



Marc-Antoine Pérouse de Montclos

L'Aide humanitaire, aide à la guerre ?

EDITIONS
COMPLEXE

L'Aide humanitaire,
aide à la guerre ?

© Éditions Complexe, 2001
ISBN 2-87027-876-4
D/1638/2001/37

Marc-Antoine Pérouse de Montclos

L'Aide humanitaire,
aide à la guerre ?

Enjeux du XXI^e siècle



À Lalo

SOMMAIRE

INTRODUCTION	
DE LA DIFFICULTÉ À CRITIQUER LE SYSTÈME HUMANITAIRE	11
AU CŒUR DES GUERRES : LES POPULATIONS CIVILES	17
LES DERNIERS AVATARS DES DÉRIVES DE L'AIDE DANS LES PAYS EN GUERRE	41
L'ÉVOLUTION DE LA CRITIQUE	57
DES « NOUVELLES » GUERRES EN TROMPE-L'ŒIL	77
LES IMPASSES DES INTERVENTIONS MILITARO-HUMANITAIRES	97
DES ALTERNATIVES POUR MAINTENIR LA PAIX	119
DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS À LA SANCTION	141
DES LEÇONS QUI N'ONT PAS PORTÉ	163
CONCLUSION	
DE LA DIFFICULTÉ À ARRÊTER L'AIDE HUMANITAIRE	185
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	193
LISTE DES SIGLES	207

« Les opérations d'assistance au Soudan n'ont fait que traiter les symptômes, pas le mal. Les Somaliens, de leur côté, me disaient franchement que l'aide était mauvaise. Ils avaient vu comment celle-ci avait corrompu les seigneurs de guerre et leurs tueurs, comment elle était devenue un objectif militaire en soi. Les Rwandais et bien d'autres Africains me faisaient également remarquer comment des étrangers, avec les meilleures intentions du monde, pouvaient bouleverser de fragiles systèmes sociaux... Une femme tutsi du Rwanda, qui préconisait le départ des travailleurs humanitaires, déclarait : "Vous devriez laisser les Africains en paix. Mieux vaut une bonne guerre, quitte à ce qu'une bonne partie de la population meure, plutôt que de maintenir les belligérants artificiellement en vie et les laisser achever leurs massacres..." »

Faut-il donc mettre un terme à l'aide humanitaire ? D'instinct, je dirais oui... Mais chaque cas est différent. En Somalie, l'aide a permis à la guerre de perdurer... Au Soudan, de nombreux arguments plaident en faveur d'un arrêt complet... Et le Rwanda est un cas d'espèce, car les responsables du génocide ont pu reconstituer leur force de frappe militaire dans les camps de réfugiés au Zaïre... La question préoccupe évidemment les opérateurs de l'aide et n'a pas de réponses faciles. »

Un correspondant de guerre en Afrique
(Peterson, Scott, *Me against my brother : at war in Somalia, Sudan, and Rwanda : a journalist reports from the battlefields of Africa*, Londres, Routledge, 2000, p. 236.)

INTRODUCTION

DE LA DIFFICULTÉ À CRITIQUER LE SYSTÈME HUMANITAIRE

À l'heure de la globalisation et du libéralisme triomphant, l'engagement humanitaire représente une conviction bien ancrée, quoique partagée entre la tentation du militantisme politique et l'utopie d'une aventure passionnelle. Le citoyen est sollicité à chaque instant : par des demandes de soutien financier dans sa boîte aux lettres, par des images télévisées témoignant d'atrocités, par des articles de presse relatant la montée des périls dans ce tiers-monde pas toujours si lointain depuis que la déflagration yougoslave a frappé en plein cœur balkanique de l'Europe.

Le discours de ceux qu'on peut appeler les « humanitaires » s'est affiné en conséquence. La démonstration ne vise plus tant à justifier des actions d'urgence, qui paraissent désormais relever du devoir évident des pays riches, qu'à réclamer une intervention accrue sur les terrains de crise : une ingérence qui contourne le principe du respect des souverainetés nationales, voire le bafoue ouvertement comme au Kosovo, où la communauté internationale a établi un protectorat de fait.

L'affaire yougoslave, à cet égard, a entériné une véritable révolution du droit international dont nul ne sait vraiment où elle mènera. Il serait présomptueux de donner aux États-Unis un rôle de gendarme mondial qu'ils sont incapables d'assumer et on peut douter de la capa-

cité de l'Europe à élaborer une politique étrangère commune très entreprenante dans ce domaine. Un fait reste certain : à travers leurs lobbies, leurs actions sur place et leurs représentations des crises, les « humanitaires » sont devenus partie constituante de la vie diplomatique et leur influence va augmentant.

