté de citer les sources secondaires d'où il tirait des chiffres livrés en vrac. Autre difficulté, le nombre de vies sauvées n'a pas été mis en relation avec le nombre, généralement bien supérieur, de vies qui n'avaient pas pu être sauvées. Enfin, on peut s'étonner qu'avec de tels critères, Taylor Seybolt ait pu considérer comme réussie l'opération *Restore Hope* des Américains en Somalie en 1993, alors que l'opération Turquoise des Français au Rwanda en 1994 aurait donné des résultats plus mitigés. Dans les deux cas, la « cavalerie » est en fait arrivée trop tard, après que le génocide rwandais et la famine de Baidoa eurent déjà emporté le plus gros des victimes. À en juger par le nombre de vies qui n'ont pu être sauvées, ces deux opérations auraient plutôt dû être rangées dans la catégorie des échecs...

Au final, il faut bien admettre qu'il est impossible de mesurer précisément l'impact des interventions « militaro-humanitaires » de la communauté internationale pour réduire les taux de mortalité dans des pays en crise. Au mieux, on peut seulement identifier les paramètres qui, suivant les contextes, conduisent au succès ou, au contraire, à l'échec des opérations de paix : le consentement des belligérants ; le caractère multilatéral, le moment et la durée de l'intervention ; l'adéquation du mandat et les moyens logistiques mis à la disposition des troupes. Tout ceci contribue évidemment à faciliter ou à entraver le déploiement efficace des contingents venus s'interposer dans un conflit pour protéger des civils et mettre fin à des combats.

Les questions d'intendance, pour commencer, ne sont absolument pas négligeables. À en croire l'économiste Paul Collier, plus la communauté internationale investit d'argent dans les opérations de paix, plus celles-ci ont une chance de durer, d'être efficaces et de réduire les risques de reprise des conflits armés. Sur le terrain, les problèmes de sous-effectifs, de formation ou d'équipements ont indéniablement des répercussions sur le bon fonctionnement des troupes onusiennes, qui sont pénalisées par des moyens obsolètes ou inadaptés. Sur un territoire difficile d'accès et grand comme cinq fois la France, par exemple, la MONUC ne disposait pas de dispositif de renseignement par satellite et n'avait que 15 600 hommes déployés en mars



2005. Le district de l'Ituri, notamment, était couvert par 4 000 casques bleus, contre 16 500 en Sierra Leone, un pays de taille équivalente, et jusqu'à 36 000 soldats de l'OTAN au Kosovo, province dont la surface avoisinait celle du Grand Kinshasa.

Dans de tels contextes, il y a peu de chances que les militaires sous mandat de l'ONU puissent répondre aux attentes des humanitaires et protéger effectivement la population. Parfois, leur présence dissuade les belligérants d'attaquer les civils. Mais on l'a vu : elle peut aussi prolonger les conflits en gelant les lignes de front et en empêchant la victoire du plus fort. De plus, elle peut attiser les hostilités en incitant les combattants à instrumentaliser les casques bleus. Ainsi, au Burundi, ni la MIAB ni l'ONUB ne sont parvenus à sécuriser la province de Bujumbura Rural, où sévissait la dernière faction rebelle n'ayant pas déposé les armes. Pire encore, on suspecte les auteurs du massacre des réfugiés Banyamulenge de Gatumba, en août 2004, d'avoir surtout cherché à décrédibiliser l'ONUB, dont les blindés stationnés à proximité sont arrivés plusieurs heures après les événements. Dans le même ordre d'idées, les humanitaires pensent que certaines des attaques dont ils ont été victimes de la part des miliciens en Ituri servaient à tester la détermination de la MONUC. Pour sa part, la principale faction en lice, l'UPC, aurait peu réagi aux attaques menées par des Lendu en décembre 2004 afin d'accréditer la thèse d'un génocide contre les Hema et mieux dénoncer l'inefficacité de la MONUC.

À cet égard, le consentement des belligérants constitue évidemment une clé essentielle de la légitimité et, partant, de l'acceptation et de la réussite d'une intervention militaire de la communauté internationale. Il est plus facile de déployer des troupes dans des territoires tenus par des forces qui approuvent l'opération de paix, à l'instar des Kurdes dans le Nord de l'Irak contre le régime de Saddam Hussein en 1991, ou des guérilleros du Fretilin au Timor oriental contre l'armée indonésienne en 1999. En revanche, il est beaucoup plus difficile de protéger une population prise en otage par ses propres milices, comme dans le Sud de la Somalie en 1992, où civils et combattants étaient complètement mélangés. À meilleure preuve, la guerre fratricide qui a opposé les factions kurdes du Nord de l'Irak à partir de 1994, puis les héritiers du Fretilin au Timor oriental à partir de 2006, a singulièrement compliqué la tâche des soldats de la paix.

Le moment et la durée de l'intervention sont également importants. D'après les études statistiques de Patrick Regan, les opérations de paix engagées pendant la phase la plus intense d'une guerre civile ont, en moyenne, 70 % de chances de réussir à faire cesser les hostilités. Mais Ira William Zartman et Marc-Antoine Pérouse de Montclos affirment le contraire, tablant plutôt sur l'épuisement des belligérants. À en croire Michael Doyle, Stephen Stedman *et al.*, les interventions militaires et les efforts de médiation de la communauté internationale ont en fait plus de chances de réussir lorsqu'un traité de paix a été formellement signé, que le conflit a duré longtemps, qu'il ne s'agit pas d'une guerre de sécession ou de « survie ethnique », que les déplacements forcés de population ont été limités, que les violations des droits de l'homme n'ont pas été massives et que l'absence de ressources naturelles prive les

parties en lice des devises nécessaires à leurs achats d'armes. En revanche, les opérations de paix se heurtent à des obstacles plus difficiles à surmonter quand les belligérants sont nombreux, que leurs troupes sont importantes, qu'ils n'ont pas tous signé un traité de paix, qu'ils veulent instrumentaliser la présence onusienne, qu'ils ont l'appui d'États voisins, qu'ils bénéficient de ressources naturelles pour financer leur lutte armée et que l'engagement de la communauté internationale est déficient ou insuffisamment affirmé.

Ainsi, il convient parfois d'envisager des interventions qui durent. Sur le plan militaire, on estime généralement que les engagements les plus courts sont les meilleurs — à l'instar des blagues. Le problème, soulignent Tony Coady et Richard Falk, est qu'on ne connaît pas à l'avance le temps nécessaire à la réussite d'une opération armée à des fins humanitaires. Un retrait prématuré peut compromettre le retour à la paix et revient trop souvent à abandonner les populations à leur triste sort. Pour justifier une présence prolongée et ses éventuels dégâts collatéraux, les états-majors des casques bleus tendent d'ailleurs à revendiquer une fonction de dissuasion en vue d'empêcher la reprise des conflits. Mais on peut aussi défendre le point de vue inverse. Pariant sur la brièveté de ce qu'il appelle des « interventions contre l'inhumanité », Pierre Hassner souligne notamment le danger que constitue l'élargissement des missions de paix vers des tentatives de reconstruction des États, d'appui à la démocratie et de lutte contre le terrorisme. De fait, les prolongations de partie sont toujours susceptibles d'être vécues comme des occupations, voire des tentatives de recolonisation, excitant les ressentiments nationalistes, xénophobes et religieux contre l'impérialisme occidental. De plus, le rôle dissuasif des troupes d'une tierce partie est discutable. À en croire certains observateurs, la permanence de la présence militaire de la France en Afrique noire aurait par exemple permis au pré carré francophone d'être moins ravagé par les conflits armés que son pendant anglophone, tout au moins jusqu'à ce que Paris commence à réduire la portée de ses accords de défense et à se désengager de pays comme la Côte d'Ivoire à la fin des années 1990. Pourtant, l'existence d'une grande base de l'armée française à Djibouti n'y a nullement évité une guerre civile de 1990 à 1994. Au Tchad ou au Centrafrique, encore, on serait bien en peine de savoir si l'envoi de soldats français a calmé ou attisé les conflits en cours : sans doute un peu des deux ! Dans tous les cas, leur enracinement n'a pas mis fin aux affrontements qui ont continué de déchirer ces pays tout au long des années 1970 et 1980.

D'une manière générale, on voit mal comment demander aux États engagés dans une intervention « militaro-humanitaire » d'agir rapidement tout en pérennisant leur présence afin de soutenir des efforts de reconstruction à plus long terme. Quoi qu'il en soit des temporalités, le caractère multilatéral d'une opération de paix offre en revanche des garanties pour en faire accepter le principe par les belligérants. À défaut d'obtenir des consensus parfaits, l'acquiescement de la communauté internationale serait ainsi un élément déterminant de la légitimité et, partant, du succès d'une intervention destinée à s'interposer entre les combattants. Si l'on en croit les travaux de James Dobbins *et al.*, par exemple, les opérations de paix menées par les



Nations Unies seraient plus efficaces que celles des États-Unis : deux tiers d'entre elles auraient réussi, contre la moitié du côté américain. Historiquement, les difficultés et les spécificités des terrains d'intervention des Américains ne suffisaient pas à expliquer un tel différentiel. La comparaison, qui portait sur 16 cas d'étude au total, était bien aussi marquante sur le plan financier. En 2005, les États-Unis dépensaient en un mois en Irak l'équivalent de l'ensemble du coût annuel des opérations de paix menées par les Nations Unies dans le monde, en l'occurrence dans 17 pays. Les moindres performances des Américains tenaient aussi au rythme trop rapide des réformes administratives et des changements politiques qu'ils voulaient imposer dans les régions dont ils avaient renversé le gouvernement. Les responsables onusiens, eux, prenaient davantage le temps de développer la capitalisation d'expérience des élites appelées à reconstruire des pays en crise.

Des auteurs comme Michael Walzer et Jean-Baptiste Jeangène Vilmer pensent cependant que les organisations régionales seraient parfois plus efficaces pour monter des opérations de paix. Selon eux, les pays voisins sont plus réactifs lorsqu'il s'agit de contenir une crise humanitaire susceptible de les déstabiliser. En outre, ils connaissent mieux le terrain et les enjeux locaux. Enfin, leurs organisations régionales sont plus petites et échappent donc en partie à la lourdeur administrative de l'ONU, bien qu'elles connaissent aussi des luttes de pouvoir, des conflits internes et des dysfonctionnements opérationnels. En tant que telle, la légalité « multilatérale » d'une opération de paix ne dit de toute façon rien de sa légitimité et de son efficacité. L'approbation du Conseil de sécurité des Nations Unies reste en effet soumise arbitrairement au droit de veto des grandes puissances, comme le rappellent Daniele Archibugi, Allen Buchanan, Robert Keohane et Brian Lepard. Entrent donc en ligne de compte des considérations politiques qui sont parfois complètement déconnectées des questions de faisabilité et d'évaluation des chances de réussite. James Pattison compare ainsi l'inefficacité des engagements « militaro-humanitaires » de la France au Rwanda en 1994 ou des États-Unis en Somalie en 1993, qui avaient l'approbation des Nations Unies, avec la relative efficacité des interventions menées au Kurdistan irakien en 1991 ou au Kosovo en 1999, dont la légalité était pourtant plus douteuse au regard du droit international. D'après cet auteur, le consentement des populations concernées est finalement beaucoup plus important, même s'il ne constitue ni un préalable indispensable ni une condition *sine qua non* pour mettre en œuvre une opération de paix. Quant aux interventions approuvées par les Nations Unies, Mats Berdal rappelle qu'elles dépendent également de la personnalité de leurs dirigeants et de l'unité politique des membres du Conseil de sécurité.

On en revient ainsi à la question essentielle de l'étendue et de l'adéquation de mandats dont les modalités déterminent tout à la fois la légitimité, la durée, la robustesse

et la capacité d'action politique des militaires déployés au nom de l'humanité<sup>15</sup>. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies est primordial à cet égard, puisqu'il autorise les casques bleus à faire usage de la force pour protéger les civils. Depuis la fin de la guerre froide, soutient Virginia Fortna, les opérations de paix de la communauté internationale sont devenues plus efficaces à mesure qu'elles gagnaient en robustesse. Mais l'autorisation de tuer ne suffit évidemment pas à garantir le succès d'une intervention « militaro-humanitaire », bien au contraire. On l'a vu : d'autres éléments jouent un rôle, sans oublier le facteur « chance ». Aussi convient-il de rappeler que des mandats étriés, mal conçus ou trop vagues peuvent condamner les opérations de paix à l'échec. L'opération *Restore Hope* constitue un cas d'école de ce point de vue, car elle récapitule à sa manière tous les problèmes qui peuvent se poser. Son mandat, en premier lieu, s'est révélé inadapté pour calmer le jeu et rétablir un minimum d'ordre en vue de faciliter les distributions de vivres dans le Sud de la Somalie. Interviewés une fois de retour au pays, les soldats américains allaient d'eux-mêmes reconnaître que leur mission relevait plus d'un travail de police que d'une action militaire<sup>16</sup>. Mais l'opération *Restore Hope* n'a pas seulement échoué à rétablir la paix. Elle a également intensifié les combats. Pis encore, les « soldats de la paix » ont violé le droit humanitaire ; des hommes du contingent canadien ont par exemple été poursuivis en justice pour leurs exactions et leur comportement raciste<sup>17</sup>...

### ■ Des objections d'ordre philosophique

Les échecs les plus retentissants de la communauté internationale ont évidemment renforcé la position des analystes qui, par principe, s'opposent à l'usage de la contrainte et des armes pour sauver des vies. C'est que les réticences des secouristes civils ne tiennent pas seulement à des problèmes pratiques ou stratégiques, mais aussi à des préventions idéologiques qui tablent sur une incompatibilité fondamentale entre humanitaires et militaires. Pour les plus radicaux, expliquent Atack Iain et Dino Kritsiotis, les opérations de paix ne peuvent en aucun cas prétendre aider les victimes de conflits armés. La notion d'intervention « militaro-humanitaire » serait

(15) Pour une analyse qui, précisément, insiste sur la qualité des mandats des opérations de paix onusiennes dans les guerres civiles, voir Wesley, Michael [1997], *Casualties of the new world order: the causes of failure of UN missions to civil wars*, New York, St. Martin's Press.

(16) Segal, David [1996], "The social construction of peacekeeping by US soldiers", *The Tocqueville Review*, vol. 17, n° 1, p. 16.

(17) Razack, Sherene [2004], *Dark threats and white knights: the Somalia Affair, peacekeeping, and the new imperialism*, Toronto, University of Toronto Press.



un oxymoron puisque l'emploi de la force peut précisément conduire à de nombreuses pertes en vies humaines<sup>18</sup>.

L'argument des opposants aux opérations de paix est également d'ordre juridique. En effet, les Nations Unies ne constituent pas un État et ne sont donc pas signataires des Conventions de Genève. Aussi les casques bleus ne sont-ils pas tenus, statutairement, de respecter le droit international humanitaire qu'ils sont censés faire appliquer (voir encadré ci-contre). Le Conseil de sécurité de l'ONU, pourtant, ne se gêne pas pour déplorer les manquements des États aux Conventions de Genève, quand il ne s'agit pas de forcer *manu militari* des gouvernements à en respecter les principes de base<sup>19</sup>. L'Organisation n'en est pas là à un paradoxe près. Une Convention datée du 9 décembre 1994 demande ainsi l'application du droit international humanitaire pour le personnel onusien capturé ou détenu en zone de guerre, mais pas pour les prisonniers entre les mains des casques bleus<sup>20</sup>.

Au-delà des problèmes juridiques et idéologiques qu'elles posent, enfin, les opérations de paix sont surtout critiquées par les secouristes parce qu'elles seraient toujours déterminées par des motifs politiques ayant peu à voir avec une aide désintéressée à des populations en détresse. Concrètement, le « droit d'ingérence humanitaire » serait donc impraticable, soit parce qu'il est foncièrement subjectif, conditionné par la loi du plus fort, soit parce qu'il est inutile car impossible à mettre en œuvre sur une base consensuelle, avec l'accord de tous les États. Discrétionnaire, il se prête à tous les abus. Pire, il peut s'avérer contreproductif en déstabilisant le système de sécurité collective qui a été mis en place en 1945 et qui repose sur un principe de non-interférence dans les affaires intérieures d'un État<sup>21</sup>. Après tout, les « bonnes raisons » de faire la guerre à des dictatures sanguinaires n'ont pas manqué, qu'il s'agisse pour la France de renverser le régime de Mouammar Kadhafi en Libye en 2011, pour les États-Unis d'aller écraser Saddam Hussein en Irak en 2003, pour la Tanzanie d'envahir l'Ouganda d'Idi Amin Dada en 1979, pour l'Inde de voler au secours du Bangladesh lors de la sécession de la partie orientale du Pakistan en 1971, etc.

---

(18) Pour une thèse inverse, selon laquelle une opération de paix ne serait pas un oxymoron parce que l'aide humanitaire est intrinsèquement liée à la violence militaire et politique, voir Edkins, Jenny [Janv. 2000], "Sovereign power, zones of indistinction, and the camp", *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 25, n° 1, p. 18.

(19) Nolte, Georg [2008], "The different functions of the Security Council with respect to humanitarian law", in Lowe, Vaughan, Roberts, Adam, Welsh, Jennifer *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*, New York, Oxford University Press, p. 519-534.

(20) Emanuelli, Claude [1995], *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Montréal, Wilson et Lafleur.

(21) Chandler, David [2002], *From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention*, Londres, Pluto Press, p. 157-191 ; Bull, Hedley (ed.) [1984], *Intervention in world politics*, Oxford, Clarendon Press. Pour une thèse inverse, qui soutient au contraire que les opérations « militaires-humanitaires » contribuent à consolider l'ordre international en développant des normes juridiques et en obligeant les États qui interviennent à se conformer à leur propre discours sur la nécessité de respecter le droit de la guerre, voir Goodman, Ryan [janv. 2006], "Humanitarian intervention and pretexts for war", *American Journal of International Law*, vol. 100, n° 1, p. 107-141.

## Les casques bleus et le droit humanitaire

Parce qu'ils ne dépendent pas d'un État en particulier, les casques bleus entretiennent un rapport ambigu aux Conventions de Genève. Dans une lettre datée du 4 décembre 1956, au moment où ils étaient déployés le long du canal de Suez, le secrétaire général de l'ONU à l'époque, Dag Hammarskjöld, les a certes conviés à observer « l'esprit des conventions humanitaires internationales ». Avec la multiplication des opérations de paix depuis la fin de la guerre froide, les casques bleus ont également été invités à se conformer au droit international humanitaire dans le cadre d'une circulaire du 6 août 1999 qui devait fonder la Doctrine dite « Capstone ». Sur le plan juridique, les problèmes sont cependant loin d'avoir été tous résolus. Les discussions portent notamment sur deux points : l'article 103 de la Charte des Nations Unies, qui consacre la primauté du droit onusien sur les autres accords internationaux signés par des États membres, d'une part, et l'article 8 de la Convention sur la sécurité du personnel des Nations Unies, qui a été adoptée le 9 décembre 1994 et qui absout les casques bleus sous prétexte qu'ils interviennent pour faire la paix et non la guerre, d'autre part. Les juristes de l'ONU arguent que certaines dispositions des Conventions de Genève de 1949 ne peuvent tout simplement pas être appliquées, par exemple concernant l'annexion de territoires occupés. Ils soulignent également que les casques bleus ne sont pas partie à un conflit pour le compte d'une puissance belligérante. Leurs détracteurs rappellent toutefois que les forces onusiennes peuvent effectivement faire des prisonniers et des victimes. De plus, le droit international humanitaire ne relève pas que de conventions internationales, mais aussi du droit coutumier. En pratique, on ne voit pas non plus comment, au sein d'une même opération de paix, seuls certains contingents devraient respecter les Conventions de Genève parce que relevant d'un commandement national.

*Sources : Higgins, Rosalyn [1969], United Nations peacekeeping, 1946-1967, Documents and Commentary, vol.1: the Middle East, Londres, Oxford University Press, p. 288-292; Cotley, Andrew [déc. 2008], "Beyond humanitarian intervention: the new politics of peacekeeping and intervention", Contemporary Politics, vol. 14, n° 4, p. 439; Condorelli, Luigi, La Rosa, Anne-Marie et Scherrer, Sylvie (dir.) [1996], Les Nations Unies et le droit international humanitaire, Paris, Pedone.*

### ■ Des réformes impossibles

D'après Simon Chesterman, on s'illusionne ainsi à croire que le vote de nouvelles résolutions permettra d'améliorer la qualité d'interventions qui, de toute façon, butent toujours sur la mauvaise volonté politique des gouvernements en place. Pour Véronique Zanetti, la contradiction est d'autant plus flagrante que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU continuent d'avoir un droit de veto alors qu'ils sont les principaux exportateurs d'armes de la planète. Face à leurs détracteurs, les partisans des opérations de paix rétorquent certes qu'il est toujours possible de réformer le système onusien. Thomas Pogge propose par exemple d'inverser le droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité. Au lieu



d'être sollicités pour autoriser une opération de paix, ceux-ci ne pourraient que l'empêcher en obtenant le vote d'une résolution susceptible à son tour d'être bloquée. La décision de déployer des casques bleus reviendrait quant à elle à une Cour spéciale dont le rôle serait de déterminer et qualifier une situation d'urgence humanitaire.