Aussi la critique soulignant les dysfonctionnements de l'aide n'est-elle pas aisée. Une analyse rigoureuse est vite déstabilisée par un plaidoyer moralisateur, larmoyant et culpabilisant mais certainement pas scientifique. Les attitudes « tiers-mondiste et deux tiers mondaine », pour reprendre une formule en usage, empêchent de parler sereinement des problèmes et de dépasser les propos alarmistes que l'on assène trop souvent à un public avide de drames.

Le difficile objectif de cet ouvrage, précisément, est de montrer que l'aide d'urgence alimente la guerre, que les experts ne connaissent pas son véritable impact sur les éventuels bénéficiaires « après détournement », qu'on ne sait pas combien de vies elle sauve dans la durée, ni à quel prix, et surtout qu'on est impuissant à fermer « le robinet humanitaire » car les dynamiques en jeu s'éloignent de l'intérêt des populations concernées et subissent l'inertie administrative des opérateurs du système : États bailleurs de fonds, organismes tels que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le PAM (Programme alimentaire mondial) ou le CICR (Comité international de la Croix-Rouge), ONG (Organisations non gouvernementales) en compétition sur un marché très concurrentiel... Dire alors qu'il faut, dans certains cas, couper les vivres plutôt que de nourrir les combattants et ranimer un conflit en y injectant de l'argent frais, c'est encourir une condamnation morale qui évacue les réflexions « bassement » pragmatiques et réalistes.

Notre but n'est pourtant pas de recommander l'arrêt de l'aide d'urgence. Il ne s'agit pas de réhabiliter le car-

tiérisme des années 1960, du nom de ce journaliste, Raymond Cartier, qui dénonçait le coût de la coopération française dans ses anciennes colonies, avec pour slogan : « la Corrèze plutôt que le Zambèze ». Les préoccupations poujadistes du contribuable ne sont pas de notre ressort, alors même que l'aide au développement va diminuant et n'a jamais atteint le minimum requis par les Nations unies, soit 0,7 % du produit national brut des pays riches. En revanche, l'inquiétude est fondée lorsqu'il s'avère que l'aide humanitaire aide la guerre. Il faut savoir, quelques fois, arrêter les frais.

Les ONG et les organisations internationales ont, à cet égard, des comptes à rendre. Le devoir citoyen d'engagement humanitaire doit s'accompagner d'une exigence de transparence. Dans le secteur privé, une entreprise rédige bien des bilans à l'intention de ses actionnaires. Dans le secteur associatif, une ONG a pareillement l'obligation de faire auditionner ses activités. Ceci vaut autant pour ses membres et ses donateurs que pour l'ensemble de la collectivité au vu des prétentions morales de ces associations et du statut dont bénéficient certaines d'entre elles lorsqu'elles sont déclarées d'utilité publique. Sachant la « marchandisation » et la médiatisation grandissantes des activités humanitaires, il paraît normal que les ONG se soumettent à l'épreuve de l'autocritique et reconnaissent leurs erreurs. D'une certaine manière, le citoyen-contribuable a un droit de regard au même titre que l'actionnaire. En effet, les organisations humanitaires méritent de moins en moins le qualificatif de non gouvernementales puisque l'essentiel du budget de la plupart d'entre elles provient désormais de fonds publics au titre de l'aide bilatérale ou internationale. Les instances spécialisées de l'Organisation des Nations unies (ONU) et de l'Union européenne (UE) sont bien entendu visées par cette exigence de transparence, un récent rapport de

Bruxelles mettant justement en avant la mauvaise gestion de son département humanitaire, connu sous son acronyme anglais d'ECHO.

La critique est certes admise par les ONG les plus « conscientisées » comme Médecins sans frontières, qui est d'ailleurs, et ce n'est sans doute pas un hasard, une des dernières à avoir conservé une certaine indépendance financière. Au sein de l'ONU, organisme particulièrement réputé pour ses rapports lénifiants, il n'est pas jusqu'au secrétaire général, Kofi Annan, qui, lors d'un discours en date du 26 septembre 1999, ait invité le Conseil de sécurité à s'assurer que « l'aide humanitaire ne contribue pas à prolonger les conflits ». En d'autres termes, nous espérons que notre analyse ne sera pas comprise sur un mode polémique mais relancera le débat de façon constructive.

Notre démonstration est, en quelque sorte, développée à rebours, pour ne pas dire à rebrousse-poil. Au lieu d'aller de la genèse historique des idées humanitaires vers leur mise en pratique sur le terrain, *grosso modo* de l'Occident vers le tiers-monde, elle part du constat des dysfonctionnements de l'aide pour étudier les conditions d'un retrait et les raisons d'un entêtement parfois meurtrier. Fondé sur des travaux empiriques, le postulat de départ est que la distribution des secours entretient toujours des « liaisons dangereuses » avec la guerre et contribue, à sa manière, à alimenter les conflits. L'ensemble de la réflexion s'organise autour de cette idée, dont les opérateurs de l'aide ont longtemps voulu réfuter le caractère systématique en arguant de leur prétendue neutralité politique.

Les quatre premiers chapitres du livre s'attachent à démontrer les subtilités des détournements de l'assistance internationale dans des économies de guerre. Les populations civiles ont toujours été un enjeu stratégique des belligérants, quoi qu'il en soit, par ailleurs, de la dif-

ficulté à les distinguer des factions combattantes. En leur venant en aide, les agences humanitaires leur ont donné encore plus d'importance. Le développement logistique des secours a fini par faire de la charité internationale un facteur structurant des zones de conflits. Guérillas et dictatures se sont, en conséquence, dotées de « vitrines humanitaires » qui, derrière l'apparence d'ONG locales, sont spécifiquement chargées de capter les financements des bailleurs de fonds et, par ce biais, d'obtenir une certaine forme de reconnaissance.

Pour autant, bien des professionnels de l'aide ont continué à se leurrer sur la possibilité de rester politiquement neutre dans leur intervention. S'ils ont dû admettre la récurrence du détournement des convois alimentaires, beaucoup ont refusé de reconnaître qu'ils étaient, malgré eux, des acteurs à part entière des hostilités en cours. L'analyse de leur impuissance s'est retranchée derrière de beaux discours sur la supposée nouveauté de la barbarie des conflits de l'hémisphère sud et les méfaits de la prédation par des combattants imprévisibles et psychopathes, pour ne pas dire inhumains à force d'être diabolisés.

Face au feu croisé des critiques du monde de la politique, des médias ou même des affaires, les humanitaires ont inventé des parades qui, malheureusement, n'ont pu résoudre le problème, ainsi que le montrent les quatre derniers chapitres. Au sortir de la guerre froide, tout d'abord, l'émergence d'un droit d'ingérence a paru faciliter la mise en place de gigantesques opérations « militaro-humanitaires » dont les escortes armées étaient censées empêcher le détournement des vivres ou des médicaments. Mais les bailleurs de fonds se sont vite montrés réticents à sacrifier la vie de soldats occidentaux pour secourir des populations en danger. En outre, les substituts proposés n'ont pas plus donné satisfaction, qu'il s'agisse de recourir à des compagnies

militaires privées ou de former une armée de la paix composée de contingents en provenance de pays du tiers-monde.

Plutôt que d'intervenir pendant le déroulement des hostilités, les humanitaires ont également développé la réflexion sur des actions *ex-ante* et *ex-post*, avant et après les crises. Une école de pensée a mis l'accent sur la prévention des conflits par le biais d'embargos mais s'est heurtée à la résistance du lobby des industriels spécialisés dans l'exportation d'armements. L'autre a privilégié la construction d'une justice internationale qui, en punissant après coup les instigateurs de crimes contre l'humanité, espérait avoir valeur d'avertissement et dissuader les tortionnaires en herbe. En déplaçant le débat sur des registres assez différents, ces propositions n'ont, dans l'immédiat, guère eu d'effets sur les risques inhérents à toute intervention humanitaire en cours de conflit.

En attendant, les dynamiques internes de l'aide expliquent que, d'emblée, ait été écartée une solution qui aurait dû, elle aussi, être avancée, à savoir la possibilité d'un retrait. La lourdeur bureaucratique du système, les erreurs d'évaluation et la redoutable compétition entre les ONG pour répondre aux appels d'offre des bailleurs de fonds ont empêché d'envisager une telle éventualité, quitte à ce que des logiques économiques finissent par l'emporter sur l'intérêt des populations censées bénéficier de l'aide. Abreuvé des discours creux de la communauté internationale et des formules pontifiantes des experts appelés à la rescousse, le débat a continué de produire des concepts et des parades qui ne réglaient rien quant au fond ; parfois pour le pire.