Les manœuvres de contournement du Conseil de sécurité de l'ONU, qui prévoient aussi de revoir sa composition et de supprimer le droit de veto de ses membres permanents, se heurtent cependant à des difficultés structurelles. Au vu de la lenteur des délibérations judiciaires, d'abord, l'établissement d'une Cour spéciale risquerait de ralentir le processus de décision d'une intervention. De plus, sa composition soulèverait le même problème que pour le Conseil de sécurité de l'ONU. Manuel Aguilar et Daniele Archibugi suggèrent en l'occurrence d'y nommer des experts issus du CICR, des ONG humanitaires, de l'Union européenne, de l'OCHA ou du Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme. Mais Jean-Baptiste Jeangène Vilmer remarque à juste titre que ces institutions n'échappent pas non plus aux contraintes politiques qui limitent les velléités d'altruisme des États. La création d'une Cour « humanitaire » ou d'un Conseil d'experts ne serait finalement qu'une façon de reporter le problème.

### **Des alternatives aux casques bleus ?**

Une première solution consisterait à établir une armée permanente des Nations Unies, l'UNEPS (*United Nations Emergency Peace Service*). Celle-ci constituerait un corps d'élite. Selon les formats, elle serait composée de 5 000 à 18 000 volontaires de toutes nationalités, voire plus pour être en mesure d'intervenir dans plusieurs crises à la fois. Dégagée des contraintes de politique intérieure et placée sous la responsabilité du Conseil de sécurité des Nations Unies, l'UNEPS aurait le mérite d'être immédiatement disponible. Dans l'idéal, elle n'aurait pas seulement pour fonction d'intervenir dans l'urgence en attendant d'être relayée par des contingents nationaux de casques bleus. En effet, il ne faudrait pas que sa présence dissuade les États de contribuer au maintien de la paix dans des pays en crise. Sinon, l'UNEPS pourrait n'être qu'un pis-aller. L'armée permanente des Nations Unies continuerait alors de dépendre de la logistique militaire américaine, des financements des puissances occidentales et du bon vouloir des membres permanents du Conseil de sécurité, qui auraient sûrement bloqué les projets d'intervention au Kosovo (pour la Russie) ou au Darfour (pour la Chine). Au vu de son coût, un tel projet a de toute façon peu de chances de trouver les fonds nécessaires.

Une deuxième solution consisterait à employer des compagnies militaires privées. À la différence des armées gouvernementales, celles-ci arguent qu'elles rendent des comptes à leurs clients, non à des électeurs. Mandatées par l'ONU, elles pourraient donc échapper aux contraintes politiques des pays qui fournissent des casques bleus et abandonnent parfois les victimes à leur triste sort lorsque la situation dégénère et que les troupes de la paix subissent trop de pertes. Le recours à des firmes spécialisées permettrait en outre d'éviter d'engager des conscrits dans des opérations ne relevant ni de la défense d'un territoire national ni d'une menace directe pour la survie de l'État intervenant et de sa population. Selon James Pattison, les militaires recrutés à titre privé

présentent cependant l'inconvénient d'être moins assujettis que les armées régulières au respect du droit international humanitaire. Autant le sort des prisonniers de guerre aux mains des casques bleus pose problème, autant le statut de combattants assimilés à des mercenaires ou des francs-tireurs risquerait d'entraver le déroulement des opérations de paix. Pour le juriste Maurice Voyame, par exemple, les gardes privés sont des civils. Ils ne peuvent donc prétendre à un statut de prisonnier de guerre s'ils participent directement aux hostilités en faisant de l'espionnage ou en étant capturés les armes à la main. À la différence des militaires gouvernementaux, ils seraient au contraire susceptibles d'être poursuivis en justice pour le simple fait de s'être engagés sur un champ de bataille, sans même avoir commis de crimes de guerre. Paradoxalement, il leur serait difficile de jouir des mêmes protections que les civils insurgés et les guérilleros qui n'appartiennent pas à une armée gouvernementale mais qui, en cas de capture, jouissent théoriquement d'un statut de prisonnier de guerre en vertu des protocoles additionnels aux Conventions de Genève.

Sources : Roberts, Adam [2008], "Proposals for UN standing force: a critical history", in Lowe, Vaughan, Roberts, Adam, Welsh, Jennifer et al. (eds.), *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*, New York, Oxford University Press, p. 99-130; Schmidl, Erwin [1999], "The evolution of peace operations from the nineteenth century", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 10, n° 2; Kinloch-Pichat, Stephen [2004], "A UN 'legion': between utopia and reality", Londres, Frank Cass; Axworthy, Lloyd et Rock, Allan [2009], "R2P: a new and unfinished agenda", *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, n° 1, p. 54-69; Herro, Annie et al. [2009], "Peacekeeping and peace enforcement in Africa: the potential contribution of a UN emergency peace service", *African Security Review*, vol. 18, n° 1, p. 49-62; Hillen, John [1994], "Policing the new world order: the operational utility of a permanent UN army", *Strategic Review*, vol. 22, n° 2, p. 54-62.

À en croire les opposants aux opérations de paix, l'amélioration des techniques de pacification ne peut de toute façon pas résoudre l'opposition irréductible entre secourisme civil et recours à la force militaire. Les alternatives proposées pour pallier les dysfonctionnements des casques bleus, par exemple, ne sont guère convaincantes. Dès 1947, un comité militaire avait ainsi suggéré que les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies mettent à disposition de l'ONU des unités spéciales, spécifiquement dédiées au maintien de la paix dans le monde. Le projet n'a cependant pas connu de suites. Il a fallu attendre la fin de la guerre froide pour que ressurgisse l'idée d'une armée permanente. En 1994, l'Américain Harold Stassen proposait la création d'une légion onusienne de 250 000 volontaires servant pour un minimum de cinq ans. Pour garantir sa représentativité, les citoyens d'un même État n'auraient pas dû composer plus de 10 % des effectifs d'une telle force et les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU auraient été exclus de ses postes de commandement. De leur côté, Carl Conetta et Charles Knight échaffaudaient en 1995 un plan destiné à établir une légion onusienne de 15 000 hommes. Aujourd'hui encore, divers projets visent à réformer les opérations de paix afin de contourner la mauvaise volonté politique des États qui rechignent à envoyer des troupes sous l'égide de l'ONU (voir encadré *supra*). Mais aucun ne satisfait vraiment les attentes des secouristes.



## ■ Des opérations foncièrement politiques

De nombreux analystes considèrent ainsi que les opérations de paix restent éminemment politiques et que leurs déterminants humanitaires sont, somme toute, assez secondaires. En aval, sur le terrain, d'abord, elles ne peuvent prétendre à l'utopie de la neutralité. Deux arguments sont avancés à cet égard. D'un côté, explique Martha Finnemore, les opérations de paix poussent la communauté internationale à promouvoir la chute des gouvernements responsables de massacres. De l'autre, soutient Nina Wilén, elles légitiment au contraire des régimes autoritaires et corrompus en minimisant leurs exactions, de crainte que les pouvoirs en place n'expulsent les casques bleus déployés sur leur territoire, comme cela s'est passé au Liberia, au Congo-Kinshasa et au Burundi dans les années 2000. De fait, les interventions militaires sous mandat des Nations Unies reviennent forcément à consolider un des camps en présence, y compris parmi les rebelles. Au Congo-Kinshasa, observe-t-on, la plus grosse faction d'Ituri, l'UPC, a par exemple été la principale perdante du déploiement des troupes de l'opération Artemis à Bunia en mai 2003, à un moment où elle contrôlait la quasi-totalité de la région ; aussi a-t-elle accusé la MONUC d'être au service de ses ennemis.

Peu importe alors que les militaires sous mandat de la communauté internationale cherchent à traiter les belligérants de façon équilibrée. L'important est qu'ils sont rarement perçus comme neutres, ce qui a évidemment une incidence pour les secouristes, notamment lorsque les casques bleus s'avisent d'associer les ONG à leurs activités pour utiliser l'aide à des fins tactiques. Sur le plan humanitaire, un traitement impartial serait de toute façon contre-productif s'il revenait à entériner la loi du plus fort dans des situations de massacres à caractère génocidaire, à l'instar du rôle joué par les milices hutu au Rwanda en 1994 ou serbes en Bosnie en 1995. À sa manière, laisser faire, c'est aussi prendre parti<sup>22</sup>.

En amont, dans les bureaux des stratèges, il convient également de s'interroger sur les motivations des États participant à des opérations de paix. D'habitude, l'attention se focalise sur les États-Unis, qui annoncent franchement la couleur. En 1994, une directive du Président Bill Clinton expliquait ainsi que les opérations de paix des Nations Unies étaient « un moyen utile de promouvoir l'intérêt national et les objectifs sécuritaires des Américains ». Mais en pratique, il s'avère que même les « petits » pays n'échappent pas à ces considérations stratégiques. L'armée suisse, explique par exemple Andreas Ernst, est intervenue dans les Balkans au milieu des années 1990 parce qu'elle y trouvait un terrain d'expérimentation où tester de nouvelles formes d'engagement en coopération avec des organisations humanitaires. Son déploiement a également visé à stabiliser une région susceptible de radicaliser les quelque 200 000 Albanais du Kosovo exilés sur le territoire helvétique. En outre, il s'agissait de lutter contre les groupes criminels qui, depuis le Kosovo, avaient des ramifications

(22) Power, Samantha [2008], *Chasing the flame: Sergio de Vieira de Mello and the fight to save the world*, New York, Penguin, p.179.

jusqu'en Suisse. Enfin, l'idée générale était d'éviter la déflagration d'une crise humanitaire qui risquait de précipiter des centaines de milliers de demandeurs d'asile vers l'Europe de l'Ouest.

Ainsi, des déterminants liés à la défense des intérêts nationaux semblent toujours guider les engagements de la communauté internationale au nom de la paix, y compris dans des cadres multilatéraux. Walter Soderlund *et al.* le confirment à leur manière à partir de l'étude de dix pays qui ont été l'objet ou non d'interventions « militaro-humanitaires », à savoir le Liberia en 1990, la Somalie et le Soudan en 1992, le Rwanda et Haïti en 1994, le Burundi et le Congo-Kinshasa en 1996, la Sierra Leone en 1997 et l'Angola et le Timor oriental en 1999. À les en croire, les opérations de paix et le nombre de troupes déployées sur le terrain n'ont dépendu ni de l'intensité des crises ni de leur couverture médiatique, mais de la façon dont les décideurs ont perçu la situation en termes de faisabilité et de promotion de l'intérêt national. Leur constat n'est d'ailleurs pas vraiment étonnant. *A priori*, il semble normal que les militaires et les politiques cherchent à mesurer les risques de leur intervention et souhaitent éviter de se laisser entraîner dans une guerre mondiale. Pour John Lango, par exemple, il n'y a de devoir d'ingérence que si le coût économique, politique et humain d'une opération de paix n'est pas trop élevé.

Indéniablement, les questions de faisabilité jouent un rôle important. On imagine mal l'armée suisse se déployer en Tchétchénie ou au Tibet pour libérer la population du joug russe ou chinois! L'application d'un « droit d'ingérence humanitaire » dépend toujours des rapports de force existants. Ceci explique pourquoi la communauté internationale intervient plus facilement dans les situations où elle espère rencontrer moins de résistance, privilégiant les États faibles dont elle peut contourner la souveraineté<sup>23</sup>. L'Afrique, de ce point de vue, constitue une terre de mission par excellence, puisqu'elle capitalise les trois quarts des ressources en la matière : 77 % des casques bleus déployés par l'ONU en 2005, soit 50 000 hommes sur 65 000, et 75 % du budget des opérations de paix dans le monde, soit 2,9 milliards de dollars sur 3,9 en 2004<sup>24</sup>. Le problème est que les questions de faisabilité poussent aussi à négliger délibérément les régions plus difficiles d'accès, là où, précisément, les besoins de protection des civils sont les plus cruciaux. De surcroît, les engagements de la communauté internationale mettent en évidence des préoccupations stratégiques qui ont peu à voir avec l'intensité des crises. Si l'infaisabilité peut être rédhilatoire, la faisabilité ne suffit pas pour monter des opérations de paix. Ainsi, le Rwanda ne présentait pas de risque militaire pour les puissances occidentales susceptibles d'y mettre un terme au génocide de 1994 : un constat qui rend encore plus insupportable le retrait des casques bleus et l'inaction de la communauté internationale.

(23) Krasner, Stephen [1999], *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press.

(24) Banque africaine de développement [2009], *Rapport sur le développement en Afrique 2008-2009 : règlement des conflits, paix et reconstruction en Afrique*, Paris, Economica, p. 34.



Des auteurs de gauche en concluent que les interventions « militaro-humanitaires » ne sont jamais qu'une nouvelle forme d'impérialisme post-colonial<sup>25</sup>. Pour Noam Chomsky, par exemple, la notion de « responsabilité de protéger » remet au goût du jour l'activisme des grandes puissances, à la différence près qu'elle les soustrait aux obligations du colonisateur d'autrefois. Concrètement, elle revient à déposséder les États décolonisés d'un pouvoir souverain de vie et de mort sur leurs sujets. Anne Orford y voit ainsi une avancée « contre-révolutionnaire » qui rappelle les protectorats d'antan dans un cadre multilatéral privilégiant désormais la diplomatie privée au détriment du débat public<sup>26</sup>. De fait, la notion de « responsabilité de protéger » oblige les États des pays en développement à respecter certains standards d'humanité sous peine de perdre leur légitimité et de ne plus être reconnus par la communauté internationale. Sur les terrains de crises, elle sert aussi à cautionner les appareils coercitifs des gouvernements alliés aux Occidentaux, à l'instar de l'Ouganda dans sa lutte contre les guérilleros de la LRA. En effet, arguent Adam Branch et Mahmood Mamdani, elle réduit le rôle des États à une fonction de protection de la vie humaine, et non de responsabilité politique vis-à-vis de leurs propres citoyens qui, entassés et surveillés dans des camps, n'ont plus les moyens de protester.

Les interventions « militaro-humanitaires », enfin, répondent à la loi du plus fort. En pratique, elles mettent en œuvre deux poids et deux mesures en fonction des intérêts des grandes puissances. En 1999, note Noam Chomsky, les Américains auraient ainsi décidé d'aller sauver les Kosovars mais non les Kurdes, parce que la Turquie était un pays allié, à la différence de la Yougoslavie<sup>27</sup>. Depuis la fin de la guerre froide, souligne en outre Roland Paris, l'extension du mandat des opérations de paix aurait permis de promouvoir le modèle libéral d'une économie de marché pour reconstruire les pays ravagés par la guerre. Rétrospectivement, il apparaîtrait même que l'argument humanitaire a toujours été un prétexte, autrefois pour coloniser des territoires, aujourd'hui pour mettre au pas des régimes rebelles. Au XIX<sup>e</sup> siècle, c'est officiellement pour « sauver » les victimes du joug de l'esclavage et des ravages de la famine que les Européens ont pris possession de l'Afrique et de l'Inde, tandis que les Américains annexaient Cuba et les Philippines pour « libérer » la population de la férule espagnole. Finalement, aucune opération de paix ne serait « purement » humanitaire. À des degrés divers, toutes révéleraient des arrière-pensées impérialistes ou stratégiques.

---

(25) Bricmont, Jean [2005], *Impérialisme humanitaire : droits de l'homme, droit d'ingérence, droit du plus fort ?*, Bruxelles, Éditions Aden ; Daniel, Lagot (dir.) [2010], *Droit international humanitaire : États puissants et mouvements de résistance*, Paris, L'Harmattan.

(26) Orford, Anne [2011], *International authority and the responsibility to protect*, Cambridge, Cambridge University Press.

(27) Pour un point de vue similaire, qui compare cette fois le Kosovo et le Congo-Kinshasa, voir Damrosch, Lori Fisler [2000], "The inevitability of selective response? Principles to guide urgent international action", in Schnabel, Albrecht et Thakur, Ramesh (eds.), *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention: selective indignation, collective action, and international citizenship*, Tokyo, United Nations University Press, p. 405-419.

Un rapide retour sur les interventions d'humanité du XIX<sup>e</sup> siècle est éclairant de ce point de vue. Oded Löwenheim soutient par exemple que le bombardement d'Alger par la marine britannique en 1816 est, historiquement, la première opération humanitaire armée de grande ampleur. En effet, elle vise à mettre un terme à la piraterie des esclavagistes arabes qui sévissent en mer Méditerranée. Initiative unilatérale, elle est altruiste, car elle permet de libérer des captifs qui, bien que chrétiens, ne sont pas des ressortissants britanniques. De plus, elle est désintéressée, car les pirates ne gênent pas le commerce de l'Angleterre. Au contraire, ils évitent soigneusement de s'en prendre aux navires de Sa Majesté, première marine du monde, et ciblent les bateaux de leurs concurrents, moins puissants. En outre, la bataille navale de 1816 ne débouche pas sur une conquête coloniale, contrairement au débarquement des Français sur la terre ferme en 1830. En revanche, elle répond à un souci diplomatique. Londres, qui n'a pas besoin de démontrer sa puissance au sortir des guerres napoléoniennes, veut convaincre ses rivaux de sa détermination à lutter sincèrement contre la traite. Il s'agit notamment de contrecarrer les arguments de l'Espagne, du Portugal et du Brésil, qui accusent l'Angleterre d'adopter deux poids et deux mesures en se préoccupant uniquement de faire libérer les esclaves noirs d'Afrique, mais pas les Blancs d'Europe, ceci de manière à consacrer la suprématie des colonies britanniques mieux pourvues en main-d'œuvre. À sa façon, explique Oded Löwenheim, la bataille d'Alger de 1816 est donc une manière d'affirmer la crédibilité de la première puissance maritime du monde.

À en croire certains auteurs, le débarquement de troupes françaises au Liban en 1860 serait en fait la seule opération véritablement humanitaire de l'époque<sup>28</sup>. Foncièrement désintéressée, elle a pour objectif de réinstaller dans leurs villages quelque 75 000 habitants réfugiés sur la côte, d'une part, et de mettre fin aux massacres qui, commis par des musulmans druzes, ont provoqué la mort de 10 000 à 20 000 chrétiens maronites, d'autre part. Pour reprendre les termes du protocole d'août 1860, qui entérine l'action de la France au Liban, elle ne vise à « aucun avantage territorial, aucune influence excessive, ni aucune concession touchant le commerce ». Conçue dans un cadre multilatéral, elle se distingue bien des processus de colonisation menés sous prétexte de remettre de l'ordre dans les affaires intérieures d'un pays en crise, à l'instar de la Tunisie avec la France en 1881. À sa manière, elle diffère également de l'intervention américaine de 1898 à Cuba, que Michael Walzer qualifie d'impérialisme « bienveillant » et qui consiste tout à la fois à faire cesser des massacres et à chasser le colonisateur espagnol tout en refusant d'annexer formellement le territoire afin de ne pas hériter de sa dette.

(28) Brownlie, Ian [1963], *International law and the use of force by states*, Oxford, Clarendon, p. 340. Pour un avis opposé, voir Pogany, Istvan [Janv. 1986], "Humanitarian intervention in international law: the french intervention in Syria re-examined", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 35, n° 1, p. 182-190; Makdissi, Ussama Samir [2000], *The culture of sectarianism: community, history, and violence in nineteenth-century Ottoman Lebanon*, Berkeley, University of California Press; Rodogno, Davide [2011], "The 'principles of humanity' and the European powers' intervention in Ottoman Lebanon and Syria in 1860-61", in Simms, Brendan et Trim, David (eds.), *Humanitarian intervention: a history*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 159-183.



Au Liban en 1860, les puissances occidentales n'ont en l'occurrence pas violé la souveraineté de l'Empire ottoman. À la différence du cas de la Grèce en 1827, elles n'ont ainsi pas demandé l'indépendance d'un État « maronite ». Au contraire, elles ont cherché à obtenir l'approbation de la Sublime Porte et à agir de concert avec les Turcs, qui ont limité le nombre de troupes françaises et fixé les échéances de leur retrait. De leur côté, les Ottomans, qui n'étaient pas les instigateurs des massacres, ont autorisé les puissances européennes à intervenir afin de reprendre le contrôle d'une situation qu'ils ne maîtrisaient plus. Soucieux de masquer leur incapacité à protéger les minorités chrétiennes de la fureur des Druzes, les autorités locales se sont alors empressées de rétablir l'ordre et de punir les auteurs de troubles avec la plus grande sévérité, ceci pour donner des gages aux Occidentaux et éviter une occupation prolongée de leur territoire. À Damas, notamment, le gouverneur Mohammed Fouad a fait exécuter les meneurs de façon parfois si hâtive et brutale que les Européens ont fini par s'en émouvoir en lui demandant de réfréner ses ardeurs répressives !

Du côté de Paris, explique Olivier Forcade, l'opération a aussi répondu à des considérations de politique intérieure et extérieure. À l'époque, la France cherchait en effet à sécuriser ses approvisionnements en soie et à pérenniser son rayonnement au Moyen-Orient, où elle était directement en compétition avec le Royaume-Uni depuis le démarrage du chantier du canal de Suez en 1859. Sur la scène politique intérieure, Napoléon III voulait par ailleurs donner des gages aux milieux catholiques, qui lui avaient reproché de soutenir l'unité italienne au détriment des États pontificaux. L'affaire libanaise lui a en l'occurrence permis de se poser en défenseur des minorités chrétiennes au moment où, sur place, l'armée française était amenée à coopérer avec les jésuites pour distribuer de la nourriture à quelque 20 000 réfugiés regroupés à Beyrouth. Enfin, si Napoléon III a vite accepté de retirer ses troupes, c'était à cause des pressions britanniques et pour mieux s'occuper d'autres crises internationales apparues entre-temps en Pologne et en Chine.

La France n'a d'ailleurs pas été la seule à vouloir tirer parti de la crise libanaise sur le plan politique. La Russie, quant à elle, a essayé de s'appuyer sur le protocole d'août 1860 pour étendre son droit à protéger les minorités chrétiennes dans d'autres régions de l'Empire ottoman. Ses arrière-pensées géopolitiques allaient apparaître encore plus clairement lorsque le « concert des nations » européennes décida d'intervenir pour mettre fin à des troubles en Crète à partir de février 1897. Soucieuse de s'assurer un débouché en Méditerranée, la Russie n'a pas vraiment caché son intention de prendre *in fine* le contrôle de l'île, à la différence de l'Allemagne et de l'Autriche, qui se retirèrent dès avril 1898 afin de laisser leur allié ottoman reprendre possession du territoire. L'attitude des uns et des autres a contrasté avec le comportement plus neutre du Royaume-Uni, de la France et de l'Italie. En l'occurrence, ces trois pays se sont employés à chasser tant les troupes grecques que turques. Ils n'ont cherché ni à annexer la Crète ni à privilégier les chrétiens au détriment des minorités musulmanes.

La diversité des positions des différents États intervenants oblige ainsi à nuancer les lectures par trop politiques des motivations qui ont pu animer les interventions d'humanité hier ou les opérations de paix aujourd'hui. Toute la difficulté est d'apprécier la part d'altruisme et de compassion dans des engagements qui ne sont ni complètement intéressés ni complètement désintéressés. Le fait qu'il n'y ait pas de colonisation ou d'occupation prolongée d'un territoire ne suffit évidemment pas à qualifier d'humanitaire une opération militaire à l'étranger. Parfois, la participation d'un pays à une opération de paix répond uniquement à un besoin de démonstration de puissance pour affirmer son rôle sur la scène internationale, et non pour mettre la main sur des ressources stratégiques. Dans le même ordre d'idées, d'ailleurs, l'aide humanitaire peut aussi servir d'alibi pour justifier le refus d'un État de s'engager davantage sur des terrains de crise en y envoyant des troupes. En 1918, relève Gary Bass, Theodore Roosevelt se plaignait par exemple que les secours américains aux rescapés du génocide arménien de 1915-1916 avaient permis, au mieux, de cautériser les plaies, mais pas de les soigner. Les États-Unis, en l'occurrence, s'étaient retranchés derrière leurs activités humanitaires pour arguer qu'ils ne pouvaient pas, en plus, exercer un mandat de la communauté internationale en vue d'assurer la sécurité de la jeune et éphémère république d'Arménie.

#### ■ Les abus de la rhétorique du « soldat secouriste »

Ainsi, il s'avère que la rhétorique du sauvetage fonctionne dans les deux sens : pour légitimer ou pour refuser une intervention militaire, voire les deux tout à la fois ! Au sortir de la guerre froide, par exemple, l'opération *Restore Hope* des Américains a été comprise comme une tentative d'affirmer la capacité des États-Unis à assumer un rôle de gendarme mondial... tout en justifiant leur refus d'envoyer également des troupes en Bosnie à un moment où la communauté internationale pressait Washington d'intervenir à Sarajevo<sup>29</sup>. En revanche, il ne s'agissait certainement pas de mettre la main sur un pays, la Somalie, qui présentait peu d'intérêt économique et stratégique pour la Maison-Blanche. Par comparaison, l'intervention des États-Unis en Irak en 2003 se révèle plus « classique » sur le plan géopolitique, car elle visait effectivement à renverser un régime hostile et à contrôler ses ressources pétrolières. Rétrospectivement, son argumentation humanitaire n'en paraît que plus fallacieuse. Officiellement, rappelle Richard Miller, l'objectif avait d'abord été de lutter contre le terrorisme et de chercher des armes de destruction massive. C'est seulement dans un second temps que, faute de mieux, le Président George Bush a essayé de justifier son opération en invoquant la nécessité morale de protéger la population contre la dictature de Saddam Hussein. Depuis lors, des pays alliés ont suivi le mouvement. Aux Pays-Bas et en Australie, notamment, les spécialistes de la

(29) Halberstam, David [2001], *War in a time of peace: Bush, Clinton, and the generals*, New York, Scribner, p. 251.



communication militaire ne se sont pas gênés pour utiliser des arguments « humanitaires » en vue d'attirer les recrues, d'améliorer l'image de marque des armées et de compenser la crise de vocations suite au désastre de leur intervention en Irak. La France, elle, avait d'abord justifié son engagement en Afghanistan au nom de la lutte contre le terrorisme en 2001. Mais à mesure que l'opération s'enlisait, le Président Nicolas Sarkozy en est venu à évoquer la reconstruction d'un État failli, la démocratisation du pays, la défense des libertés civiques et l'émancipation des femmes.

À cet égard, il est clair que les États-Unis n'ont pas été les seuls à utiliser la rhétorique du « soldat secouriste ». Au Kosovo en 1999, les pays de l'OTAN ont également invoqué des motivations humanitaires pour légitimer une opération militaire qui n'avait pas été approuvée par les Nations Unies. Contrairement aux États-Unis à propos de l'Irak en 2003, ils n'ont même pas cherché à justifier leur intervention en faisant référence à la Charte de l'ONU ou à l'existence d'une menace contre la paix mondiale<sup>30</sup>. Par contrecoup, expliquent Peter Morris, Michael Barnett et Jack Snyder, leur volontarisme humanitaire est allé encore plus loin car l'OTAN a d'emblée voulu gérer l'ensemble des secours pour compenser les dégâts collatéraux que ses bombardements n'allaient pas manquer de provoquer au sein de la population civile. Une fois déployés au Kosovo, les différents contingents de l'OTAN ont alors soutenu leurs propres ONG « nationales », quitte à court-circuiter le HCR et ses velléités de coordination sous l'égide des Nations Unies. Concrètement, ce sont les militaires et non les humanitaires qui ont décidé où et quand les camps de réfugiés allaient être construits, y compris après la fin des bombardements. De son côté, la responsable du HCR, Sadako Ogata, a vite accepté le fait accompli en demandant l'assistance logistique de l'OTAN pour organiser l'accueil des Kosovars en Albanie et en Macédoine. Financées et instrumentalisées par les États membres de l'Alliance, les institutions humanitaires ont eu beau jeu de protester contre un alignement stratégique qui compromettrait leur neutralité...

Historiquement, il apparaît ainsi que, pour les gouvernements, l'argument du secours à des populations en danger sert souvent, voire systématiquement, à défendre des intérêts nationaux et diplomatiques<sup>31</sup>. D'après James Pattison, de telles démarches sont parfaitement compatibles avec des motivations humanitaires dont les ressorts politiques n'entament en rien la légitimité des pays prêts à se mobiliser afin de mettre un terme à des violences de masse. L'important, ajoute Allen Buchanan, est que

(30) Voir à ce sujet la position du président du TPIY : Cassesse, Antonio [1999], "Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?", *European Journal of International Law*, vol. 10, n° 1, p. 23-30, ainsi que l'ouvrage de Jokic, Aleksandar (ed.) [2003], *Lessons of Kosovo: the dangers of humanitarian intervention*, Peterborough (Ont.), Broadview Press. Le juge sud-africain Richard Goldstone, président de la Commission indépendante et internationale sur le Kosovo, concluait pour sa part que la guerre de l'OTAN contre la Yougoslavie avait été illégale, mais légitime. Cf. Independent International Commission on Kosovo [2000], *Kosovo report: conflict, international response, lessons learned*, Oxford, Oxford University Press.

(31) Henkin, Louis [sept. 1972], "Biafra, bengal, and beyond: international responsibility and genocidal conflict: remarks", *American Society of International Law Proceedings* vol. 66, n° 4, p. 96.

l'usage de la force militaire soit accepté à la fois par les citoyens de l'État intervenant, la communauté internationale et les populations destinées à être « sauvées ». Mais les « souverainistes » et les « anti-impérialistes » vont plus loin. Pour eux, les déterminants géopolitiques des opérations de paix ne sont absolument pas conciliables avec des logiques de solidarité qui répondraient en priorité aux besoins tels qu'ils sont exprimés ou perçus dans des pays en crise. À en croire Immanuel Wallerstein, Randall Williams, Mark Duffield et Vernon Hewitt, l'universalisme des droits de l'homme et l'ingérence humanitaire seraient intrinsèquement liés à des motivations impérialistes. Qui plus est, la promotion de normes « philanthropiques » serait une spécificité occidentale, ceci dès le XIX<sup>e</sup> siècle pour justifier des guerres de conquête coloniale au nom de la mission « civilisatrice » de l'Europe ou de l'Amérique du Nord. Pour partir en campagne, affirment Michael Dillon et Julian Reid, les démocraties libérales prendraient particulièrement soin d'invoquer « l'intérêt supérieur de l'humanité » plutôt que la sécurité de l'État ou l'équilibre des rapports de force.

On peut certes arguer que le monde occidental n'a pas de monopole en la matière. L'idée de guerre juste, notamment, n'est pas née avec le christianisme. Dès l'Antiquité, relate par exemple Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, la Chine admettait parfaitement que l'on envisage de recourir à la force afin d'empêcher des massacres et de libérer la population du joug d'un tyran. Le principe de tuer des hommes pour en sauver d'autres semblait d'autant plus justifié que la souveraineté de l'Empire du Milieu se voulait universelle et s'étendait à la totalité du monde connu. Par conséquent, il ne pouvait être question de guerres de conquête, mais seulement d'expéditions punitives en vue de réprimer un acte de rébellion contre l'autorité divine de l'empereur autant que contre les bonnes mœurs et le droit des gens. Les interventions de T'ang en 1752 av. J.-C. ou de Ou Wa en 1121 av. J.-C. visaient ainsi à renverser des tyrans locaux qui avaient perdu toute légitimité du fait de leur cruauté et de leur barbarie. Rétrospectivement, de telles opérations paraissent d'autant plus surprenantes que la Chine compte aujourd'hui parmi les pays les plus hostiles à l'idée d'une ingérence humanitaire, même si Jonathan Davis relève que la position de Pékin à ce sujet est en train de s'assouplir.

L'Asie, en l'occurrence, n'est pas un cas à part. Les pays en développement d'Afrique ou du Moyen-Orient ont également évolué et n'hésitent plus à reprendre une rhétorique humanitaire pour demander l'aide de la communauté internationale<sup>32</sup>. En général, explique Mohammed Ayoob, les nationalistes du tiers-monde avaient des positions « souverainistes » et anti-impérialistes pour récuser des interventions d'humanité qui auraient risqué de déstabiliser l'ordre mondial, de remettre en cause le droit à l'autodétermination et de masquer les visées hégémoniques des anciennes puissances coloniales. Neuf ans avant l'entrée des forces de l'OTAN au Kosovo, la CEDEAO n'en avait pas moins décidé, en 1990, de se passer de l'approbation du

(32) Salamé, Ghassan [1996], *Appels d'empire : ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, p. 10.



Conseil de sécurité des Nations Unies pour envoyer des troupes au Liberia afin de séparer les belligérants et protéger les victimes de la guerre civile. Par la suite, note Paul Williams, son droit d'intervention humanitaire dans un cadre régional devait d'ailleurs être avalisé par l'Union africaine, qui a monté ses propres opérations de paix au Burundi à partir de 2003, au Darfour à partir de 2004 et en Somalie à partir de 2007. Depuis lors, la CEDEAO a prévu de se doter de façon permanente d'une force d'interposition pérenne reposant sur un dispositif de formation continue<sup>33</sup>.

De fait, l'invocation d'un devoir d'assistance n'est pas l'apanage des démocraties libérales occidentales. Historiquement, rappellent Sean Murphy et Ian Brownlie, des dictatures comme le Japon militariste, l'Italie fasciste et l'Allemagne nazie ont également prétendu aller sauver des populations en danger pour envahir la Mandchourie en 1931, l'Éthiopie en 1935 ou les Sudètes en 1938. L'URSS, quant à elle, a aussi fait référence aux valeurs universelles de l'humanité pour exporter sa révolution dans le monde. En revanche, les pays du bloc socialiste se sont toujours refusé à utiliser des registres humanitaires pour légitimer leurs interventions militaires. Afin de justifier son invasion du Cambodge en 1979, par exemple, le Viêt Nam a officiellement argué d'une agression des Khmers rouges plutôt que de se référer à un impératif moral d'assistance à des personnes en danger qui l'aurait habilité à aller renverser le régime génocidaire de Pol Pot. Dans le même ordre d'idées, la Tanzanie et l'Inde ont utilisé l'argument de la légitime défense pour envahir l'Ouganda en 1979 ou le Bangladesh en 1971<sup>34</sup>. De ce point de vue, il serait hasardeux de considérer qu'il s'agissait d'opérations humanitaires unilatérales sous prétexte qu'elles ont permis de renverser le régime sanguinaire d'Idi Amin Dada ou de mettre un terme aux massacres perpétrés par les troupes d'Islamabad au Pakistan oriental<sup>35</sup>. Dans les deux cas, la Tanzanie et l'Inde avaient en fait été agressées. En effet, les troupes de Kampala avaient franchi la frontière et commencé à occuper une région tanzanienne qu'elles prétendaient annexer. Quant au Pakistan, il avait bombardé des villages frontaliers et provoqué l'exode vers l'Inde de centaines de milliers de réfugiés

(33) Celui-ci se compose en l'occurrence d'enseignements stratégiques, tactiques et opératifs qui sont respectivement dispensés par le collège national de défense à Abuja (Nigeria), une école de maintien de la paix créée en 2007 à Bamako (Mali) et le centre Kofi Annan monté en 2003 à Accra (Ghana). Pour l'instant, le dispositif se heurte à des difficultés qui rappellent un peu les problèmes du programme français RECAMP (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), dont le centre de formation initialement prévu en Côte d'Ivoire n'a pas pu voir le jour à cause de la guerre civile dans ce pays. En 2012, le directeur d'instruction de l'école de maintien de la paix de Bamako, le colonel Moussa Sinko Coulibaly, participait ainsi au coup d'État du capitaine Amadou Saogo, qui renversa un président démocratiquement élu.

(34) Devant le Conseil de sécurité de l'ONU, l'Inde devait même supprimer l'argument humanitaire qu'elle avait initialement invoqué pour justifier son intervention militaire. Cf. Akehurst, Michael [1984], "Humanitarian intervention", in Bull, Hedley (ed.), *Intervention in world politics*, Oxford, Clarendon Press, p. 96.

(35) Fernando Tesón défend le point de vue contraire en appréciant les effets secondaires positifs d'interventions militaires qui ne se revendiquaient pas comme humanitaires, mais qui ont pu précipiter la chute de dictatures, à l'instar de la guerre des Malouines avec l'Argentine en 1983.

bengalis : un *casus belli* aux yeux de New Delhi, qui a alors dénoncé les exactions et la tentative de « génocide » d'Islamabad<sup>36</sup>.

Il est vrai que, pendant la guerre froide, les puissances occidentales cherchaient aussi peu à se draper dans des oripeaux humanitaires pour légitimer leurs interventions à l'étranger. Elles invoquaient plutôt la légitime défense ou la protection de leurs ressortissants quand elles envoyaient des troupes dans des conflits comme le Congo lors de l'évacuation des Occidentaux à Stanleyville en 1964 ou à Kolwezi en 1978. Au XIX<sup>e</sup> siècle, explique Gary Bass, les puissances occidentales s'efforçaient même de légaliser leur démarche en essayant de l'inscrire dans un droit international classique, quitte à prétendre avoir subi un préjudice direct. Afin de justifier leur intervention en Grèce dans le cadre du traité de Londres qui avait été signé en juillet 1827, la France, la Russie et le Royaume-Uni ont ainsi mis en avant les pertes commerciales qu'ils auraient subies du fait des massacres commis par les Ottomans. De même en février 1898, c'est officiellement à cause de l'explosion d'un de leurs navires en rade de La Havane que les États-Unis ont envahi Cuba et mis un terme aux exactions du colonisateur espagnol, qui s'était rendu coupable de nombreuses déportations et atrocités. Pour intervenir en faveur des israélites de Roumanie et de Moldavie victimes de vexations en mai 1902, puis de pogroms en avril 1903, encore, Washington a dû invoquer le préjudice que lui aurait causé l'immigration de juifs trop pauvres pour s'intégrer dans l'économie américaine ! D'une manière générale, les logiques secouristes de l'époque étaient rarement présentées comme une fin en soi. Au mieux, elles accompagnaient des opérations de « pacification », mais sans en constituer l'élément central.

Aujourd'hui, soutiennent Didier Fassin et Mariella Pandolfi, l'argument moral du sauvetage de populations en danger a en revanche supplanté les logiques d'assistance à des gouvernements fragiles ou des mouvements de libération qui, autrefois, justifiaient les interventions militaires des grandes puissances<sup>37</sup>. Une pareille évolution est particulièrement frappante en ce qui concerne la formulation des résolutions de l'ONU autorisant le déploiement de casques bleus. Rappelons en effet que les chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies ne permettent l'usage de la force qu'en cas d'autodéfense ou de menace grave contre la paix mondiale. Écrit en 1945, le texte fondateur de l'Organisation vise d'abord à instituer un système de sécurité collective et ne fait donc aucunement mention de motifs humanitaires pour envoyer des troupes sauver des vies à l'intérieur d'un État en guerre contre une partie de sa

(36) Comme au Biafra deux ans plus tôt, le Pakistan a ainsi été soupçonné de vouloir délibérément « purifier » sa région orientale, qui était plus peuplée que la partie occidentale du pays. En fait de nettoyage ethnique, son armée n'a cependant pas été en mesure d'empêcher la fuite des Bengali vers l'Inde et, ce faisant, de révéler son impuissance aux yeux de la communauté internationale. Cf. Myard, David [2010], *Sadrudin Aga Khan and the 1971 east pakistani crisis. Refugees and mediation in light of the records of the office of the high commissioner for refugees*, Genève, Graduate Institute of International and Development Studies.

(37) Pour une thèse inverse, qui argue que les États continuent d'invoquer l'autodéfense pour justifier leurs interventions militaires extérieures, voir Gray, Christine [2004], *International law and the use of force*, Oxford, Oxford University Press.



population. Dans le contexte des tensions de la guerre froide, explique Mats Berdal, les opérations de paix des Nations Unies ont ainsi pour principal objectif d'éviter des confrontations directes entre les grandes puissances. L'idée est d'enrayer l'escalade des conflits susceptibles de déborder de leurs frontières et d'impliquer l'URSS ou les États-Unis. Le propos n'est ni d'empêcher des massacres, ni de sécuriser l'assistance humanitaire, ni de veiller au respect des droits de l'homme.

Au sortir de la guerre froide, note Robert Jackson, les Nations Unies continuent d'ailleurs de s'appuyer sur des motifs classiques de souveraineté pour monter ou avaliser des opérations de paix. Officiellement, c'est à cause de l'invasion du Koweït en 1990 que le Conseil de sécurité de l'ONU vote des résolutions autorisant le déploiement de troupes en vue d'éviter un embrasement régional du conflit et de porter secours aux Kurdes dans le Nord de l'Irak en 1991. À meilleure preuve, les Occidentaux ne cherchent pas à faire approuver par les Nations Unies leur opération « militaro-humanitaire » à la frontière turque, *Provide Comfort*, car ils savent qu'ils se heurteraient à un veto russe et chinois<sup>38</sup>. En Bosnie, encore, l'ONU accepte en 1993 le principe d'une intervention pour protéger des attaques de la Serbie et de la Croatie un nouvel État dont l'indépendance a été reconnue par la communauté internationale, quoi qu'il en soit de la nécessité de sécuriser l'aide humanitaire et d'assister une population en proie à la guerre civile. Dans le même ordre d'idées, le Conseil de sécurité des Nations Unies invoque un risque de déstabilisation et une menace sur l'ensemble des pays de la région pour voter en 1991 puis 1993 des résolutions musclées qui visent à réguler l'afflux de *boat people* haïtiens et qui, concrètement, ouvrent la voie à un renversement militaire de la dictature à l'époque au pouvoir à Port-au-Prince.

216

Par la suite, cependant, l'argument du secours à des populations en détresse est beaucoup plus ouvertement évoqué pour la Somalie fin 1992 ou le Rwanda en 1994. De ce point de vue, l'usage du mot « humanitaire » évolue surtout dans le sens d'un élargissement, à tel point que le terme recouvre maintenant des significations fort diverses, qui vont de l'assistance d'urgence à des blessés jusqu'à la reconstruction d'États entiers, en passant par la réintégration des combattants et la réforme des appareils de sécurité. Depuis la fin de la guerre froide, en particulier, la notion est fréquemment utilisée pour légitimer le recours à la force de la communauté internationale. Didier Fassin, qui parle d'une « nouvelle économie morale », constate ainsi que, désormais, « les gouvernements invoquent de plus en plus souvent l'argument humanitaire pour qualifier les interventions armées qu'ils conduisent ». Le Français Bernard Kouchner ou l'Italien Luciano Bozzo en sont même à parler de « guerriers humanitaires » ! Avec Lorraine Elliott, Graeme Cheeseman, Wil Verwey, James Pattison, Cristina Badescu et tant d'autres, les Anglo-Saxons, notamment, avancent

(38) Welsh, Jennifer [2008], "The Security Council and humanitarian intervention", in Lowe, Vaughan, Roberts, Adam, Welsh, Jennifer *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*, New York, Oxford University Press.

des définitions purement militaires des interventions dites « humanitaires ». Jean-Baptiste Jeangène Vilmer, Brendan Simms et David Trim y ajoutent pour leur part un élément supplémentaire, à savoir le refus de l'État concerné d'autoriser le déploiement sur son territoire de troupes mandatées par les Nations Unies.