AU CŒUR DES GUERRES : LES POPULATIONS CIVILES

Depuis toujours, les populations civiles ont été parties prenantes des guerres. Elles ont pu en être les cibles directes, exterminées à des fins génocidaires ou violentées par une soldatesque ivre de vengeance. Elles en ont également été les victimes indirectes, affamées ou déracinées par les conflits. Les famines, notamment, se sont avérées le résultat de désordres politiques et économiques, bien plus que de catastrophes naturelles. Conséquences autant que causes des affrontements, elles ont souvent été des armes de guerre à part entière lorsqu'il s'agissait de faire tomber des villes assiégées ou d'inciter les combattants à aller piller les récoltes de l'ennemi. Les « blocus alimentaires » permettaient d'éviter les chocs frontaux et de pousser l'adversaire dans ses derniers retranchements. En Europe, les tactiques de ce genre ont produit un savant mélange d'épidémies et de famines, que les chroniqueurs de la guerre de Trente Ans ont répertorié sous le nom de « faim noire », un euphémisme de la peste.

Toutes proportions gardées, il n'est pas évident que les souffrances humaines d'hier aient été moins nombreuses qu'aujourd'hui. L'hypothèse d'une recrudescence de leur intensité et de leur fréquence mérite réflexion quand on se place dans la perspective d'une histoire traitant de la longue durée. Seuls les prophètes de malheur se com-

plaisent dans une certaine inflation des catastrophes. Leurs visions de Cassandre, en l'occurrence, relèvent de l'erreur statistique, peut-être même de la fabrication idéologique, voire de la duplicité et de l'hypocrisie.

Ce qui a sûrement changé, en revanche, c'est la perception humanitaire de ces maux. Et avec elle les modalités de la peine, sachant la sophistication des armements et la mondialisation des échanges. Il y a encore peu de temps, les déplacements massifs de populations, nettoyages ethniques et autres épurations ne faisaient frémir personne du moment qu'ils étaient au service d'une « noble cause ». L'œuvre « civilisatrice » et « pacificatrice » de la colonisation, par exemple, a cautionné bien des pratiques aujourd'hui réprouvées. Les Français ont allégrement massacré les autochtones qui résistaient à leur mainmise et les Britanniques ont établi les premiers camps de concentration du monde, où furent détenues les familles afrikaners d'Afrique du Sud pendant la guerre des Boers en 1901.

Les petites puissances impérialistes comme l'Italie ne furent pas en reste. Enthousiasmé par les lumières de la « modernité fasciste » et farouche opposant à la monarchie « rétrograde » du Négus, qui avait nationalisé ses propriétés dans la région de Harar, le fameux aventurier Henry de Monfreid suivit ainsi avec sympathie l'invasion de l'Éthiopie en 1935 et félicita à cette occasion le général Graziani, qui commandait les troupes de Mussolini depuis la Somalie, pour avoir « fait le vide » en Libye, colonie dont les montagnes étaient « contaminées par l'esprit de la révolte. Toute la population fut conduite à la côte, raconte-t-il. Tout s'en alla, bêtes et gens. Ce fut un exode sans précédent, tel que les légendes bibliques en font imaginer. Ce peuple descendu des montagnes fut installé dans un camp immense préparé à son intention, où il trouva ce qui était indispensable à sa vie ; nourriture, vêtements, soins médicaux »¹ !

La décolonisation ne fut pas beaucoup moins traumatisante de ce point de vue. Les spécialistes des luttes antisubversives expérimentèrent de façon tout aussi raffinée les tactiques de terre brûlée qui consistaient à couper les mouvements insurrectionnels de leurs bases populaires. Dans les années 1950, les Français regroupèrent dans des « villages de la paix » les populations camerounaise, algérienne et vietnamienne trop éprises d'indépendance. De leur côté, les Britanniques du Kenya matèrent la rébellion Mau Mau en enfermant les paysans dans des villages « protégés » par l'armée. Au vu d'un tel héritage, il n'y avait aucune raison pour que les États post-indépendance n'en fissent pas autant alors que leurs forces de sécurité continuaient, dans une large mesure, d'être formées par l'ancien colonisateur.

En d'autres termes, le principe est resté le même mais l'habillement des « dégâts collatéraux » et des massacres a évolué. Du vieux vin dans de nouvelles bouteilles, en quelque sorte. Les civils, si tant est que l'on puisse les distinguer des combattants, ont continué d'être des victimes de choix, mais ils l'ont désormais été de façon différente. Indéniablement, les procédés anciens de la prédation ont changé avec la montée en force des idées humanitaires. Champ privilégié des guerres civiles contemporaines, le tiers-monde offre à cet égard des exemples devenus saisissants de cruauté depuis que l'effondrement du communisme soviétique et la fin des luttes de libération anti-coloniales ont dépouillé les affrontements de leurs oripeaux idéologiques.