De pareils glissements sémantiques invitent alors à revenir sur les fondements des opérations de paix, malgré notre incapacité à discerner précisément les intentions d'actions de secours qui ont toutes des ressorts politiques. Pour apprécier leur éventuel caractère humanitaire, Jean-Baptiste Jeangène Vilmer propose de considérer tout à la fois les motivations et les résultats des interventions militaires, c'est-à-dire d'évaluer leur faisabilité *ex ante* et leur efficacité *ex post* pour aider des populations en danger. Partant d'une sorte de principe de précaution, les théoriciens de la « responsabilité de protéger » énoncent quant à eux six critères pour rendre acceptable le montage d'une opération de paix par la communauté internationale : la justesse de la cause défendue ; la légitimité multilatérale de l'autorité responsable ; l'intention humanitaire ; l'usage de la force en dernier recours ; la proportionnalité de la réponse à la violence ; et la faisabilité du projet. Il faut notamment que des massacres soient massifs, imminents ou en cours pour justifier une intervention militaire étrangère. Renverser une dictature sanguinaire n'est pas un motif recevable car l'objectif d'une opération humanitaire doit être de sauver des vies menacées et non de punir les coupables. Évacuer des ressortissants pris au piège dans un pays en guerre n'est pas non plus un critère acceptable car la protection de concitoyens et non d'étrangers ne relève pas du caractère altruiste d'une intervention internationale.

Ainsi, les fondements humanitaires d'une opération militaire reposent concomitamment sur des obligations de moyens et de résultats. Toute la difficulté est d'apprécier la conformité à des normes suffisamment précises pour délimiter les objectifs d'un recours à la force, mais trop floues pour définir le partage des tâches et « borner » la frontière entre secouristes et soldats de la paix. Les débats à ce sujet restent particulièrement vifs lorsqu'il s'agit de mesurer l'efficacité d'une intervention « militaro-humanitaire ». Selon Graham Gordon, par exemple, on ne peut pas savoir d'avance si une opération de paix permettra effectivement de sauver des vies. De ce point de vue, il n'est pas possible d'adopter la position de James Pattison, pour qui une intervention militaire serait légitime, sur le plan humanitaire, à partir du moment où elle se révèle efficace. De façon rétrospective, et pas seulement prospective, l'évaluation du nombre de « vies sauvées » reste en effet problématique, qu'il s'agisse d'apprécier la performance des secouristes ou des soldats de la paix. Parce qu'ils se sentent mis en concurrence avec la puissance logistique des armées, les premiers se contentent trop souvent de disqualifier l'apport des seconds sans pour autant oser s'interroger ouvertement sur leur propre impact dans des pays en crise. La question, toujours pendante, est évidemment de savoir si l'on peut comparer l'efficacité des uns et des autres.



## CONCLUSION

Revenons ainsi un moment sur les enseignements tirés des chapitres qui précèdent. Dans un premier temps, nous avons cherché à rappeler la dimension stratégique de l'aide internationale et des opérations de paix dans des pays en guerre. S'il ne nous paraît pas possible de soutenir que l'une serait plus ou moins efficace que l'autre, nous avons souligné que les défis des humanitaires d'aujourd'hui sont d'ordre structurel et qu'ils ne peuvent être réduits à de simples contingences conjoncturelles depuis la fin de la guerre froide ou les attentats terroristes de septembre 2001.

Prisonnière de la raison d'État, l'aide à des populations en danger a toujours eu du mal à s'affranchir de la logique des intérêts nationaux pour affirmer sa vocation universelle et son impartialité en faveur de toutes les victimes, quelle que soit leur allégeance politique, sociale, religieuse ou communautaire. Les difficultés que rencontrent à présent les organisations humanitaires ne sont certainement pas nées d'hier. Collaborateur du CICR lors de la famine de 1984 en Éthiopie, Rainer Baudendistel le résume à sa manière lorsqu'il entreprend d'étudier le rôle du mouvement de la Croix-Rouge en Abyssinie au moment de l'invasion italienne de 1936 : « À ma grande surprise, écrit-il, je devais découvrir que les problèmes de l'époque étaient similaires à ceux auxquels j'avais été confronté en tant que praticien cinquante ans plus tard. »

Bien entendu, de telles réminiscences ne permettent pas pour autant de conclure à une simple répétition de l'histoire. Depuis la fin de la guerre froide, la multiplication des opérations de paix a effectivement remis au goût du jour les débats sur les possibilités de synergies entre secouristes et militaires déployés sur des terrains de crise. La question dépasse très largement les problèmes de coordination et d'intégration des uns et des autres sous la coupe des Nations Unies ou d'une nation cadre. Fondamentalement, le débat se pose aussi en termes d'alternatives. L'emploi de la force et la légalisation du droit de tuer ne sont-ils pas contradictoires avec l'objectif affiché de sauver des vies ? Ne reviennent-ils pas à légitimer le recours à des solutions militaires pour gérer les conflits ? Dans la lignée du pacte Briand-Kellog, les courants pacifistes du mouvement humanitaire préféreraient évidemment que l'on engage un désarmement général et que la guerre soit mise hors la loi. Avec l'effondrement de l'URSS en 1991, de telles propositions ne paraissaient pas complètement utopistes à l'heure où des auteurs tels que John Mueller tablaient sur une diminution tendancielle du risque d'affrontements armés. Mais les réalistes ont vite objecté que, suivant le principe du vaccin, il convenait de combattre le mal par le mal et que la régulation des conflits nécessitait plutôt l'établissement d'une force de maintien de l'ordre international, par exemple sous la forme d'une armée onusienne permanente.

Aujourd'hui comme hier, les débats sur les « interventions d'humanité », les « opérations de paix » ou la « responsabilité de protéger » ont ainsi assigné aux militaires une fonction de secours en vue de « sauver » des populations sur le point d'être massacrées ou brutalisées. En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, la question est notamment de savoir



dans quelle mesure des forces armées peuvent jouer un rôle humanitaire et encadrer la distribution de vivres. Hostiles au mélange des genres, des secouristes soulignent que certaines opérations de paix ont soit prolongé les conflits, soit même exacerbé les tensions. Le problème est que l'argument de l'inefficacité des militaires peut parfaitement être renvoyé aux humanitaires. Les secouristes, on l'a vu, ont aussi contribué à alimenter ou aggraver des conflits, et ils ne sont pas pour rien dans les échecs de l'aide internationale. Au contraire, le recours à la force peut dénouer les conflits et les blocages politiques à l'origine d'insurrections ou d'affrontements armés.

Statistiques à l'appui, les études de Roy Licklider, Zeev Maoz et Virginia Fortna sont éclairantes : les guerres qui se terminent par une victoire militaire décisive ont davantage de chances d'aboutir à une paix durable que si elles se concluent par un accord négocié ou une intervention de la communauté internationale qui risquent toujours de figer la situation sur la base d'un *statu quo* fragile. En poursuivant le raisonnement jusqu'à son terme, il conviendrait alors d'aider le vainqueur putatif à gagner le plus rapidement possible pour abrégier l'agonie du faible et épargner des vies ! À en croire Richard Betts ou Edward Luttwak, faciliter la victoire du camp le mieux placé pourrait en effet permettre de résoudre définitivement le conflit à l'origine de la confrontation et donc mettre un terme aux affrontements armés et aux souffrances de la population. Encore faudrait-il pour cela que les belligérants ne soient pas engagés dans des guerres d'extermination. D'un point de vue humanitaire, armer un camp pour sauver des vies semble non seulement absurde, mais aussi improbable. Comment donc connaître à l'avance la partie qui va gagner ? Quelle que soit la justesse des causes défendues, les rapports de force ne déterminent pas toujours les résultats, loin de là. En 1956, qui aurait ainsi pu prévoir la victoire des partisans de Fidel Castro, question qu'on peut également poser à propos des Khmers rouges en 1968, du Front populaire de libération de l'Érythrée en 1972, du Mouvement national somalien en 1980, du Front patriotique rwandais en 1990 ou de l'Armée de libération du Kosovo en 1996 ?

D'une manière générale, l'appui à un belligérant ou une intervention militaire internationale n'échappe pas aux contradictions philosophiques, sémantiques et épistémologiques d'un oxymore. Une démarche humanitaire peut-elle en effet assumer la perte de vies humaines pour en sauver d'autres ? C'est finalement là que se situe le curseur qui sépare irrémédiablement les déploiements militaires des logiques secouristes civiles. Car pour le reste, on ne sait pas vraiment si l'aide humanitaire, une opération de paix ou les deux combinées sont plus efficaces lorsqu'il s'agit de sauver des vies. Sans doute n'est-il pas possible de répondre objectivement à cette question. Au mieux, on peut simplement souligner les oppositions de principe qui empêchent d'assigner une fonction humanitaire aux soldats chargés de rétablir la paix. À la différence du militaire, le secouriste n'admet pas que son action justifie des morts. À sa façon, le débat renvoie d'ailleurs à la confrontation entre le *jus ad bellum* et le *jus in bello* : la « guerre juste », qui légitime les combats, et la « justesse dans la guerre », qui vise à humaniser les pratiques militaires et à minimiser les souffrances de la population.

De ce point de vue, l'« ingérence humanitaire » montre vite ses limites lorsqu'elle légalise le fait de tuer et conduit à militariser la protection des victimes dans le cadre d'initiatives unilatérales ou d'opérations de paix montées par les Nations Unies. Pour forcer la main des gouvernements qui massacrent leur propre population et refusent les secours de la communauté internationale, Bernard Kouchner disait que le respect des souverainetés étatiques s'arrêtait à l'endroit précis où naissait le risque de non-assistance à des personnes en danger. L'idée, généreuse, mérite sans doute d'être défendue car, pour reprendre une expression entendue au moment de la crise du Rwanda en 1994, on n'arrête pas un génocide avec des médecins. Mais il convient alors d'ajouter que le principe d'ingérence « humanitaire » s'arrête aussi là où commence le risque de militarisation. Les deux registres d'action diffèrent dans la forme comme dans le fond. Pour alléger les souffrances, le secouriste intervient au niveau des conséquences d'un conflit ; pour imposer la paix, le militaire cherche, quant à lui, à traiter les causes des troubles. Les uns et les autres jouent parfois un rôle complémentaire, de la même façon que les États peuvent parfaitement mettre en œuvre des politiques humanitaires à l'étranger, du moment que celles-ci coïncident avec leurs intérêts nationaux. Fondamentalement, une opération de paix ne se distingue pas moins des actions qui visent à prodiguer des soins.

Une réflexion sur l'amélioration de l'aide humanitaire revient donc à questionner la stratégie des opérateurs en vue de limiter l'ampleur de leurs dégâts collatéraux. Le postulat de départ est que, délibérément ou non, les organisations de secours provoquent de toute façon des effets indésirables. Aussi convient-il d'en assumer les travers. En demandant l'abolition de la traite des esclaves, les philanthropes du XIX<sup>e</sup> siècle ont par exemple justifié la colonisation de l'Afrique. En évacuant les populations assiégées de Sarajevo, les humanitaires de la fin du XX<sup>e</sup> siècle ont quant à eux facilité le processus de séparation des communautés et de purification ethnique en Bosnie. Le risque est inhérent au principe des secours, en particulier dans les pays en guerre lorsque le ravitaillement des combattants et de leurs familles permet de continuer la lutte.

Jusqu'à quel point peut-on alors envisager d'aider des populations en danger en acceptant d'alimenter leurs bourreaux, ce qui n'est pas toujours le meilleur service à rendre aux victimes ? Vaut-il mieux se retirer et, si oui, à partir de quel moment ? Ou bien est-il préférable de persévérer, quitte à entretenir des dynamiques perverses ? Un pareil dilemme est certainement le plus grand défi auquel sont confrontées les associations de solidarité internationale, qu'il s'agisse d'intervenir dans des situations d'urgence et de conflits armés ou, sous couvert d'aide au développement, de consolider les infrastructures d'une dictature sanguinaire.

Une assistance à n'importe quel prix n'est pas acceptable. Il n'est pas normal que, consciemment ou inconsciemment, des organisations de secours permettent à des criminels de perpétuer leurs exactions, voire cautionnent l'usage de la violence au service d'une « juste cause ». Depuis la naissance de la Croix-Rouge en 1863, le droit international humanitaire est assez explicite en la matière. L'article 23 de la



Convention sur « la protection des personnes civiles en temps de guerre », signée à Genève en 1949, subordonne par exemple le libre passage des vivres ou du matériel sanitaire à l'assurance que les secours ne seront pas détournés de leur destination, que leur distribution sera efficacement contrôlée et que l'ennemi ne pourra pas en tirer « un avantage manifeste pour ses efforts militaires ou son économie, en substituant ces envois à des marchandises qu'il aurait autrement dû fournir ou produire, ou en libérant des matières, produits ou services qu'il aurait autrement dû affecter à la production de telles marchandises ».

Dans le même ordre d'idées, la Convention de Genève de 1951, qui encadre la protection des réfugiés à travers le monde, refuse le droit d'asile aux criminels de guerre. Rédigée au sortir de la Seconde Guerre mondiale, elle reflète bien les préoccupations des Soviétiques et des Américains en train de juger les principaux responsables des régimes nazi et japonais. À l'époque, les grandes puissances n'auraient sûrement pas laissé les organisations de secours assister des SS réfugiés en Argentine et surpris à haranguer leurs troupes afin de s'atteler à la construction d'un IV<sup>e</sup> Reich. Mais dans les camps de réfugiés rwandais au Zaïre en 1994, la plupart des humanitaires n'ont pas hésité et ont aidé les « génocideurs » qui se préparaient à partir à la reconquête de leur pays pour y achever leurs massacres.

Parmi les victimes d'un conflit, il est certes difficile de distinguer les « innocents » des « bourreaux ». Les responsabilités sont partagées, les complicités évidentes ; les humanitaires, eux, n'ont ni le mandat ni le temps d'aller enquêter sur le passé trouble de certains des destinataires de l'aide. Une sélection à l'aveuglette présente pour sa part de nombreux inconvénients. La charité bourgeoise de l'Angleterre victorienne du XIX<sup>e</sup> siècle, par exemple, secourait les pauvres « méritants » au détriment des chômeurs « déviants », considérés comme des classes dangereuses, voire criminelles. En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, la bonne conscience humanitaire continue quant à elle de privilégier la catégorie des « groupes » dits vulnérables dans la terminologie des organisations internationales. Parmi les réfugiés, femmes et enfants ont ainsi droit à des rations alimentaires supplémentaires, quitte à pénaliser les hommes valides, qui sont automatiquement suspectés de participer aux combats.

De fait, la sélection peut vite tourner à la discrimination et contrevenir aux principes d'impartialité et d'universalité de l'aide humanitaire. Convenons qu'il n'est pas facile de trancher. D'un côté, on comprend que les secouristes accordent la priorité aux malades, aux veuves et aux orphelins dans les pays en proie à la violence. De l'autre, il importe de rappeler que les grands principes du droit humanitaire ont précisément commencé par cibler les combattants, en l'occurrence avec le Comité international de la Croix-Rouge, qui a initialement été créé en vue d'assister les blessés de guerre. *A priori*, les organisations de secours ne peuvent donc pas exclure les militaires de leur champ d'action, du moment qu'ils sont hors de combat. Or, le fond de la question est bien là. Qui participe réellement aux combats ? Seulement les militaires en uniforme ? Ou bien aussi les guérilleros en « civil » ? Et les femmes qui les ravitaillent ? Et les enfants qui portent des armes ?

À dire vrai, ces questions n'ont jamais été vraiment résolues ; ainsi, le CICR continue par exemple à s'interroger pour savoir dans quelle rubrique « ranger » les mercenaires. Au vu de la complexité et de la diversité des situations de guerre, c'est finalement la capacité de discernement des humanitaires qui, sur une base empirique, permet d'identifier les modalités de la participation aux combats. Sur le terrain, les dysfonctionnements sont souvent assez visibles pour que des opérateurs lucides et sincères décident d'arrêter les frais. Encore faut-il qu'ils le veuillent. Combien sont vraiment prêts à renoncer à des financements importants lorsqu'ils constatent l'inanité de leurs programmes d'aide ? Combien accepteraient alors de saborder leur structure et de renoncer à leur travail ? Pas beaucoup, si l'on en juge par la prolifération des ONG. La plupart du temps, les humanitaires et leurs spécialistes de la communication préfèrent en l'occurrence se complaire dans l'autoévaluation pour récuser ou minimiser les effets pervers de leur aide.

À cela plusieurs raisons. En premier lieu, le sentiment de travailler dans l'urgence et les contraintes « logistico-sécuritaires » qui limitent l'accès aux victimes ne facilitent pas la prise de recul pour analyser les dégâts collatéraux de l'aide. De surcroît, le fort taux de rotation du personnel secouriste et la faiblesse de la mémoire institutionnelle des ONG ne favorisent pas la capitalisation d'expérience. En outre, rappelle Fiona Terry, l'économie politique de l'aide ne récompense pas l'apprentissage à partir des échecs, quitte à répéter indéfiniment les mêmes erreurs sans crainte d'être sanctionné. En pratique, les bailleurs de fonds ne semblent guère se préoccuper de l'efficacité de l'assistance humanitaire pour sauver des vies, du moment que celle-ci répond à leurs attentes stratégiques. Dans les années 1970 et 1980, déjà, Roger Riddell estimait qu'à peine 12 % des programmes d'aide au développement étaient évalués. En France, par exemple, le ministère de la Coopération n'a financé ses premières évaluations qu'en 1980, vingt ans après sa création. C'est seulement en 1988 qu'il s'est doté d'un service permanent qui, réformé en 1992, allait être intégré aux Affaires étrangères au moment de la dissolution du ministère de la Coopération en 1999. Il a finalement fallu attendre trente ans pour qu'un décret de 1990 institutionnalise l'évaluation des politiques publiques de développement, d'abord dans le cadre du Commissariat général du Plan, puis des départements ministériels concernés à partir de 2006<sup>1</sup>.

Le procédé ne devait cependant pas être systématisé, notamment dans le domaine de l'urgence humanitaire. Encore aujourd'hui, la plupart des agences de coopération contrôlent peu la mise en œuvre des programmes qu'elles financent dans les pays du Sud. Ainsi le DfID britannique, explique Tanja Schümer, n'a-t-il pas la capacité effective d'aller vérifier ce qui se passe sur le terrain. Comme les autres institutions

---

(1) En vertu du décret du 22 janvier 1990 tel que modifié le 18 novembre 1998, le dispositif comprenait en l'occurrence trois principales entités, avec : une mission pour l'évaluation et la capitalisation à l'Agence française de développement ; une unité d'évaluation des activités de développement à la Direction générale du Trésor au ministère de l'Économie ; un bureau de l'évaluation à la DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement) au ministère des Affaires étrangères.



de ce type, en outre, il doit dépenser son budget avant la clôture de l'année administrative. De ce fait, il ne demande quasiment jamais de rembourser les fonds alloués à des projets inaboutis, se contentant de procéder à des audits financiers qui ne disent rien de l'utilité sociale des programmes qu'il a soutenus. Les évaluations menées par les agences multilatérales sont à l'avenant : trop souvent réduites à des approches comptables et quantitatives, elles ne cherchent pas à analyser la pertinence stratégique et les dégâts collatéraux des opérations menées. Codifiées et formalisées à l'extrême, elles manquent de distance critique et restent aussi aléatoires que peu nombreuses<sup>2</sup>.

Le bilan n'est pas meilleur pour les ONG chargées de mettre en œuvre des programmes financés par les pouvoirs publics. D'après un rapport de Michel Charasse pour le Sénat français, celles-ci ne font pas l'objet d'un suivi rigoureux. D'une manière générale, relèvent Monica Blagescu, Robert Lloyd et des parlementaires britanniques, les associations de solidarité internationale sont moins évaluées que les États ou les entreprises multinationales. Une telle caractéristique ne tient pas seulement au coût ou à l'impossibilité de réaliser concrètement une évaluation globale et simultanée du travail des ONG. Dans une large mesure, elle doit aussi beaucoup à la posture morale d'acteurs humanitaires qui, sûrs de leur bon droit, voient dans la démarche évaluative des bailleurs gouvernementaux une forme de sanction et de contrôle liberticide des initiatives associatives. Plus prosaïquement, explique Janice Stein, les organisations de secours ne souhaitent pas non plus révéler leurs échecs au grand jour. Elles craignent en effet d'y perdre leurs financements.

224

En conséquence, beaucoup d'organisations humanitaires cultivent le goût du secret à propos de la qualité de leurs opérations ou de l'origine de leurs revenus. D'après un sondage cité par Jem Bendell, quasiment aucune des 600 ONG interrogées par l'ONU à travers le monde ne se montrait préoccupée par la nécessité de rendre des comptes. Le constat concerne les pays du Nord autant que du Sud. Sur 227 ONG australiennes analysées par Ruth Phillips en 2004, par exemple, à peine la moitié acceptait de donner des informations détaillées sur l'origine privée ou publique de leurs fonds. De même, selon une enquête réalisée en 2007 par le cabinet d'audit KPMG auprès d'un millier d'associations françaises, seules 21 % publiaient le rapport de leur commissaire aux comptes. La question du nombre d'employés et de leurs grilles salariales posait également problème. Sur 66 ONG étudiées par Abby Stoddard *et al.*, moins d'un tiers a fourni des informations précises sur la ventilation géographique de leur personnel à l'étranger. Le monde associatif présente d'indéniables spécificités à cet égard. Les fondations et les bailleurs de fonds, eux, sont réputés plus sensibles aux exigences de transparence et d'évaluation. De fait, ils participent davantage aux analyses critiques de l'aide et ont l'habitude de demander régulièrement des rapports aux organisations qui bénéficient de leurs largesses. À l'inverse, les ONG opérationnelles seraient d'abord accaparées par leur mission de

(2) D'après Roger Riddell, le HCR avait ainsi commandité 17 évaluations en 2004, tandis que le WFP et ECHO en avaient respectivement prévu 64 et 10 pour l'année 2005.

terrain et donc moins enclines à rendre des comptes. À y regarder de plus près, il n'est pourtant pas évident que les bailleurs de fonds soient vraiment plus transparents. Aux États-Unis, notamment, les fondations patrimoniales font l'objet de critiques fort anciennes sur leur opacité<sup>3</sup>. À la différence du secteur associatif, elles sont en effet gérées comme des affaires familiales par les grandes fortunes du pays. Aussi n'ont-elles pas besoin de rendre des comptes à des adhérents ou des donateurs pour fonctionner.

Dans tous les cas, l'opacité du mouvement humanitaire ne manque pas de surprendre. On pourrait en effet imaginer qu'un processus d'allocation des ressources fondé sur des évaluations transparentes et indépendantes permettrait de mettre véritablement en concurrence les opérateurs en fonction de leur efficacité. Or actuellement, le choix des partenaires des principaux bailleurs de fonds de l'aide repose plutôt sur le charisme et les affinités personnelles de dirigeants associatifs dont la légitimité et la réputation doivent beaucoup à l'ancienneté de leur organisation. Outre qu'elle gêne évidemment le travail du chercheur, l'opacité du mouvement humanitaire handicape ainsi les efforts de rationalisation, d'amélioration et de démocratisation de l'aide. Le problème concerne autant les citoyens du Nord que du Sud, le donateur que le bénéficiaire. Dans les pays développés, les plus gros bailleurs de l'assistance humanitaire sont des agences gouvernementales qui utilisent l'argent des contribuables et se doivent donc de leur rendre des comptes. De plus, il existe une véritable demande d'évaluation de l'aide internationale en vue de s'assurer que les moyens mis en œuvre sont utilisés correctement et efficacement. Selon des sondages, par exemple, la majorité des Français exige un minimum de transparence à cet égard, avec des informations précises sur l'avancement et le bilan des actions menées<sup>4</sup>. D'après l'article 10 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le citoyen est d'ailleurs en droit d'avoir accès aux comptes de toute association ayant reçu des subventions publiques. En principe, les ONG de la sorte sont elles-mêmes tenues de fournir à l'administration un bilan financier annuel de leurs activités. De l'avis de Pierre Morange et des législateurs, cependant, « ces documents sont en général difficilement exploitables et, de fait, peu exploités ».

Les populations du Sud, elles, ne sont pas les dernières à se plaindre de l'opacité des organisations humanitaires. Des chercheurs nigériens considèrent ainsi que le manque de transparence des ONG constitue un acte plus grave que la triche aux examens ou la prévarication des petits fonctionnaires ; ils le comparent plutôt à la

(3) Embree, Edwin [mars 1949], "Timid billions: are the foundations doing their job?", *Harper's Magazine*, vol. 198, p. 28-37; Lindeman, Eduard [1988, 1<sup>re</sup> éd. 1936], *Wealth and culture: a study of one hundred foundations and community trusts and their operations during the decade 1921-1930*, New Brunswick (NJ), USA Transaction Books, p. 5-6.

(4) Ils étaient 68 % à penser ainsi selon un sondage réalisé en juillet 2006 par l'IFOP. Accès le 14 juin 2010 sur : [www.ifop.com/?option=com\\_publication&type=poll&id=723](http://www.ifop.com/?option=com_publication&type=poll&id=723)



corruption des chefs traditionnels par les compagnies pétrolières<sup>5</sup> ! En Inde, des intellectuels dénoncent pour leur part l'opacité, l'égoïsme, le conformisme, l'hypocrisie et le pouvoir exorbitant de structures associatives qui, autoproclamées représentatives, vivent entièrement des subventions de l'étranger pour coopter des alliés et se payer des campagnes de communication afin de montrer combien elles sont proches du peuple<sup>6</sup>. On pourrait multiplier les exemples. Fondamentalement, un des grands paradoxes du mouvement humanitaire est qu'il n'est pas redevable de ses erreurs auprès des destinataires de son aide. Sur les terrains de crise, constatent Laurel Fletcher *et al.* à la suite du tsunami asiatique de 2004, il est en effet très rare de trouver des *ombudsmän* pour enregistrer les plaintes des parties lésées par les secouristes. À la différence de l'industrie alimentaire ou pharmaceutique, rappelle William Easterly, le mouvement humanitaire n'est pas non plus soumis aux contrôles de qualité des agences spécialisées qui, dans le monde développé, doivent tester des produits en vue de rendre des comptes aux autorités et aux citoyens. Dans les pays du Sud, les victimes de conflits armés ou de catastrophes naturelles constituent en l'occurrence un « marché captif » de consommateurs sans véritable liberté de choix. Les organisations de secours n'ont donc pas besoin de répondre à leurs besoins de la même manière qu'une entreprise. Elles ne se sentent pas non plus tenues de leur rendre des comptes. À en croire Alan Hudson, plus de la moitié des responsables d'ONG britanniques trouvent par exemple normal d'établir des bilans d'activité pour leurs bailleurs, mais pas pour les destinataires de leurs programmes.

226

*In fine*, la logique d'une évaluation en vase clos de l'aide humanitaire va très loin. Selon Steve Charnovitz, les ONG devraient ainsi rendre des comptes lorsque les agences gouvernementales leur délèguent des tâches, mais pas lorsqu'elles montent des programmes de leur propre initiative, avec des financements privés. Au Sud comme au Nord, l'opinion publique et les destinataires de l'aide n'auraient alors aucun droit de regard sur les activités des opérateurs humanitaires. Les chercheurs et les journalistes ne seraient pas non plus légitimes pour critiquer les associations de solidarité internationale. Poussant la comparaison jusqu'à l'absurde, Marco Verweij et Tim Josling remarquent en effet que les universitaires ne sont pas élus et que *The Economist* — qui a publié de virulents articles contre les ONG — a moins de lecteurs que Greenpeace n'a d'adhérents ! À suivre leur raisonnement, on devrait en conséquence interdire à Greenpeace de critiquer les États-Unis, qui ont plus de citoyens que n'importe quelle association au monde. C'est oublier aussi que, contrairement aux ONG, les chercheurs et les journalistes ne prétendent pas parler au nom de la société dite « civile ». Les organisations de secours, elles, ne sont pas plus élues que les universitaires : leurs conseils d'administration ne comptent d'ailleurs pas de représentants des victimes. Enfin et surtout, il existe une forte contradiction entre

(5) Akani, Christian (ed.) [2002], *Corruption in Nigeria: the Niger Delta experience*, Enugu, Fourth Dimension Publ., p. xxi.

(6) Chandra, Puran (ed.) [2005], *NGOs in India: role, guidelines & performance appraisal*, New Delhi, Akansha Pub., p. 156.

la revendication d'un droit d'ingérence humanitaire qui porte sur l'accès à des biens publics mondiaux, d'une part, et le refus de rendre compte de ses activités à des citoyens qui ne sont ni employés, ni membres, ni bailleurs de fonds d'une association de solidarité internationale, d'autre part. L'impératif moral de l'assistance à des personnes en danger concerne bien l'ensemble de la collectivité humaine, pas seulement le sauveteur.

De ce point de vue, on comprend mal pourquoi les ONG agissent comme les États en se réfugiant derrière leur « indépendance » — leur « souveraineté », en quelque sorte — pour empêcher les efforts d'investigations et récuser les tentatives d'évaluations indépendantes de leurs activités dans des pays en guerre. Adam Branch souligne à juste titre que les humanitaires cherchent trop souvent à mettre leurs échecs sur le compte de l'instrumentalisation de l'aide par les belligérants. En réalité, les bonnes intentions n'excusent rien et ne doivent pas éluder la responsabilité sociale, voire pénale, des ONG ou des agences d'aide gouvernementales dans la poursuite des combats. Pour sauver des vies, ni les secours ni les opérations de paix ne constituent une panacée, bien au contraire. À l'occasion, leurs effets indésirables mettent plutôt en évidence la nécessité de procéder à des « retraits stratégiques ». De fait, la capacité à interrompre des programmes d'aide est bien aussi importante que les initiatives destinées à secourir des personnes en détresse. La fin ne justifie pas les moyens... et n'est pas moins cruciale que le début d'une intervention.



## BIBLIOGRAPHIE

- Agamben, Giorgio** [1997], *Le pouvoir souverain et la vie nue*, Paris, Seuil.
- Agier, Michel** [2008], *Gérer les indésirables : des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion.
- Aguiar, Manuel** [2005], "Who should determine the just cause of humanitarian intervention?", *Social Alternatives*, vol. 24, n° 3, p. 17-21.
- Ajello, Aldo Romano** [1996], "The coordination of humanitarian assistance in Mozambique in the context of ONUMOZ", in Whitman, Jim & Pocock, David (eds.), *After Rwanda: the coordination of United Nations humanitarian assistance*, Basingstoke, Macmillan, p. 194-204.
- Alliband, Terry** [1983], *Catalysts of development: voluntary agencies in India*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press.
- Anderson, Mary** [2000], « Renforcer les capacités locales de paix », in Reychler, Luc & Paffenholz, Thania (dir.), *Construire la paix sur le terrain : mode d'emploi*, Bruxelles, Complexe.
- Anderson, Mary** [1999], *Do no harm: how aid can support peace or war*, Boulder, Rienne.
- Andlau (d'), Guillaume** [1998], *L'action humanitaire*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je? », n° 3403.
- Andreas, Peter** [2008], *Blue helmets and black markets: the business of survival in the siege of Sarajevo*, Ithaca, Cornell University Press.
- Apodaca, Clair et Stohl, Michael** [mars 1999], "United States human rights policy and foreign assistance", *International Studies Quarterly*, vol. 43, n° 1, p. 185-198.
- Archibald, Steve et Richards, Paul** [déc. 2002], "Seeds and rights: new approaches to post-war agricultural rehabilitation in Sierra Leone", *Disasters*, vol. 26, n° 4, p. 356-367.
- Archibugi, Daniele** [juin 2005], "Cosmopolitan humanitarian intervention is never unilateral", *International Relations*, vol. 19, n° 2, p. 220-224.
- Autesserre, Séverine** [2010], *The trouble with the Congo: local violence and the failure of international peacebuilding*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ayoob, Mohammed** [janv. 2004], "Third world perspectives on humanitarian intervention and international administration", *Global Governance*, vol. 10, n° 1, p. 99-118.
- Badescu, Cristina** [2010], *Humanitarian intervention and the responsibility to protect: security and human rights*, New York, Routledge.
- Baird, Ian et Shoemaker, Bruce** [2005], *Aiding or abetting? Internal resettlement and international aid agencies in the Lao PDR*, Toronto, Probe International.
- Baldwin, David Allen** [1966], *Foreign aid and American foreign policy: a documentary analysis*, New York, Praeger.
- Barnes, Sam** [août 1998], "NGO in peace-keeping operations: their role in Mozambique", *Development in Practice*, vol. 8, n° 3.
- Barnett, Michael** [2010], *The international humanitarian order*, New York, Routledge.
- Barnett, Michael et Weiss, Thomas (eds.)** [2008], *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Barnett, Michael et Snyder, Jack** [2008], "The grand strategies of humanitarianism", in Barnett, Michael et Weiss, Thomas (eds.), *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Bass, Gary Jonathan** [2008], *Freedom's battle: the origins of humanitarian intervention*, New York, Alfred Knopf.



- Baudendistel, Rainer** [2006], *Between bombs and good intentions: the Red Cross and the Italo-Ethiopian war, 1935-1936*, New York, Berghahn Books.
- Becker, Annette** [1998], *Oubliés de la Grande Guerre, humanitaire et culture de guerre, 1914-1918 : populations occupées, déportés civils, prisonniers de guerre*, Paris, Noësis.
- Bellamy, Alex** [2011], *Global politics and the responsibility to protect: from words to deeds*, Londres, Routledge.
- Bellamy, Alex** [2009], *Responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities*, Cambridge, Polity.
- Bellamy, Alex et Williams, Paul** [2005], "Who's keeping the peace?: regionalization and contemporary peace operations", *International Security*, vol. 29, n° 4, p. 157-195.
- Bellamy, Alex, Griffin, Stuart, Williams, Paul** [2003], *Understanding peacekeeping*, Oxford, Polity.
- Belloni, Roberto** [juillet 2007], "The trouble with humanitarianism", *Review of International Studies*, vol. 33, n° 3.
- Bendell, Jem** [2006], *Debating NGO accountability*, Genève, United Nations Non-Governmental Liaison Service.
- Benoit, Emile** [1972], "Growth effects of defense in developing countries", *International Development Review*, vol. 14, n° 1, p. 2-10.
- Berdal, Mats** [2008], "The Security Council and peacekeeping", in Lowe, Vaughan, Roberts, Adam, Welsh, Jennifer et al. (eds.), *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*, New York, Oxford University Press, p. 175-204.
- Berman, Frank** [2007], "Moral versus legal imperatives", in Reed, Charles et Ryall, David (eds.) [2007], *The price of peace: just war in the twenty-first century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Berry, Nicholas** [1997], *War and the Red Cross: the unspoken mission*, New York, St Martin's Press.
- Berthélemy, Jean-Claude** [mai 2006], "Bilateral donors' interest vs. recipients' development motives in aid allocation: do all donors behave the same?", *Review of Development Economics*, vol. 10, n° 2, p. 179-194.
- Berthélemy, Jean-Claude et Tichit, Ariane** [2004], "Bilateral donors' aid allocation decisions – a three-dimensional panel analysis", *International Review of Economics and Finance*, vol. 13, n° 3.
- Betts, Richard** [novembre 1994], "The delusion of impartial intervention", *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 6, p. 20-33.
- Biekart, Kees** [1999], *The politics of civil society building: European private aid agencies and democratic transitions in Central America*, Utrecht, International Books & Transnational Institute.
- Bierens de Haan, Barthold** [2005], *Sauveteurs de l'impossible, un engagement à haut risque*, Paris, Belin.
- Blagescu, Monica et Lloyd, Robert** [2006], *2006 Global accountability report: holding power to account*, Londres, One World Trust.
- Bob, Clifford** [2005], *The marketing of rebellion: insurgents, media, and international activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bolton, Giles** [2007], *Africa doesn't matter: how the west has failed the poorest continent and what we can do about it*, New York, Arcade Pub.
- Bonino, Francesca et Donini, Antonio** [2009], *Aid and violence: development policies and conflict in Nepal*, Medford (MA), Tufts University, Feinstein International Center.

- Borton, John** [2009], *Future of the humanitarian system: impacts of internal changes*, Medford (MA), Tufts University, Feinstein International Center.
- Bouchet-Saulnier, Françoise et Dubuet, Fabien** [2007], *Témoignage judiciaire ou humanitaire ? Historique des interactions entre MSF et les procédures d'enquête et de poursuites judiciaires*, Paris, MSF-France.
- Bouris, Erica** [2007], *Complex political victims*, Bloomfield, Kumarian Press.
- Bougarel, Xavier** [1996], *Bosnie, anatomie d'un conflit*, Paris, La Découverte.
- Bozzo, Luciano (a cura di)** [2000], *Le guerre umanitarie dalla Somalia al Kosovo*, Florence, *Quaderni Forum*, vol. 14, n° 1.
- Bradbury, Mark** [2010], *State-building, counterterrorism, and licensing humanitarianism in Somalia*, Medford (MA), Tufts University, Feinstein International Center.
- Braem, Yann** [2004], *Les relations armées-ONG, des relations de pouvoir ? Caractéristiques et enjeux de la coopération civilo-militaire française : le cas du Kosovo*, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense.
- Branch, Adam** [2011], *Displacing human rights: war and intervention in Northern Uganda*, New York, Oxford University Press.
- Branch, Adam** [2011], "The irresponsibility of the responsibility to protect in Africa", in Cunliffe, Philip (ed.), *Critical perspectives on the responsibility to protect. Interrogating theory and practice*, Londres, Routledge, p. 104-124.
- Brauman, Rony** [2006], *Penser dans l'urgence : parcours critique d'un humanitaire, entretiens avec Catherine Portevin*, Paris, Seuil.
- Breau, Susan** [2005], *Humanitarian intervention: the United Nations and collective responsibility*, Londres, Cameron May.
- Brodiez, Axelle** [2006], *Le secours populaire français, 1945-2000 : du communisme à l'humanitaire*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- Browne, Stephen** [2006], *Aid and influence: do donors help or hinder?*, Londres, Earthscan.
- Brownlie, Ian** [1974], "Humanitarian intervention", in Moore, John Norton (ed.), *Law and civil war in the modern world*, Baltimore, Johns Hopkins Press, p. 217-221.
- Buchanan, Allen** [mars 1999], "The internal legitimacy of humanitarian intervention", *Journal of Political Philosophy*, vol. 7, n° 1, p. 71-87.
- Buchanan, Allen et Keohane, Robert** [2004], "The preventive use of force: a cosmopolitan institutional proposal", *Ethics & International Affairs*, vol. 18, n° 1, p. 1-22.
- Buchanan, Cate et Muggah, Robert** [2005], *Aucun répit sur les humanitaires. Étude de l'incidence de la violence armée sur le personnel chargé de l'aide humanitaire et du développement*, Genève, Centre pour le dialogue humanitaire.
- Buchanan, James** [1975], "The Samaritan's dilemma", in Phelps, Edmund Strother (ed.), *Altruism, morality and economic theory*, New York, Russell Sage Foundation, p. 71-85.
- Bunel, Jean-Dominique** [2010], *Carnet de guerres d'un humanitaire : grandeurs, misères et servitudes*, Paris, L'Harmattan.
- Bunting, Aimée** [2000], "Representing rescue: the national committee for rescue from nazi terror, the British and the rescue of Jews from nazism", *Journal of Holocaust Education*, vol. 9, n° 1, p. 69-70.
- Büthe, Tim, Solomon, Major et de Mello e Souza, André** [2009], *The politics of private development aid: serving recipient needs or donor interests?*, Durham (NC), Duke University, polycop.
- Carpenter, Charli** [2008], "'Women and children first': gender, norms, and humanitarian evacuation in the Balkans, 1991-95", in Russett, Bruce (ed.), *International security and conflict*, Aldershot, Ashgate, p. 581-614.