En effet, seuls les États développés et solidement assis connaissent une violence militaire qui tue plus que la violence déviante, celle de la criminalité, ou civile, celle des milices, des manifestations et des lynchages populaires. Ainsi, en France, les guerres extérieures ont fait 80 fois plus de morts que les grands conflits intérieurs entre 1816 et 1980². Dans les pays en développement,

au contraire, les affrontements d'État à État relèvent de l'exception et les armées gouvernementales s'occupent surtout de répression interne. Pris entre deux feux, les civils sont non seulement privés de leurs ressources, mais aussi empêchés de suivre les méthodes traditionnelles de survie, notamment en migrant. D'un côté, les guérillas pillent les paysans, réquisitionnent les réserves de nourriture, assiègent les villes tenues par le gouvernement et interdisent à leurs habitants d'aller se ravitailler à la campagne. De l'autre, les troupes gouvernementales et les groupes paramilitaires rackettent les citoyens sans défense, imposent des taxes exorbitantes, isolent les villes sous leur contrôle, créent des zones tampons et suscitent ainsi des pénuries artificielles en s'opposant à ce que les citadins sortent de telles enclaves.

Fondamentalement, la question des déplacements de populations et du contrôle des civils s'insère dans des stratégies militaires. L'exode des Palestiniens, avec la création de l'État d'Israël en 1948, en est un exemple probant, à partir duquel les instances internationales devaient d'ailleurs forger le concept moderne de réfugié. Très dérangeante pour les tenants du sionisme, la nouvelle école d'histoire israélienne a montré que le départ des Palestiniens n'avait pas été une fuite, mais une expulsion dans le cadre d'un plan concerté par l'armée juive³. Au cours des années qui suivirent, les Palestiniens sont alors devenus un enjeu politique et diplomatique pour les pays arabes dans la région...

Sur d'autres fronts, les flux de réfugiés ont même précipité la reprise de conflits mal éteints. Ainsi des Ougandais qui avaient fui la dictature d'Amin Dada, avaient été accueillis par la Tanzanie et ont pu être cause de guerre entre ces deux États en 1979. Ainsi encore des Libériens qui, réfugiés en Sierra Leone, y ont monté des factions armées pour combattre les rebelles partis à l'assaut du pouvoir fin 1989. Quant aux

Rwandais établis en Ouganda, ils ont entamé la (re)conquête de leur pays en 1990 et, une fois parvenus à leurs fins, quatre ans plus tard, ont chassé leurs prédécesseurs en les poursuivant jusqu'au Congo-Kinshasa et en déclenchant ce que certains journalistes en mal de sensations qualifient aujourd'hui de « Première Guerre mondiale africaine ».

L'aide, un enjeu économique

L'enjeu est également économique du fait de l'intervention grandissante des agences humanitaires. En témoignent les États parmi les plus pauvres de la planète, tels le Soudan et la Somalie, qui ont naturellement essayé de retourner la question à leur avantage. À l'Indépendance, par exemple, le Soudan ne (re)connaissait pas le terme de réfugié, n'avait aucune loi à ce sujet et laissa s'établir où ils le voulaient les Congolais qui fuyaient leur pays en guerre. Dans les années 1970, un nouvel afflux de réfugiés, cette fois en provenance d'Érythrée, incita cependant les autorités à prendre des dispositions plus précises en la matière. Les réfugiés devinrent une catégorie juridique à part entière, tant pour des raisons politiques que financières, comme l'admettent de façon assez lucide les acteurs de l'époque, y compris un vice-ministre soudanais en charge du problème⁴. Le gouvernement créa des camps qui étaient notoirement moins bien tenus que ceux de la guérilla érythréenne et où les conditions de vie n'étaient pas meilleures que dans le reste de la région. Ceux-ci n'accueillirent que 20 % des réfugiés érythréens... mais accaparèrent l'essentiel des fonds dépensés par le HCR au Soudan, jusqu'à 90 % en 1981⁵.