- Cassen, Robert** [1994], *Does aid work? Report to an intergovernmental task force*, Oxford, Clarendon Press.
- Charasse, Michel** [2005], *Les fonds octroyés aux organisations non gouvernementales (ONG) françaises par le ministère des Affaires étrangères*, Paris, Sénat, Rapport d'information n° 46.
- Charbon, Christophe** [2008], *Souvenir d'un tsunami humanitaire*, Paris, L'Harmattan.
- Charnovitz, Steve** [2006], "Accountability of non-governmental organizations in global governance", in Jordan, Lisa et Van Tuijl, Peter (eds.), *NGO accountability: politics, principles and innovations*, Londres, Earthscan.
- Chauvet, Lisa** [mars 2003], "Socio-political instability and the allocation of international aid by donors", *European Journal of Political Economy*, vol. 19, n° 1, p. 33-59.
- Chesterman, Simon** [2001], *Just war or just peace? Humanitarian intervention and international law*, Oxford, Oxford University Press.
- Chomsky, Noam** [2011], "The responsibility to protect in history", in Cunliffe, Philip (ed.), *Critical perspectives on the responsibility to protect. Interrogating theory and practice*, Londres, Routledge, p. 11-8.
- Chomsky, Noam** [1999], *The new military humanism: lessons from Kosovo*, Monroe (Me.), Common Courage Press.
- Cingranelli, Daniel et Pasquarello, Thomas** [août 1985], "Human rights practices and the distribution of US foreign aid to Latin American countries", *American Journal of Political Science*, vol. 29, n° 3, p. 539-563.
- Clark, John** [2003], *Worlds apart: civil society and the battle for ethical globalization*, Londres, Earthscan.
- Clay, Edward et Stokke, Olav (eds.)** [2000], *Food aid and human security*, Portland (OR), Frank Cass.
- Coady, Tony** [1992], "The problem of intervention", in Keal, Paul (ed.), *Ethics and foreign policy*, St Leonards, Allen and Unwin, p. 66-77.
- Cohen, Samy** [1996], *L'opinion, l'humanitaire et la guerre : une perspective comparative*, Paris, Fondation pour les études de défense.
- Collier, Paul** [2009], *Wars, guns and votes: democracy in dangerous places*, New York, Harper.
- Collier, Paul, Chauvet, Lisa et Hegre, Haavard** [2008], *The security challenge in conflict-prone countries*, Copenhague, Copenhagen Consensus Center, Challenge Paper.
- Collier, Paul et Hoeffler, Anke** [2002], "Aid, policy and peace: reducing the risks of civil conflict", *Defence and Peace Economics*, vol. 13, n° 6, p. 435-450.
- Collinet-Makosso, Anatole et Mongo, Michel (dir.)** [2009], *La diplomatie civile et humanitaire. La dynamique Genre et Paix en Afrique (actes du colloque des experts à la VI<sup>e</sup> Conférence de la Mission de paix des Premières dames d'Afrique, Brazzaville)*, Paris, L'Harmattan.
- Comte, Éric et Quéinnec, Erwan** [2004], « La prééminence du volontariat expatrié sur l'emploi local dans les ONG humanitaires : réflexe culturel ou recherche d'efficacité? Le cas de Médecins sans frontières France », in Quéinnec, Erwan et Igalens, Jacques (dir.), *Les ONG et le management*, Paris, Vuibert.
- Conlon, Paul** [2006], "Adapting traditional humanitarian law to sanctions", in Carey, John, Dunlap, William et Pritchard, John (eds.), *International humanitarian law, vol. 3: prospects*, Ardsley (NY), Transnational Publishers, p. 227-236.
- Conetta, Carl et Knight, Charles** [1995], *Design for a 15,000-person UN Legion, Project on Defense Alternatives*, Cambridge (MA), Commonwealth Institute.

**Cook, Martin** [2003], "Immaculate war': constraints on humanitarian intervention", in Lang, Anthony (ed.), *Just intervention*, Washington DC, Georgetown University Press.

**Cooley, Alexander et Ron, James** [2002], "The NGO Scramble: organizational insecurity and the political economy of transnational action", *International Security*, vol. 27, n° 1, p. 5-39.

**Cumming, Gordon** [automne 2010], « Les ONG françaises dans l'après-guerre froide : les nouveaux "diplomates du développement" ? », *Politique américaine*, n° 17.

**Curti, Merle Eugene** [1963], *American philanthropy abroad*, New Brunswick, Transaction Books.

**Dallaire, Roméo** [1996], "The changing role of UN peacekeeping forces: the relationship between peacekeepers and NGOs in Rwanda", in Whitman, Jim et Pocock, David (eds.), *After Rwanda: the coordination of United Nations humanitarian assistance*, Basingstoke, Macmillan, p. 205-218.

**Dauvin, Pascal et Siméant, Johanna** [2002], *Le travail humanitaire : les acteurs des ONG, du siège au terrain*, Paris, Presses de Sciences Po.

**Davis, Jonathan** [March 2011], "From ideology to pragmatism: China's position in humanitarian intervention in the post-cold war era", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 44, n° 2, p. 217-284.

**Davis, Morris** [printemps 1975], "Audits of international relief in the Nigerian civil war: some political perspectives", *International Organization*, vol. 29, n° 2, p. 501-512.

**Debré, Bernard** [1997], *L'illusion humanitaire*, Paris, Plon.

**De Ree, Joppe et Eleonora Nillesen** [mars 2009], "Aiding violence or peace? The impact of foreign aid on the risk of civil conflict in Sub-Saharan Africa", *Journal of Development Economics*, vol. 88, n° 2, p. 301-313.

**Destexhe, Alain** [1993], *L'humanitaire impossible, ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Colin.

**Development Initiatives** [2009], *Global humanitarian assistance report 2009*, Londres, Development Initiatives.

**DFID** [2006], *Saving lives, relieving suffering, protecting dignity: DFID's humanitarian policy*, Londres, Department for International Development.

**Dichter, Thomas** [2003], *Despite good intentions: why development assistance to the Third World has failed*, Amherst, University of Massachusetts Press.

**Dijkstra, Anneke Geske** [2004], "The effectiveness of policy conditionality: eight countries experiences", in Pronk, Johannes Pieter (ed.), *Catalysing development? A debate on aid*, Oxford, Blackwell, p. 89-115.

**Dillon, Michael et Reid, Julian** [2009], *The liberal way of war: killing to make life live*, New York, Routledge.

**Diprizio, Robert** [2002], *Armed humanitarians: US interventions from Northern Iraq to Kosovo*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

**Dobbins, James et al.** [2005], *The UN's role in nation-building, from Congo to Iraq*, Santa Monica (CA), Rand Corporation.

**Dobbins, James et al.** [2003], *America's role in nation-building, from Germany to Iraq*, Santa Monica (CA), Rand Corporation.

**Dobbs, Michael** [26 janv. 2001], "Aid abroad is business back home", *Washington Post*, p. A1.

**Dollar, David et Svensson, Jakob** [oct. 2000], "What explains the success or failure of structural adjustment programmes?", *The Economic Journal*, vol. 110, n° 466, p. 894-917.

**Donini, Antonio et al.** [2008], *Humanitarian agenda 2015: final report*, Medford (Ma.), Tufts University.



- Donini, Antonio, Minear, Larry, Smillie, Ian, Van Baarda, Ted et Welch, Anthony** [2005], *Mapping the security environment. Understanding the perceptions of local communities, peace support operations, and assistance agencies*, Medford (Ma.), Tufts University.
- Donini, Antonio, Minear, Larry et Walker, Peter** [juin 2004], "The future of humanitarian action: mapping the implications of Iraq and other recent crises", *Disasters*, vol. 28, n° 2, p. 190-204.
- Douzinas, Costas** [2007], *Human rights and empire: the political philosophy of cosmopolitanism*, New York, Routledge-Cavendish.
- Doyle, Michael et Sambanis, Nicholas** [déc. 2000], "International peacebuilding: a theoretical and quantitative analysis", *American Political Science Review*, vol. 94, n° 4, p. 779-801.
- Dudley, Leonard et Montmarquette, Claude** [mars 1976], "A model of the supply of bilateral foreign aid", *The American Economic Review*, vol. 66, n° 1, p. 132-142.
- Duffield, Mark et Hewitt, Vernon (eds.)** [2009], *Empire, development & colonialism: the past in the present*, Londres, James Currey.
- Duffield, Mark** [2002], "Aid and complicity: the case of war-displaced Southerners in the Northern Sudan", *Journal of Modern African Studies* vol. 40, n° 1, p. 83-104.
- Duffield, Mark** [1997], "NGO relief in war zones: towards an analysis of the new aid paradigm", *Third World Quarterly*, vol. 18, n° 3, p. 527-342.
- Duffield, Mark** [1994], "The political economy of internal war: asset transfer, complex emergencies and international aid", in Macrae, Joanna et Zwi, Anthony (eds.), *War and hunger. Rethinking international responses to complex emergencies*, Londres, Zed Books.
- Dunning, Thad** [2004], "Conditioning the effects of aid: cold war politics, donor credibility, and democracy in Africa", *International Organization*, vol. 58, n° 2, p. 409-423.
- Easterly, William Russell** [2006], *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, New York, Penguin Press.
- Efuk, Sofrono** [2000], "'Humanitarian that harms': a critique of NGO charity in Southern Sudan", *Civil Wars*, vol. 3, n° 3, p. 45-73.
- Elliott, Lorraine et Cheeseman, Graeme (eds.)** [2004], *Forces for good: cosmopolitan militaries in the twenty-first century*, Manchester, Manchester University Press.
- Erixon, Fredrik** [2005], *Aid and development: will it work this time?*, Londres, International Policy Network.
- Ernst, Andreas** [2006], « Politique de développement dans les Balkans : points de vue du terrain », in IUED, *Paix et sécurité : les défis lancés à la coopération internationale*, Genève, Institut universitaire d'études du développement, *Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 25, n° 2, p. 207-221.
- Falk, Richard** [2008], *The costs of war: international law, the UN, and world order after Iraq*, Londres, Routledge.
- Fassin, Didier et Pandolfi, Mariella (eds.)** [2010], *Contemporary states of emergency: the politics of military and humanitarian interventions*, New York, MIT Press.
- Fassin, Didier et Pandolfi, Mariella** [2010], "Military and humanitarian government at the age of intervention", in Fassin, Didier et Pandolfi, Mariella (eds.), *Contemporary states of emergency: the politics of military and humanitarian interventions*, New York, MIT Press.
- Fassin, Didier** [2010], *La raison humanitaire : une histoire morale du temps présent*, Paris, Gallimard.
- Favez, Jean-Claude** [1988], *Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne, Payot.

- Fearon, James** [2008], "The rise of emergency relief aid", in Barnett, Michael et Weiss, Thomas (eds.), *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Feher, Michel (ed.)** [2007], *Nongovernmental politics*, New York, Zone Books.
- Feher, Michel et Krikorian, Gaëlle (dir.)** [2006], « Politique non gouvernementale », *Vacarmes*, n° 34.
- Feher, Michel** [2000], *Powerless by design: the age of the international community*, Durham [NC], Duke University Press.
- Fenrick, William** [2005], "International humanitarian law and combat casualties", *European Journal of Population*, vol. 21.
- Fink, Carole** [2004], *Defending the rights of others: the great powers, the Jews, and international minority protection, 1878-1938*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fink, Güther et Redaelli, Silvia** [2011], "Determinants of international emergency aid – humanitarian need only?", *World Development*, vol. 39, n° 5, p. 741-757.
- Finnemore, Martha** [2004], *The purpose of intervention: changing beliefs about the use of force*, Ithaca, Cornell University Press.
- Finnemore, Martha** [2008], "Paradoxes in humanitarian intervention", in Price, Richard (ed.), *Moral limit and possibility in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 197-224.
- Fisher, David** [2011], *Morality and war: can war be just in the twenty-first century?*, Oxford, Oxford University Press.
- Fletcher, Laurel, Stover, Éric et Weinstein, Harvey (eds.)** [2005], *After the tsunami: human rights of vulnerable populations*, Berkeley, University of California.
- Flint, Julie** [sept. 2007], "Darfur: stop?: Confrontational rhetoric", *Review of African Political Economy*, vol. 34, n° 113, p. 535-540.
- Forcade, Olivier** [1996], « Les missions humanitaires et d'interposition devant l'histoire », *The Tocqueville Review*, vol. 17, n° 1, p. 39-52.
- Fortna, Virginia Page** [2008], *Does peacekeeping work? Shaping belligerents' choices after civil war*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Fortna, Virginia Page** [2004], *Peace time: cease-fire agreements and the durability of peace*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 243p.
- Fortna, Virginia Page** [2004], "Does peacekeeping keep peace? International intervention and the duration of peace after civil war", *International Studies Quarterly*, vol. 48, n° 2, p. 269-292.
- Forsythe, David** [1977], *Humanitarian politics: the international committee of the Red Cross*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gasser, Hans-Peter** [1996], "Collective economic sanctions and international humanitarian law: an enforcement measure under the United Nations Charter and the right of civilians to immunity: an unavoidable clash of policy goals?", *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 56, n° 4, p. 871-904.
- George, John** [2002], "The politics of peace: the challenge of civil-military cooperation in Somalia", *Policy Management and Review*, vol. 2, n° 2.
- Gibson, Clark, Andersson, Krister et Ostrom, Elinor** [2005], *The Samaritan's dilemma: the political economy of development aid*, New York, Oxford University Press.
- Gilpin, Robert** [1987], *The political economy of international relations*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- Glennie, Jonathan** [2008], *The trouble with aid: why less could mean more for Africa*, Londres, Zed.



- Goldstein, Joshua** [2001], *War and gender: how gender shapes the war system and vice versa*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goodhand, Jonathan** [2006], *Aiding Peace? The role of NGOs in armed conflicts*, Oxford, INTRAC (International NGO Training and Research Centre).
- Gordon, Graham** [avr. 1987], "The Justice of intervention", *Review of International Studies*, vol. 13, n° 2.
- Gorman, Robert (ed.)** [1984], *Private voluntary organizations as agents of development*, Boulder (Colo.), Westview Press.
- Greenberg Research** [1999], *The people on war report: ICRC worldwide consultation on the rules of war*, Genève, CICR.
- Greenhill, Kelly** [2010], *Weapons of mass migration: forced displacement, coercion, and foreign policy*, Ithaca, Cornell University Press.
- Griffin, Keith** [1991], "Foreign aid after the cold war", *Development and Change*, vol. 22, n° 4, p. 645-685.
- Guilhot, Nicolas** [2005], *The democracy makers: human rights & international order*, New York, Columbia University Press.
- Hammond, Laura** [2008], "The power of holding humanitarianism hostage and the myth of protective principles", in Barnett, Michael et Weiss, Thomas (eds.), *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*, Ithaca, Cornell University Press, p. 172-95.
- Hancock, Graham** [1989], *Lords of the poverty. The power, prestige and corruption of international aid business*, Londres, Mcmillan.
- Hanlon, Joseph** [1991], *Mozambique: who calls the shots?*, Londres, Currey.
- Hansen, Ketil Fred et Borchgrevink, Axel** [déc. 2006], "Cutting aid to promote peace and democracy? Intentions and effectiveness of aid sanctions", *The European Journal of Development Research*, vol. 18, n° 4, p. 622-641.
- Hassner, Pierre et Andréani, Gilles (dir.)** [2005], *Justifier la guerre? De l'humanitaire au contre-terrorisme*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Hayter, Teresa** [1971], *Aid as imperialism*, Harmondsworth, Penguin.
- Hegre, Håvard et Sambanis, Nicholas** [août 2006], "Sensitivity analysis of empirical results on civil war onset", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, n° 4, p. 508-535.
- Helton, Arthur** [2002], *The price of indifference: refugees and humanitarian action in the new century*, Oxford, Oxford University Press.
- Henderson, Errol et Singer, David** [mai 2000], "Civil war in the post-colonial world, 1946-92", *Journal of Peace Research*, vol. 37, n° 3, p. 275-299.
- Hentsch, Thierry** [1973], *Face au blocus : histoire de l'intervention du Comité international de la Croix-Rouge dans le conflit du Nigeria, 1967-1970*, Genève, Droz.
- Herring, Ronald** [2000], "Making ethnic conflict: the civil war in Sri Lanka", in Esman, Milton Jacob et Herring, Ronald (eds.), *Carrots, sticks, and ethnic conflict: rethinking development assistance*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 140-74.
- Hippel, Karin von** [2000], *Democracy by force: US military intervention in the post-cold war world*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hoffman, Danny** [2004], "The civilian target in Sierra Leone and Liberia: political power, military strategy, and humanitarian intervention", *African Affairs*, vol. 103, p. 211-226.
- Hook, Steven** [1998], "Building democracy through foreign aid: the limitations of United States political conditionalities, 1992-96", *Democratization*, vol. 5, n° 3, p. 156-180.
- Houziaux, Alain (dir.)** [2005], *L'aide au tiers monde, à quoi bon ?*, Paris, Éditions de l'Atelier.
- Hudson, Alan** [2000], "Making the connection: legitimacy claims, legitimacy chains and Northern NGO's international advocacy", in Lewis, David et Wallace, Tina (eds.), *New*

*roles and relevance: development NGOs and the challenge of change*, West Hartford (CT), Kumarian Press.

**Human Rights Watch** [fév. 2005], *Indonesia: after tsunami, acehnese fear forced relocation*, New York, HRW.

**Hunt, Matthew** [août 2008], "Ethics beyond borders: how health professionals experience ethics in humanitarian assistance and development work", *Developing World Bioethics*, vol. 8, n° 2, p. 59-69.

**Hurd, Charles** [1959], *The compact history of the American Red Cross*, New York, Hawthorn Books Description.

**Hutchinson, John** [1996], *Champions of charity: war and the rise of the Red Cross*, Boulder, Westview.

**Iain, Atack** [sept. 2002], "Ethical objections to humanitarian intervention", *Security Dialogue*, vol. 33, n° 3, p. 279-292.

**Imbeau, Louis-Marie** [1989], *Donor aid: the determinants of development allocations to Third-World countries. A comparative analysis*, New York, Peter Lang.

**Jacobs, Dan** [1987], *The brutality of nations*, New York, Alfred A. Knopf.

**Jackson, Robert** [automne 1993], "Armed humanitarianism", *International Journal*, vol. 48, p. 579-606.

**Jean, François et Rufin, Jean-Christophe (dir.)** [1996], *Économie des guerres civiles*, Paris, Hachette Pluriel.

**Jiangène Vilmer, Jean-Baptiste** [2012], *La guerre au nom de l'humanité. Tuer ou laisser mourir*, Paris, PUF.

**Jiangène Vilmer, Jean-Baptiste** [2008], « Éthique et politique de l'intervention humanitaire armée », *Critique internationale*, n° 39, p. 161-82.

**Jiangène Vilmer, Jean-Baptiste** [janv. 2006], « L'intervention humanitaire armée en Chine antique », *Revue des deux mondes*, p. 152-173.

**Kahn, Clea** [2008], *Conflict, arms, and militarization: the dynamics of Darfur's IDP camps*, Genève, Graduate Institute of International Studies, Small Arms Survey.

**Kaldor, Mary** [2001], "A decade of humanitarian intervention: the role of the global civil society", in Anheier, Helmut, Glasius, Marlies et Kaldor, Mary (eds.), *Global civil society yearbook*, Oxford, Oxford University Press, p. 109-143.

**Kaplan, Stephen** [oct. 1975], « The distribution of aid to Latin America », *The Journal of Developing Areas*, vol. 10, n° 1, p. 37-60.

**Kato, Masakatsu** [1969], "A model of US foreign aid allocation: an application of a rational decision-making scheme", in Mueller, John (ed.), *Approaches to measurement in international relations: a non-evangelical survey*, New York, Appleton-Century-Crofts, p. 198-215.

**Keeler, Ralph** [juil. 1873], "With the American Ambulance Corps at Paris", *Lippincott's Magazine of Popular Literature and Science*, vol. 12, n° 28.

**Keely, Charles, Reed, Holly et Waldman, Ronald** [2001], "Understanding mortality patterns in complex humanitarian emergencies", in Reed, Holly et Keely, Charles (eds.), *Forced migration & mortality*, Washington DC, National Academy Press, p. 1-37.

**Keen, David** [2008], *Complex emergencies*, Cambridge, Polity.

**Keen, David** [1998], *The economic functions of violence in civil wars*, Londres, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper n° 320, 88p.

**Kegley, Charles et Hook, Steven** [sept. 1991], "US foreign aid and UN voting: did Reagan's linkage buy deference or defiance?", *International Studies Quarterly*, vol. 35, n° 3, p. 292-312.



- Kerr, Rachel** [2005], "The road from Dayton to Brussels? The international criminal tribunal for the former Yugoslavia and the politics of war crimes in Bosnia", *European Security*, vol. 14, n° 3.
- Killick, Tony** [1998], *Aid and the political economy of policy change*, Londres, Routledge.
- Knorr, Klaus Eugen** [1973], *Power and wealth: the political economy of international power*, New York, Basic Books.
- Korinman, Michel et Laughland, John (eds.)** [2007], *The long march to the West: 21st century migration in Europe and the Greater Mediterranean area*, Londres, Valentine Mitchell Academic.
- Kouchner, Bernard** [2004], *Les guerriers de la paix : du Kosovo à l'Irak*, Paris, Grasset.
- Kovach, Hetty, Neligan, Caroline et Burall, Simon** [2003], *Global accountability report: power without accountability?*, Londres, One World Trust.
- KPMG** [2008], *Transparence et associations*, Paris, Klynveld, Peat, Marwick & Goerdeler.
- Kraemer, John, Bhattacharya, Dhruvajyoti et Gostin, Lawrence** [4 oct. 2008], "Blocking humanitarian assistance: a crime against humanity?", *The Lancet*, vol. 372, n° 9645, p. 1203-1205.
- Krasner, Stephen** [janv. 2005], "The case for shared sovereignty", *Journal of Democracy*, vol. 16, n° 1, p. 69-83.
- Kritsiotis, Dino** [été 1998], "Reappraising policy objections to humanitarian intervention", *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, n° 4, p. 1005-1050.
- Kuperman, Alan** [2008], "The moral hazard of humanitarian intervention: lessons from the Balkans", *International Studies Quarterly*, vol. 52, p. 49-80.
- Kuperman, Alan** [2005], "Suicidal rebellions and the moral hazard of humanitarian intervention", *Ethnopolitics*, vol. 4, n° 2, p. 149-173.
- Kuziemko, Lyana et Werker, Éric** [2004], *How much is a seat on the Security Council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations*, Cambridge (Mass.), Harvard University, Department of Economics.
- Lango, John** [juillet 2001], "Is armed humanitarian intervention to stop mass killing morally obligatory?", *Public Affairs Quarterly*, vol. 15, n° 3, p. 173-191.
- Lappé, Frances Moore, Collins, Joseph et Kinley, David** [1980], *Aid as obstacle: twenty questions about our foreign aid and the hungry*, San Francisco, Institute for Food and Development Policy.
- Le Pape, Marc, Siméant, Johanna et Vidal, Claudine (dir.)** [2006], *Crises extrêmes : face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides*, Paris, La Découverte.
- Leezenberg, Michel** [janv. 2000], "Humanitarian aid in Iraqi Kurdistan", *CEMOTI (Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien)*, n° 29, p. 31-48.
- Lensink, Robert et Morrissey, Oliver** [2000], "Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth", *Journal of Development Studies*, vol. 36, n° 3, p. 31-49.
- Lepard, Brian** [2002], *Rethinking humanitarian intervention: a fresh legal approach based on fundamental ethical principles in international law and world religions*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Licklider, Roy** [sept. 1995], "The consequences of negotiated settlements in civil wars, 1945-93", *American Political Science Review*, vol. 89, n° 3, p. 681-690.
- Lindsay, Kennedy** [mars 1969], "How Biafra pays for the war", *Venture, Journal of the Fabian Colonial Bureau* (Londres), vol. 21, n° 3, p. 26-27.
- Lischer, Sarah Kenyon** [2005], *Dangerous sanctuaries: refugee camps, civil war and the dilemmas of humanitarian aid*, Cornell University Press.