Il en résulta une bataille de chiffres quant au nombre de réfugiés à partir duquel était évalué le montant de

l'aide humanitaire. En 1994, les réfugiés recensés au Soudan étaient plus de 850 000 d'après les autorités, à peine 540 000 selon des sources indépendantes, et 59 % d'entre eux vivaient toujours hors des camps. Les négociations à propos de la distribution des secours relevèrent souvent du rapport de forces, l'ultime objectif étant de mettre la main sur le financement des organisations internationales. Les changements de régimes et de personnes à Khartoum n'améliorèrent pas la situation, loin s'en faut. En 1993, les autorités obligèrent les ONG occidentales à travailler de concert avec les associations soudanaises afin de mieux contrôler les activités des uns et des autres. À partir de 1996, le tout fut supervisé par un bureau spécialisé, l'Humanitarian Affairs Commission, qui réunit les deux organismes auparavant chargés de réguler le marché, à savoir la Relief and Rehabilitation Commission et la Commission of Voluntary Agencies.

Bien entendu, les gouvernements des pays du tiers-monde n'ont pas été les seuls à avoir perçu l'intérêt économique de la manne humanitaire. Le constat vaut tout autant pour les guérillas du Sud que pour l'ensemble des belligérants dans l'hémisphère nord. D'après l'UNICEF, par exemple, les Serbes qui encerclaient Sarajevo ont récupéré jusqu'à un tiers de l'aide destinée à l'enclave musulmane dans la ville. À chacun sa manière de faire : au Soudan, certains des commandants de la SPLA ont revendu pour leur seul profit la nourriture déjà confisquée une première fois afin de nourrir les combattants, quitte d'ailleurs à affamer ceux-ci, la distribution des rations au sein de la guérilla se faisant en fonction du grade... Les circuits économiques sont complexes. Après maintes transactions, il n'est pas rare de voir revenir au point de départ les biens convoités de l'assistance internationale. Ainsi de ces voitures volées puis revendues à l'ONU une fois « dégriffées » et repeintes. Ainsi encore de cette bétonneuse qui, en Somalie, a été subtili-

sée à une organisation humanitaire, vendue à un entrepreneur local et louée à son premier propriétaire à des prix exorbitants sur un marché captif⁶...

Les possibilités de détournement ne manquent pas, soit en amont, au moment de la livraison de l'aide, soit en aval, lors de sa distribution aux populations civiles. Qu'il s'agisse de racketter les bénéficiaires, d'extorquer de l'argent aux ONG ou d'imposer des droits de douane dans les ports de débarquement, les procédures sont aussi diverses que variées. De tels prélèvements nourrissent littéralement la guerre. En Somalie, certains les estimaient à 85 % à la fin des années 1980, un record⁷ ! En 1991 et 1992, ces pourcentages variaient entre 10 % selon le CICR, 15 % selon le PAM et 50 % selon le représentant des Nations unies, voire 80 % selon Washington, un chiffre sans doute gonflé afin de justifier l'intervention militaire des Américains dans le cadre de l'opération « Restore Hope »⁸.

La discrétion est certes de mise pour les gouvernements soucieux de leur respectabilité sur la scène diplomatique. Ceux-ci ne disposent pas moins d'un registre d'actions très étendu pour escamoter une partie de l'aide sans encourir l'opprobre international. Ils peuvent par exemple prélever leur part au moment du déchargement en entrepôt et revendre les surplus au marché noir. L'armée soudanaise, dont les opérations militaires coûtent près de 400 millions de dollars par an, récupérerait ainsi 20 % de l'aide alimentaire. De façon plus subtile, les troupes gouvernementales se dotent souvent de branches économiques et commerciales qui permettent toutes sortes de trafics et commissions. En 1982, l'armée soudanaise, encore elle, a par exemple créé un Military Economic Board dissout pour corruption en 1985 et rétabli par la junte islamiste en 1989.

Les autorités peuvent aussi jouer sur les opérations de change en fixant arbitrairement des taux officiels

sans rapport avec le marché noir ; de telles spéculations auraient permis de financer la moitié du budget de la défense du Soudan en 1989⁹. Une autre manière, plus légaliste, est d'imposer des droits de douane, parfois à l'intérieur du pays¹⁰. Dans les villes affamées du Sud du Soudan, l'armée a prélevé sa dîme, y compris en créant une taxe additionnelle dans les quartiers dinka soupçonnés de soutenir la rébellion. Les militaires, il est vrai, ont quelque facilité à intervenir d'un bout à l'autre de la chaîne logistique des agences humanitaires, révélant toute l'importance du contrôle des voies de communication : ports, aéroports, chemins de fer, voies fluviales, etc. Les escortes se paient au prix fort et les intermédiaires chargés du transport de l'aide alimentaire abaissent leurs coûts en déchargeant les cargaisons délibérément loin des villages et en demandant aux paysans un complément pour les derniers kilomètres à parcourir...

Par extension, les effets de la manne humanitaire se font sentir jusque dans les pays riverains qui ne sont pas en guerre. Îlot de stabilité dans une région ravagée par les conflits, le Kenya est un cas typique du genre : une plate-forme de services qui, par contrecoup, a largement profité de l'aide à destination de la Somalie, du Soudan, de l'Ouganda, du Rwanda et même du Burundi ou du Kivu. En 1996 par exemple, ECHO, l'organisation humanitaire de l'Union européenne, a dépensé 5,3 millions d'écus en Somalie et au Soudan, contre 342 000 seulement au Kenya. Mais les prévarications de l'administration kényane ont permis d'importer frauduleusement et de revendre sur les marchés locaux une bonne partie de la nourriture prévue pour les victimes de la famine et de la guerre. En 1996, toujours, le PAM s'est officiellement inquiété de ce que le Kenya était devenu le pays d'Afrique où les détournements de l'aide alimentaire étaient les plus importants. La principale cause

en était la corruption des douanes sur le port de Mombasa, où près d'un tiers des chargements disparaissait. Le gouvernement kényan, qui plus est, n'a pas hésité à taxer les biens en transit sur son territoire ; seule une gamme très réduite de « produits humanitaires » a pu échapper à la vigilance du fisc. Comme si cela ne suffisait pas, les autorités ont également essayé de lever un impôt sur les réfugiés somaliens qui faisaient du commerce dans les camps de Dadaab et Kakuma, au nord du Kenya. Elles ont fait feu de tout bois et ont suivi l'exemple des Zaïrois et des Tanzaniens, qui avaient pareillement tenté de taxer les réfugiés rwandais au Kivu et burundais à Rusumo en 1996...

Les déplacés, un instrument stratégique

L'intérêt de canaliser les déplacements forcés de populations, il est vrai, ne se limite pas au domaine économique. Opposés à la dictature Mengistu en Éthiopie, les réfugiés érythréens et tigréens ont également servi à Khartoum de moyen de pression politique pour engager Addis-Abeba à cesser son soutien à la SPLA, le principal mouvement de rébellion armée dans le Sud du Soudan. Les bases de la résistance érythréenne ont été autorisées à opérer et à s'installer plus ou moins loin de la frontière en fonction des rapprochements diplomatiques entre Khartoum et Addis-Abeba. Le positionnement géographique des populations déplacées a aussi eu de fortes incidences politiques à l'intérieur du Sud Soudan. Après la chute de Mengistu en 1991, le rapatriement vers Nasir des réfugiés soudanais et des sympathisants de la SPLA, expulsés d'Éthiopie, a pu précipiter l'éclatement de l'opposition sudiste et favoriser la création de mouvements dissidents. Sur le plan international, la présence des organisations humanitaires dans le Sud du Soudan, enfin,

a été monnayée sous la forme d'une aide alimentaire dans le Nord et d'une mise en sourdine des critiques contre l'autoritarisme du régime de Khartoum¹¹. Début 1989, l'organisation des secours a été négociée avec le gouvernement, en l'absence de la SPLA, et la seconde tranche de l'opération « Lifeline Sudan » a complètement exclu les rebelles des modalités de contrôle quant à la distribution de l'aide¹². Jusqu'en 1990, la répartition de celle-ci fut très déséquilibrée en faveur du Nord et il a fallu attendre 1993 pour que les zones gouvernementales et rebelles atteignent une certaine parité en la matière.

Sur les lignes de fronts, l'alternative des prédateurs, en l'occurrence, a été d'exercer un blocus ou, au contraire, de laisser passer l'aide humanitaire dans le camp ennemi pour prendre sa part. La SPLA a d'abord empêché les convois alimentaires de parvenir à quelque 100 000 civils lors du siège de Juba en 1986. Le chef de la rébellion, John Garang, s'en vantait lui-même : « *Les villes-garnisons du Sud meurent de faim et c'est très bien comme ça ; notre stratégie militaire va de l'avant.* »¹³ En 1994, il renouvela l'opération en affamant cette fois les paysans Lotuko de l'Équatoria oriental, qui soutenaient des factions rivales¹⁴. À cette occasion, la SPLA foula délibérément les principes d'un accord qu'elle avait signé en mars et qui garantissait le passage de l'aide indépendamment de l'affichage politico-ethnique des populations assistées.