- Liska, George** [1960], *The new statecraft: foreign aid in American foreign policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Loescher, Gil** [2001], *The UNHCR and world politics: a perilous path*, Oxford, Oxford University Press.
- Löwenheim, Oded** [mars 2003], “‘Do ourselves credit and render a lasting service to mankind’: British moral prestige, humanitarian intervention, and the Barbary pirates”, *International Studies Quarterly*, vol. 47, n° 1, p. 23-48.
- Luftwak, Edward** [juil. 1999], “Give war a chance”, *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 4, p. 36-44.
- Maček, Ivana** [2000], *War within: everyday life in Sarajevo under siege*, Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis.
- MacFarlane, Stephen Neil** [2002], *Intervention in contemporary world politics*, Oxford, Oxford University Press, Adelphi papers n° 350.
- Mack, Andrew et al.** [2005], *Human security report 2005*, Vancouver, University of British Columbia, Human Security Centre.
- Macrae, Joanna et Zwi, Anthony (eds.)** [1994], *War and hunger. Rethinking international responses to complex emergencies*, Londres, Zed Books.
- Magone, Claire, Neuman, Michaël et Weissman, Fabrice (dir.)**, *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins sans frontières*, Paris, La Découverte.
- Maitron, Jean (dir.)** [1964-1997], *Dictionnaire biographique du mouvement ouvrier français*, Paris, Éditions ouvrières, 44 vol.
- Maizels, Alfred et Nissanke, Machiko** [sept. 1986], “The determinants of military expenditures in developing countries”, *World Development*, vol. 14, n° 9, p. 1125-1140.
- Makki, Sami** [2008], « Les enjeux de l'intégration civilo-militaire : dynamiques transatlantiques de militarisation de l'humanitaire et incertitudes européennes », in Delcourt, Barbara, Martinelli, Marta et Klimis, Emmanuel (dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 201-219.
- Makki, Sami** [2004], *Militarisation de l'humanitaire, privatisation du militaire*, Paris, CIRPES, Cahiers d'études stratégiques, n°s 36-37.
- Malanczuk, Peter** [1993], *Humanitarian intervention and the legitimacy of the use of force*, Amsterdam, Het Spinhuis.
- Mamdani, Mahmood** [2011], “Responsibility to protect or right to punish?”, in Cunliffe, Philip (ed.), *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect. Interrogating Theory and Practice*, Londres, Routledge, p. 125-139.
- Mandelstam, André** [1933], « Les dernières phases du mouvement pour la protection internationale des droits de l'homme », *Revue de droit international*, vol. 12, p. 469-510.
- Mandelstam, André** [1934], « Les dernières phases du mouvement pour la protection internationale des droits de l'homme (suite) », *Revue de droit international*, vol. 13, p. 61-104.
- Mansson, Katarina** [2005], “The forgotten agenda: human rights protection and promotion during the cold war peacekeeping”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 10, n° 3, p. 379-403.
- Maoz, Zeev** [sept. 1984], “Peace by empire? Conflict outcomes and international stability, 1816-1976”, *Journal of Peace Research*, vol. 21, n° 3, p. 227-241.
- Marriage, Zoë** [2006], *Not breaking the rules, not playing the game. international assistance to countries at war*, Londres, Hurst.
- Mason, Linda et Brown, Roger** [1983], *Rice, rivalry, and politics: managing Cambodian relief*, Notre Dame (Ind.), University of Notre Dame Press.
- Mauss, Marcel** [2007], *Essai sur le don : forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, PUF.



**Mayall, James (ed.)**, *The new interventionism, 1991-1994: United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia*, Cambridge, Cambridge University Press.

**McKinlay, Robert et Little, Richard** [juin 1979], "The US aid relationship: a test of the recipient need and the donor interest models", *Political Studies*, vol. 27, n° 2.

**McKinlay, Robert** [janv. 1979], "The aid relationship: a foreign policy model and interpretation of the distributions of official bilateral economic aid of the United States, the United Kingdom, France, and Germany, 1960-1970", *Comparative Political Studies*, vol. 11, n° 4.

**McKinlay, Robert et Little, Richard** [avr. 1978], "A foreign policy model of the distribution of British bilateral aid, 1960-70", *British Journal of Political Science*, vol. 8, n° 3, p. 313-331.

**McKinlay, Robert et Little, Richard** [oct. 1977], "A foreign policy model of US bilateral aid allocation", *World Politics*, vol. 30, n° 1, p. 58-86.

**Middleton, Neil et O'Keefe, Phil** [sept. 2006], "Politics, history & problems of humanitarian assistance in Sudan", *Review of African Political Economy*, vol. 33, n° 109, p. 543-559.

**Miller, Richard** [2008], "Justifications of the Iraq War Examined", *Ethics & International Affairs*, vol. 22, n° 1, p. 43-67.

**Mockaitis, Thomas** [1999], "From counterinsurgency to peace enforcement: new names for old games?", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 10, n° 2, p. 40-57.

**Moore, Jonathan (dir.)** [1999], *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999.

**Morange, Pierre** [2008], *La gouvernance et le financement des structures associatives*, Paris, Assemblée nationale, Rapport d'information n° 1134.

**Morgenthau, Hans** [1963], "Preface to a political theory of foreign aid", in Goldwin, Robert (ed.), *Why foreign aid?*, Chicago, Rand McNally, p. 10-31.

**Morris, Peter** [août 1999], "Humanitarian interventions in Macedonia: an NGO perspective", *Forced Migration Review*, n° 5.

**Mosley, Paul** [1987], *Overseas aid: its defence and reform*, Brighton, Wheatsheaf.

**Mosley, Paul** [janvier 1985], "The political economy of foreign aid: a model of the market for a public good", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 33, n° 2, p. 373-393.

**Moyo, Dambisa** [2009] *Dead aid: why aid is not working and how there is another way for Africa*, Londres, Allen Lane.

**Mueller, John** [1989], *Retreat from doomsday: the obsolescence of major war*, New York, Basic Books.

**Murphy, Sean** [1996], *Humanitarian intervention: the United Nations in an evolving world order*, Philadelphia, University of Philadelphia Press.

**Mwenda, Andrew** [2010], "Uganda's politics of foreign aid and violent conflict: the political uses of the LRA rebellion", in Allen, Tim et Vlassenroot, Koen, *The Lord's Resistance Army: myth and reality*, Londres, Zed Books.

**Mwenda, Andrew** [2006], *Foreign aid and the weakening of democratic accountability in Uganda*, Washington DC, Cato Institute, Center for Global Liberty & Prosperity.

**Nadarajah, Suthaharan** [2009], "Conflict-sensitive aid & making liberal peace", in Duffield, Mark & Hewitt, Vernon (eds.), *Empire, development & colonialism: the past in the present*, Londres, James Currey.

**Natsios, Andrew** [1997], *US foreign policy and the Four Horsemen of the Apocalypse: humanitarian relief in complex emergencies*, Westport (Conn.), Praeger.

**Nauta, Wiebe** [2006], "Ethnographic research in a NGO: revealing strategic translations through an embedded tale", in Lewis, David et Mosse, David (eds.), *Development brokers and translators: the ethnography of aid and agencies*, Bloomfield (Conn.), Kumarian Press, p. 149-172.

- Nauta, Wiebe** [2002], *The implications of freedom: the changing role of land sector NGOs in a transforming South Africa*, Münster, LIT.
- Nichols, Bruce** [1988], *The uneasy alliance: religion, refugee work, and US foreign policy*, New York, Oxford University Press.
- Nielsen, Richard et al.** [avr. 2011], "Foreign aid shocks as a cause of violent armed conflict", *American Journal of Political Science*, vol. 55, n° 2, p. 219-232.
- Nilsson, Bengt** [2008], *Sveriges Afrikanska Krig*, Stockholm, Timbro.
- Noël, Alain et Thérien, Jean-Philippe** [été 1995], "From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid", *International Organization*, vol. 49, n° 3, p. 523-53.
- Observatoire de l'action humanitaire** : [www.observatoire-humanitaire.org/](http://www.observatoire-humanitaire.org/)
- Ofstad, Arve** [fév. 2002], "Countries in violent conflict and aid strategies: the case of Sri Lanka", *World Development*, vol. 30, n° 2, p. 165-180.
- Ogata, Sadako** [2005], *The turbulent decade: confronting the refugee crises of the 1990s*, New York, W.W. Norton.
- Ophir, Adi et Hanafi, Sari (eds.)** [2004], *The politics of humanitarianism in the Occupied Palestinian Territories: conference proceedings*, Jerusalem, Van Leer Institute, polycop.
- Pace, William et Deller, Nicole** [2006], "Preventing future genocide: a responsibility to protect", *World Order*, vol. 36, n° 4.
- Padis, Marc-Olivier et Pech, Thierry** [2004], *Les multinationales du cœur : les ONG, la politique et le marché*, Paris, Seuil.
- Paris, Roland** [2004], *At war's end: building peace after civil conflicts*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pattison, James** [2010], *Humanitarian intervention and the responsibility to protect: who should intervene?* Oxford, Oxford University Press.
- Pattison, James** [2009], "Humanitarian intervention, the responsibility to protect, and *jus in bello*", *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, n° 3, p. 364-391.
- Pattison, James** [2009], "Just war theory and the privatization of military force", *Ethics & International Affairs*, vol. 22, n° 2, p. 143-162.
- Payaslian, Simon** [1996], *US foreign economic and military aid: the Reagan and Bush administrations*, Lanham (Md.), University Press of America.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine** [2007], *Guerres d'aujourd'hui : les vérités qui dérangent*, Paris, Tchou.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine** [2007], « La face cachée des ONG », *Politique internationale*, n° 116, 2007, p. 347-368.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine** [2007], "Humanitarian NGOs and the migration policies of States: a financial and strategic analysis", *Geopolitical Affairs*, vol. 1, n° 2, p. 56-65.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine** [2006], « De l'impartialité des humanitaires et de leur perception par les bénéficiaires : les enjeux politiques de l'aide internationale au Burundi », *Autrepart*, n° 39, p. 39-57.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine** [juil. 2006], « Les Occidentaux peuvent-ils sauver l'Afrique? », *Politique étrangère*, n° 3, p. 547-56.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine** [2005], « Les ONG humanitaires et la guerre », in Balencie, Jean-Marc et La Grange (de), Arnaud, *Les nouveaux mondes rebelles : conflits, terrorisme et contestations*, Paris, Michalon, p. 249-256.
- Pérouse de Montclos, Marc-Antoine** [2005], « États, ONG et prévention des conflits dans les pays du Sud : quelques éléments de réflexion », in Bagayoko-Penone, Niagalé et Hours,



Bernard (dir.), *État, ONG et production de normes sécuritaires dans les pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, p. 135-149.

**Pérouse de Montclos, Marc-Antoine** [janv. 2003], « Des opérations de la paix au XXI<sup>e</sup> siècle : y a-t-il encore quelqu'un sous le casque bleu ? », *Défense nationale*, vol. 59, n° 1, p. 66-79.

**Pérouse de Montclos, Marc-Antoine** [2001], *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, Bruxelles, Complexe.

**Phillips, Ruth** [2004], *Challenges to NGOs' legitimacy in policy governance in Australia: addressing the neo-liberal critique*, Toronto, ISTR (International Society for Third Sector Research), 6th International Conference.

**Piiparinen, Touko** [juil. 2007], "The lessons of Darfur for the future of humanitarian intervention", *Global Governance*, vol. 13, n° 3, p. 365-390.

**Poe, Steven** [nov. 1990], "Human rights and US foreign aid: a review of quantitative studies and suggestions for future research", *Human Rights Quarterly*, vol. 12, n° 4, p. 499-512.

**Poe, Steven, Pilatovsky, Suzanne, Miller, Brian et Ogundele, Ayo** [août 1994], "Human rights and US foreign aid revisited: the Latin American region", *Human Rights Quarterly*, vol. 12, n° 4, p. 499-512.

**Pogge, Thomas** [2006], "Moralizing humanitarian intervention: why jurying fails and how law can help", in Nardin, Terry et Williams, Melissa (eds.), *Humanitarian intervention*, New York, New York University Press, p. 268-320.

**Pouligny, Béatrice** [2003], « L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre », *Politique étrangère*, vol. 68, n° 2, p. 367-380.

**Pouligny, Beatrice** [sept. 2003], "UN peace operations, INGOs, NGOs, and promoting the rule of law: exploring the intersection of international and local norms in different postwar contexts", *Journal of Human Rights*, vol. 2, n° 3.

**Prendergast, John** [1996], *Frontline diplomacy. Humanitarian aid and conflict in Africa*, Boulder (Co.), Lynne Rienner.

**Price, Richard (ed.)** [2008], *Moral limit and possibility in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

**Pritchard, John** [2003], "International humanitarian intervention and establishment of an International jurisdiction over crimes against humanity: the national and international military trials on Crete in 1898", in Carey, John, Dunlap, William et Pritchard, John (eds.), *International humanitarian law, vol. 1: origins*, Ardsley (NY), Transnational Publishers, p. 1-87.

**Rai, Kul** [1980], "Foreign aid and voting in the UN General Assembly", *Journal of Peace Research*, vol. 17, n° 3, p. 269-277.

**Ramsbotham, Oliver et Woodhouse, Tom** [1996], *Humanitarian intervention in contemporary conflict*, Cambridge, Polity Press.

**Regan, Patrick** [2000], *Civil wars and foreign powers: outside intervention in intrastate conflict*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

**Renda, Luca** [automne 1999], "Ending civil wars: the case of Liberia", *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 23, n° 2, p. 59-76.

**Reno, William** [aût 2002], "Uganda's politics of war and debt relief", *Review of International Political Economy*, vol. 9, n° 3, p. 415-435.

**Resteigne, Delphine** [2008], « Un outil particulier de gestion de crise en Afghanistan : les équipes de reconstruction provinciales », in Delcourt, Barbara, Martinelli, Marta et Klimis, Emmanuel (dir.), *L'Union européenne et la gestion de crises*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, p. 221-242.

**Revel, Jean-François** [16 juin 1979], « Le devoir d'ingérence », *L'Express*, p. 60.

**Rich, Sam** [2007], "Africa's Village of Dreams", *The Wilson Quarterly*.

- Richards, Paul** [fév. 2010], "Ritual dynamics in humanitarian assistance", *Disasters*, vol. 34, n° 2, p. 138-146.
- Riddell, Roger** [2007], *Does foreign aid really work?*, Oxford, Oxford University Press.
- Riddell, Roger** [1987], *Foreign aid reconsidered*, Londres, James Currey.
- Riddell, Roger et Robinson, Mark** [1995], *Non-governmental organizations and rural poverty alleviation*, Londres, Oxford University Press.
- Rietjens, Sebastiaan et Bollen, Myriame (eds.)** [2008], *Managing civil-military cooperation*, Aldershot, Ashgate.
- Rioux, Jean-Sébastien et Van Belle, Douglas** [sept. 2005], "The influence of *Le Monde* coverage on French foreign aid allocations", *International Studies Quarterly*, vol. 49, n° 3, p. 481-502.
- Roberts, Adam** [1996], *Humanitarian action in war*, Londres, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper n° 305.
- Robinson, Mark** [1995], "Political conditionality: strategic implications for NGOs", in Stokke, Olav (ed.), *Aid and political conditionality*, Londres, Cass, p. 360-376.
- Rodogno, Davide** [2011], "The European powers' intervention in Macedonia, 1903-1908: an instance of humanitarian intervention?", in Simms, Brendan et Trim, David (eds.), *Humanitarian intervention: a history*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 205-225.
- Rolin-Jaequemyns, Gustave** [1876], « Note sur la théorie du droit d'intervention », *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. 8, p. 673-682.
- Rougier, Antoine** [1910], « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*, vol. 17, n° 5, p. 468-526.
- Rufin, Jean-Christophe** [1986], *Le piège : quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, Lattès.
- Ruttan, Vernon Wesley** [1996], *United States development assistance policy: the domestic politics of foreign economic aid*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press.
- Ryan, Charles Edward** [1896], *With an ambulance during the Franco-German war: personal experiences and adventures with both armies, 1870-1871*, Londres, John Murray.
- Ryan, Maeve** [2011], "The price of legitimacy in humanitarian intervention: Britain, the European powers and the abolition of the West African slave trade, 1807-1867" in Simms, Brendan et Trim, David (eds.), *Humanitarian intervention: a history*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 231-255.
- Ryfman, Philippe** [2008], *Une histoire de l'humanitaire*, Paris, La Découverte.
- Sachs, Jeffrey** [2005], *The end of poverty: economic possibilities for our time*, New York, Penguin Press.
- Schulze, Kirsten** [2005], *Between conflict and peace: tsunami aid and reconstruction in Aceh*, Londres, London School of Economics.
- Schümer, Tanja** [2008], *New humanitarianism: Britain and Sierra Leone, 1997-2003*, Basingstoke, Palgrave/Macmillan.
- Seet, Benjamin et Burnham, Gilbert** [2 août 2000], "Fatality in United Nations peacekeeping operations, 1948-1998", *Journal of the American Medical Association*, vol. 284, n° 5, p. 598-603.
- Severino, Jean-Michel** [2002], « Le rôle de l'aide publique au développement dans la prévention des conflits et la reconstruction post-conflit », in Haut Conseil de la coopération internationale, *La nouvelle dynamique des crises humanitaires*, Paris, Karthala.
- Sexton, Edwin et Decker, Terence** [1992], "US foreign aid: is it for friends, development or politics?", *Journal of Social, Political and Economic Studies*, vol. 17, n°s 3-4, p. 303-316.



- Seybolt, Taylor** [2007], *Humanitarian military intervention: the conditions for success and failure*, Oxford, Oxford University Press.
- Shawcross, William** [1985], *Le poids de la pitié*, Paris, Balland.
- Sheik, Mani et al.** [juil. 2000], "Deaths among humanitarian workers", *British Medical Journal*, vol. 321, p. 166-168.
- Simms, Brendan et Trim, David (eds.)** [2011], *Humanitarian intervention: a history*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Singer, Hans, Wood, John et Jennings, Anthony** [1987], *Food aid : the challenge and the opportunity*, Oxford, Clarendon Press.
- Slim, Hugo** [1997], "Doing the right thing: relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war", *Disasters*, vol. 21, n° 3, p. 244-257.
- Smillie, Ian et Minear, Larry** [2004], *The charity of nations: humanitarian action in a calculating world*, Bloomfield (CT), Kumarian Press.
- Smillie, Ian** [1995], *The alms bazaar: altruism under fire – non-profit organizations and international development*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- Smith, Thomas** [2002], "Moral hazard and humanitarian law: the international criminal court and the limits of legalism", *International Politics*, vol. 39, n° 2, p. 175-192.
- Smyser, William** [2003], *The humanitarian conscience: caring for others in the age of terror*, New York, Palgrave Macmillan.
- Soderlund, Walter, Briggs, Donald, Hildebrandt, Kai et Sidahmed, Abdel Salam** [2008], *Humanitarian crises and intervention: reassessing the impact of mass media*, Bloomfield (CT), Kumarian Press.
- Sogge, David (ed.)** [1996], *Compassion and calculation. The business of private foreign aid*, Londres, Pluto Press.
- Spearin, Christopher** [août 2008], "Private, armed and humanitarian? States, NGOs, international private security companies and shifting humanitarianism", *Security Dialogue*, vol. 39, n° 4.
- Sphere Project** [2000], *Humanitarian charter and minimum standards in disaster response*, Oxford, Oxfam (consultable sur [www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org)).
- Spiry, Emmanuel** [1998], « Interventions humanitaires et interventions d'humanité : la pratique française face au droit international », *Revue générale de droit international public*, vol. 102, n° 2, p. 407-434.
- Stassen, Harold** [1994], *United Nations: a working paper for restructuring*, Minneapolis, Lerner Pub Group.
- Stedman, Stephen John, Rothchild, Donald et Cousens, Elizabeth (eds.)** [2002], *Ending civil wars: the implementation of peace agreements*, Boulder, Lynne Rienner.
- Stein, Janice Gross** [2009], "The politics and power of networks: the accountability of humanitarian organizations", in Kahler, Miles (ed.), *Networked politics: agency, power, and governance*, Ithaca (NY), Cornell University Press.
- Stein, Janice Gross** [2008], "Humanitarian organizations: accountable – why, to whom, for what, and how?", in Barnett, Michael et Weiss, Thomas (eds.), *Humanitarianism in question: politics, power, ethics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Stockton, Nicholas** [2004], "Afghanistan, war, aid, and international order", in Donini, Antonio, Niland, Norah et Wermester, Karin (eds.), *Nation-building unraveled? Aid, peace and justice in Afghanistan*, Bloomfield (CT), Kumarian Press.
- Stoddard, Abby, Harmer, Adele et DiDomenico, Victoria** [2009], *Providing aid in insecure environments: 2009 updates*, Londres, Humanitarian Policy Group, Brief n° 34, Overseas Development Institute.

- Stoddard, Abby, Harmer, Adele et DiDomenico, Victoria** [2008], *The use of private security providers and services in humanitarian operations*, Londres, Humanitarian Policy Group, Report n° 27, Overseas Development Institute.
- Stoddard, Abby, Harmer, Adele et Haver, Katherine** [2006], *Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations*, Londres, Humanitarian Policy Group, Report n° 23, Overseas Development Institute.
- Stokke, Olav (ed.)** [1995], *Aid and political conditionality*, Londres, Cass.
- Stokke, Olav** [1989], *Western middle powers and global poverty: the determinants of the aid policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs.
- Stoll, David** [1999], *Rigoberta Menchu and the story of all poor Guatemalans*, Boulder (Colo.), Westview.
- Stowell, Ellery** [oct. 1939], "Humanitarian intervention", *The American Journal of International Law*, vol. 33, n° 4, p. 733-736.
- Telford, John, Cosgrave, John et Houghton, Rachel** [2006], *Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: synthesis report*, Londres, Tsunami Evaluation Coalition.
- Terry, Fiona** [2011], « Birmanie : contre la dictature, tout contre », in Magone, Claire, Neuman, Michaël et Weissman, Fabrice (dir.), *Agir à tout prix ? Négociations humanitaires : l'expérience de Médecins sans frontières*, Paris, La Découverte.
- Terry, Fiona** [mars 2011], "The International Committee of the Red Cross in Afghanistan: reasserting the neutrality of humanitarian action", *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n° 881.
- Terry, Fiona** [2002], *Condemned to repeat? The paradox of humanitarian action*, Ithaca, Cornell University Press.
- Tesón, Fernando** [2005], "Ending tyranny in Iraq", *Ethics & International Affairs*, vol. 19, n° 2.
- Tesón, Fernando** [1988], *Humanitarian intervention: an inquiry into law and morality*, Dobbs Ferry (NY), Transnational Publishers.
- Thibault, Christel** [2008], *L'archipel des camps : l'exemple cambodgien*, Paris, PUF.
- Thomas, Alan** [2008], "Whatever happened to reciprocity? Implications of donor emphasis on 'voice' and 'impact' as rationales for working with NGOs in development", in Bebbington, Anthony, Hickey, Samuel et Mitlin, Diana (eds.) [2008], *Can NGOs make a difference? The challenge of development alternatives*, Londres, Zed.
- Torrenté (de), Nicolas** [2004], "Humanitarianism sacrificed: integration's false promise", *Ethics & International Affairs*, vol. 18, n° 2.
- Trumbull, William et Wall, Howard** [juil. 1994], "Estimating aid-allocation criteria with panel data", *The Economic Journal*, vol. 104, n° 425.
- Tvedt, Terje** [1998], *Angels of mercy or development diplomats?, NGOs and Foreign Aid*, Oxford, Currey.
- Unger, Daniel** [2003], "Enough blanket: international humanitarian assistance and cambodian political resistance", in Stedman, Stephen John et Tanner, Fred (eds.), *Refugee manipulation: war, politics, and the abuse of human suffering*, Washington, Brookings Institution, p. 17-56.
- Uvin, Peter** [1999], *L'aide complice ? Coopération internationale et violence au Rwanda*, Paris, L'Harmattan.
- Vallaes, Anne** [2004], *Médecins sans frontières, la biographie*, Paris, Fayard.
- Van Baarda, Ted** [1994], "The involvement of the Security Council in maintaining international humanitarian law", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 12, p. 137-152.



- Van der Lijn, Jaïr** [2006], *Walking the tightrope: do U.N. peacekeeping operations actually contribute to durable peace?*, Amsterdam, Dutch University Press.
- Vaux, Tony et al.** [2001], *Humanitarian action and private security companies: opening the debate*, Londres, International Alert.
- Verweij, Marco et Josling, Tim** [2003], "Deliberately democratizing multilateral organization", *Governance*, vol. 16, n° 1.
- Verwey, Wil** [1998], "Humanitarian intervention in the 1990s and beyond: an international law perspective", in Nederveen Pieterse, Jan (ed.), *World orders in the making: humanitarian intervention and beyond*, Basingstoke, Macmillan, p. 180-210.
- Vlassenroot, Koen et Raeymaekers, Timothy** [2004], "The politics of rebellion and intervention in Ituri: The emergence of a new political complex?", *African Affairs*, vol. 103, n° 412, p. 385-412.
- Von Boemcken, Marc** [2007], "Liaisons dangereuses: the cooperation between private security companies and humanitarian aid agencies", in Jäger, Thomas et Kümmel, Gerhard (eds.), *Private military and security companies: chances, problems, pitfalls and prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 259-272.
- Voyame, Maurice** [2007], "The notion of 'direct participation in hostilities' and its implication on the use of private contractors under international humanitarian law", in Jäger, Thomas et Kümmel, Gerhard (eds.), *Private military and security companies: chances, problems, pitfalls and prospects*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 361-376.
- Waal (de), Alex** [2010], "An emancipatory imperium? Power and principle in the humanitarian international", in Fassin, Didier et Pandolfi, Mariella (eds.), *Contemporary states of emergency: the politics of military and humanitarian interventions*, New York, MIT Press.
- Waal (de), Axel** [nov. 2007], "Darfur and the failure of the responsibility to protect", *International Affairs*, vol. 83, n° 6.
- Waal (de), Alex** [1997], *Famine crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, Oxford, James Currey.
- Walker, Peter et Maxwell, Daniel** [2009], *Shaping the humanitarian world*, Londres, Routledge.
- Wall, David** [1973], *The charity of nations: the political economy of foreign aid*, Londres, Macmillan.
- Wallerstein, Immanuel** [2008], *L'universalisme européen : de la colonisation au droit d'ingérence*, Paris, Éditions Demopolis.
- Walzer, Michael** [2006], *Guerres justes et injustes : argumentation morale avec exemples historiques*, Paris, Gallimard.
- Walzer, Michael** [2002], "Arguing for humanitarian intervention", in Mills, Nicolaus et Berkeley, Bill (eds.), *The new killing fields: massacre and the politics of intervention*, New York, Basic Books, p. 19-35.
- Wang, Te-Yu** [mars 1999], "US foreign aid and UN voting: an analysis of important issues", *International Studies Quarterly*, vol. 43, n° 1, p. 199-210.
- Weiss, Thomas** [1999], *Military-civilian interactions. Intervening in humanitarian crises*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield.
- Weiss, Thomas** [1996], "NGOs and internal conflict", in Brown, Michael (ed.), *The international dimensions of internal conflict*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Weiss, Thomas** [1996], "Collective spinelessness: U.N. actions in the former Yugoslavia", in Ullman, Richard (ed.), *The world and Yugoslavia's wars*, New York, Council on Foreign Relations.

**Wenar, Leif** [2006], "Accountability in international development aid", *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n° 1.

**Werker, Eric et Ahmed, Faisal** [2008], "What do nongovernmental organizations do?", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, n° 2.

**Werly, Richard** [2005], *Tsunami : la vérité humanitaire*, Paris, Éditions du Jubilé.

**Wheeler, Victoria et Harmer, Adele (eds.)** [2006], *Resetting the rules of engagement. Trends and issues in military-humanitarian relations*, Londres, Overseas Development Institute.

**White, John Alexander** [1974], *The politics of foreign aid*, New York, St. Martin's Press.

**Wilén, Nina** [2012], *Justifying interventions in Africa: (De)Stabilizing sovereignty in Liberia, Burundi and the Congo*, New York, Palgrave Macmillan.

**Williams, Paul** [2008], "Keeping the peace in Africa: why 'African' solutions are not enough", *Ethics & International Affairs*, vol. 22, n° 3, p. 309-332.

**Williams, Paul** [avr. 2007], "From non-intervention to non-indifference: the origins and development of the African Union's security culture", *African Affairs*, vol. 106, n° 423, p. 253-279.

**Williams, Randall** [2010], *The divided world: human rights and its violence*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

**Wittkopf, Eugene** [sept. 1973], "Foreign aid and United Nations votes: a comparative study", *American Political Science Review*, vol. 67, n° 3, p. 868-888.

**Wolf, Charles** [1960], *Foreign aid, theory and practice in Southern Asia*, New Jersey, Princeton University Press.

**Wood, Robert** [1986], *From Marshall Plan to debt crisis: foreign aid and development choices in the world economy*, Berkeley, University of California Press.

**Woolsey, Theodore Dwight** [1874], *Introduction to the study of international law designed as an aid in teaching, and in historical studies*, New York, Scribner, Armstrong & Co.

**Young, Helen** [mars 2007], "Looking beyond food aid to livelihoods, protection and partnerships: strategies for WFP in the Darfur states", *Disasters*, vol. 31, p. S40-S56.

**Zaalberg, Thijs Brocades** [2008], "The historical origins of civil-military cooperation", in Rietjens, Sebastiaan et Bollen, Myriame (eds.), *Managing Civil-Military Cooperation*, Aldershot, Ashgate, p. 5-25.

**Zahariadis, Nikolaos, Travis, Rick et Diehi, Paul** [déc. 1990], "Military substitution effects from foreign economic aid: buying guns with foreign butter?", *Social Science Quarterly*, vol. 71, n° 4, p. 774-785.

**Zanetti, Véronique** [2008], *L'intervention humanitaire : droits des individus, devoirs des États*, Genève, Labor et Fides.

**Zartman, Ira William** [1989], *Ripe for resolution: conflict and intervention in Africa*, New York, Oxford University Press.



## LISTE DES ACRONYMES UTILISÉS

**ACF** : Action contre la faim  
**ACM** : actions civilo-militaires  
**ACTED** : Agence d'aide à la coopération technique et au développement  
**ANC** : African National Congress  
**ARA** : American Relief Association  
**ARC** : American Red Cross  
**ASI** : Anti-Slavery International  
**CAFOD** : Catholic Fund for Overseas Development  
**CAP** : Consolidated Appeal Process  
**CARE** : Cooperative for Assistance and Relief Everywhere  
**CEDEAO** : Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest  
**CIA** : Central Intelligence Agency  
**CICR** : Comité international de la Croix-Rouge  
**CIMIC** : Civil-Military Cooperation  
**CIVPOL** : Civilian Police  
**CRS** : Catholic Relief Service  
**DAH** : Département des affaires humanitaires  
**DDR** : désarmement, démobilisation, réhabilitation  
**DfID** : Department for International Development  
**DGCID** : Direction générale de la coopération internationale et du développement  
**ECHO** : Economic Commission Humanitarian Office (Office d'aide humanitaire de l'Union européenne)  
**ECOMOG** : ECOWAS Monitoring Group  
**ECOWAS** : *Economic Community Of West African States*  
**EPLF** : Eritrean People's Liberation Front  
**ESCRIM** : Élément de sécurité civile rapide d'intervention médicale  
**FAPC** : Forces armées du peuple congolais  
**FARDC** : Forces armées de la République démocratique du Congo  
**FAU** : Friends Ambulance Unit  
**FIDH** : Fédération internationale des ligues des droits de l'homme  
**FNLPK** : Front national de libération du peuple khmer  
**FMI** : Fonds monétaire international  
**FNI** : Front des nationalistes intégrationnistes  
**FRELIMO** : Frente de Libertação de Moçambique  
**FRETILIN** : Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente  
**FRPI** : Forces de résistance patriotique en Ituri  
**GAM** : Gerakan Aceh Merdeka  
**GIACM** : Groupement interarmées des actions civilo-militaires  
**HCR** : Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés  
**HRW** : Human Rights Watch



**IARA** : Islamic African Relief Agency  
**ICG** : International Crisis Group  
**IDP** : Internally Displaced Person  
**IFOP** : Institut français d'opinion publique  
**IGL** : Interest Groups of Liberia  
**IRC** : International Rescue Committee  
**ISAF** : International Security Assistance Force  
**KFOR** : Kosovo Force  
**KPMG** : Klynveld, Peat, Marwick & Goerdeler  
**LRA** : Lord Resistance Army  
**LURD** : Liberians United for Reconciliation and Democracy  
**MCMD** : Mission de coopération militaire et de défense  
**MDM** : Médecins du monde  
**MERLIN** : Medical Emergency Relief International  
**MIAB** : Mission africaine au Burundi  
**MPLA** : Movimento Popular de Libertação de Angola  
**MONUC** : Mission des Nations Unies au Congo  
**MSF** : Médecins sans frontières  
**NCA** : Norwegian Church Aid  
**NPA** : Norwegian People's Aid  
**NPFL** : National Patriotic Front of Liberia  
**NRC** : Norwegian Refugee Council  
**OCDE** : Organisation de coopération et de développement économiques  
**OCHA** : Office for the Coordination of Humanitarian Affairs  
**ODA** : Overseas Development Administration  
**OFDA** : Office of US Foreign Disaster Assistance  
**ONG** : organisation(s) non gouvernementale(s)  
**ONGI** : organisation non gouvernementale internationale  
**ONU** : Organisation des Nations Unies  
**ONUB** : opération des Nations Unies au Burundi  
**ONUMOZ** : opération des Nations Unies au Mozambique  
**OTAN** : Organisation du traité de l'Atlantique Nord  
**PAC** : Pan-Africanist Congress  
**PAIGC** : Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo-Verde  
**PAM** : Programme alimentaire mondial  
**PNB** : produit national brut  
**PNUD** : Programme des Nations Unies pour le développement  
**PUSIC** : Parti de l'unité pour la sauvegarde de l'intégrité du Congo  
**PVO** : Private Voluntary Organization  
**QUIPS** : Quick Impact Projects  
**RCD-Goma** : Rassemblement congolais pour la démocratie-Goma  
**RCD-ML** : Rassemblement congolais pour la démocratie-Mouvement de libération  
**RSF** : Reporters sans frontières

**SCF** : Save The Children Fund

**SIDA** : Swedish International Development Agency

**SNM** : Somali National Movement

**SPLA** : Sudan People's Liberation Army

**SRRA** : Sudan Relief and Rehabilitation Association

**SS** : Schutzstaffel

**SWAPO** : South West Africa People's Organisation

**TPIR** : Tribunal pénal international pour le Rwanda

**TPIY** : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie

**ULIMO** : United Liberation Movement for Democracy

**UNEPS** : United Nations Emergency Peace Service

**UNICEF** : United Nations Children's Fund, Fonds des Nations Unies pour l'enfance

**UNMIL** : United Nations Mission in Liberia

**UNOB** : United Nations Office in Burundi

**UPC** : Union des patriotes congolais

**UPRONA** : Union pour le progrès national

**URSS** : Union des Républiques socialistes soviétiques

**USAID** : United States Agency for International Development

**YMCA** : Young Men's Christian Association

**YWCA** : Young Women's Christian Association

**ZANLA** : Zimbabwe African National Liberation Army

**ZANU** : Zimbabwe African National Union

**ZAPU** : Zimbabwe African People's Union



**LISTE DES TABLEAUX, FIGURE ET ENCADRÉS**

**Tableaux**

1. Les ONG et leur histoire : quelques exemples d'hagiographies, *p. 25*
2. Les trois principaux niveaux de coulage de l'aide dans la guerre, *p. 30*
3. Les ONG libériennes créées pendant la première phase de la guerre civile (1989-1997), *p. 66*
4. Les principales ONG soudanaises pendant la deuxième phase de la guerre dans le Sud (1983-2005), *p. 73*
5. Les ressources des belligérants dans les guerres de Somalie, du Soudan et du Liberia (1983-2005), *p. 78*
6. Nombre d'employés et d'expatriés au CICR, 1945-2006, *p. 126*
7. Les principales factions en lice dans le conflit de l'Ituri, *p. 184*

**Figure**

L'évolution du budget et des sources de financement des associations de solidarité internationale (chiffres arrondis à partir des rapports d'activité du CICR et de 29 ONG, 1998-2007), *p. 44*

**Encadrés**

- CIA, aide humanitaire et ONG « écrans » du temps de la guerre froide, *p. 62*
- Les casques bleus et le droit humanitaire, *p. 203*
- Des alternatives aux casques bleus?, *p. 204*

# Les études

## ■ Parutions récentes

### **Population, mondialisation et développement. Quelles dynamiques ?**

*Luc Cambrézy, Véronique Petit (dir.), 2012, 176 p.*

### **Journalisme 2.0**

*Rémy Le Champion, 2012, 256 p.*

### **Tourisme et patrimoine**

*Valéry Patin, 2012, 208 p.*

### **Pour une mondialisation raisonnée : les révolutions discrètes de l'OCDE**

*Bocquet Dominique, 2012, 192 p.*

### **Le pétrole. Une ressource stratégique**

*Philippe Copinschi, 2012, 144 p.*

### **Transports et urbanisme en Île-de-France**

*Pierre Merlin, 2012, 208 p.*

### **Les comités d'entreprise. Un nouvel âge ?**

*Marie-Noëlle Auberger, 2012, 200 p.*

### **Le budget de l'État**

*Charles Waline, Pascal Desrousseaux, Stanislas Godefroy, 2012, 192 p.*

### **Les chambres de commerce et d'industrie**

*Christian Chupin, 2011, 136 p.*

### **Les élèves : connaissances, compétences et parcours**

*Michel Quéré (dir.), 2011, 200 p.*

### **Industrie automobile. La croisée des chemins**

*Bernard Jullien et Yannick Lung, 2011, 136 p.*

### **Les livres dans l'univers numérique**

*Christian Robin, 2011, 168 p.*

### **Service public, services publics**

*Pierre Bauby, 2011, 232 p.*

### **Le Président de la République au centre du pouvoir**

*Pascal Jan, 2011, 216 p.*

### **Collectivités territoriales : quel avenir ?**

*Marc Thoumelou, 2011, 232 p.*

### **La politique étrangère de la France : de la fin de la guerre froide au printemps arabe**

*Frédéric Charillon, 2011, 240 p.*

## **DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE**

### **Accueil commercial**

01 40 15 70 10

### **Commandes**

DILA — Administration des ventes

23, rue d'Estrées

CS 10733

75345 Paris Cedex 07

Télécopie : 01 40 15 68 00

[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

### **Notre librairie**

29, quai Voltaire, 75007 Paris

Téléphone : 01 40 15 71 10

### **Tarifs au 1<sup>er</sup> février 2012 : un an (20 n<sup>os</sup>)**

- France métropolitaine : 164 € (TTC)
- France d'outre-mer : 190 € (HT)
- Europe : 189 € (TTC)
- autres pays : 212,50 € (HT)
- supplément avion : 39 € (TTC)



# Les **humanitaires** dans **la guerre**

## Des idéaux à l'épreuve de la politique

**Marc-Antoine Pérouse de Montclos**

Dans la tradition de la Croix-Rouge, l'aide humanitaire apportée aux victimes de conflits armés se présente comme neutre et apolitique. Mais la réalité est plus complexe : trop souvent rackettées et attaquées par les combattants, les organisations de secours peuvent alimenter les guerres par leurs effets d'entraînement économiques ou du fait qu'elles déchargent les belligérants de leurs obligations sociales en leur permettant de concentrer toutes les ressources locales vers l'action militaire. Paradoxalement, il arrive donc que les interventions humanitaires contribuent à prolonger les conflits.

Elles peuvent également être instrumentalisées par les États et les bailleurs de fonds. À l'épreuve du terrain, la neutralité et l'indépendance revendiquées par les organisations non gouvernementales doivent notamment se plier à des impératifs de coordination et d'efficacité qui les obligent à entretenir des relations ambiguës avec les militaires déployés dans le cadre d'opérations de paix.

À partir de l'étude de plusieurs conflits survenus au XX<sup>e</sup> siècle, cet ouvrage donne des éléments d'information très riches sur la façon dont les institutions humanitaires tentent de gérer de pareils dilemmes.

*Politiste, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris et chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), l'auteur est spécialiste des conflits armés en Afrique subsaharienne. Il accomplit régulièrement des missions d'études en Afrique et a vécu plusieurs années au Nigeria, au Kenya et en Afrique du Sud. Il est l'auteur, entre autres, de L'aide humanitaire, aide à la guerre ? (Complexe, 2001), Diaspora et terrorisme (Presses de Sciences-Po, 2003), Guerres d'aujourd'hui (Tchou, 2007) et États faibles et sécurité privée en Afrique noire (L'Harmattan, 2008).*

Diffusion  
Direction de l'information  
légale et administrative

La **documentation** Française  
Tél. : 01 40 15 70 10  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

Directeur de la publication : Xavier Patier

DF 08119-5361-62 - ISSN 1763-6191

Prix : **19,50 €**