La tactique vaut certes pour les deux camps. Si le gouvernement soudanais n'a pas clairement entrepris un nettoyage ethnique du Sud, il a largement instrumentalisé la famine. Ainsi, en janvier 1990, lors d'un autre siège de Juba par la SPLA, il a refusé l'évacuation de 300 000 civils, qui ont servi de bouclier humain. En juin 1991, Khartoum a interdit la distribution d'aide alimentaire dans les localités d'Ayod, Waat et Akobo afin de forcer quelque 130 000 déplacés à rester sous contrôle

gouvernemental autour de la petite bourgade de Nasir¹⁵. Lors d'une offensive de l'armée contre les rebelles en mars 1992, le CICR a été expulsé du pays et les ONG étrangères n'ont été autorisées qu'à aider les régions aux mains des factions dissidentes de la SPLA. En août 1993, à nouveau, les troupes gouvernementales ont bloqué l'arrivée des secours dans les provinces du Bahr el Ghazal et de la Western Equatoria, ceci afin de couper les routes d'approvisionnement de la SPLA depuis l'Ouganda. Sur le plan logistique, les « corridors de sécurité » acheminant l'aide alimentaire depuis le Kenya sont alors devenus des enjeux militaires à part entière.

De fait, la localisation des agences humanitaires est extrêmement politique car elle conforte les clientèles du pouvoir. Autre avantage, l'aide permet de contrôler les populations en les fixant à proximité des centres de distribution. Elle présente un indéniable intérêt stratégique lorsqu'il s'agit, par exemple, de sédentariser des nomades insaisissables et rétifs à l'idée de l'État. Plus grave de ce point de vue, la famine peut parfois servir de prétexte pour collectiviser l'agriculture et forcer les paysans à se déplacer. La villagisation de l'Éthiopie par la junte militaro-marxiste de Mengistu, le Derg, est sans doute le précédent qui a le plus fait couler d'encre en Afrique subsaharienne¹⁶. Une véritable politique de la « terre brûlée » y a été menée afin d'asphyxier des guérillas censées être, selon la formule de Mao, comme des poissons dans l'eau au milieu des populations civiles. Le regroupement forcé dans des villages de la paix en forme de camps de concentration visait à priver les rebelles de tout soutien et à freiner l'exode rural vers des centres urbains où se concentrait le pouvoir politique. Les abus ont été tels qu'ils ont fini par être dénoncés par des membres du Derg, notamment le responsable de la distribution des vivres pendant la famine de 1983-1985, passé à l'ouest en 1986¹⁷.

Dans bien des cas, les camps sont surtout l'occasion de surveiller la population et de l'encadrer politiquement, voire de l'évangéliser ou de l'islamiser... Il est d'ailleurs arrivé que ces concentrations humaines deviennent des enjeux électoraux. Les réfugiés libériens en Côte-d'Ivoire et en Guinée Conakry ont ainsi participé aux élections de 1997, qui ont vu l'arrivée au pouvoir du « président » Charles Taylor et ont officiellement permis de mettre fin à la guerre. Les 150 000 à 300 000 réfugiés tchadiens restés dans l'Ouest du Soudan ont pareillement soutenu le président Idriss Déby lors du scrutin de 1996, avec un vote largement captif dans la mesure où la rébellion contre le précédent chef de l'État, Hissène Habré, était précisément partie de cette région en 1990.

Bien entendu, il en va fort différemment lorsqu'il ne s'agit plus, pour les réfugiés, de voter dans leur pays d'origine mais dans celui d'accueil, souvent en échange de la protection des autorités. Leur influence paraît souvent très réduite. Certes, quelques réfugiés burundais installés en Tanzanie depuis une vingtaine d'années ont été recrutés par le parti au pouvoir pour renforcer la base électorale de celui-ci en période de multipartisme, à partir de 1992. De même aux élections présidentielles de 1997 au Kenya et de 1999 en Afrique du Sud, les gouvernements en place ont été accusés d'avoir fourni des papiers à des réfugiés clandestins, en l'occurrence somaliens et mozambicains, afin de consolider les résultats du vote en leur faveur. Les autorités ont également profité de l'aide alimentaire pour battre campagne : la distribution d'une partie des secours aux autochtones a permis d'acheter quelques voix supplémentaires¹⁸. Mais les réfugiés, eux, n'ont généralement pas de droit de vote dans le pays d'accueil. Leur soutien politique est de toute façon marginal pour les partis qui acceptent le jeu parlementaire et trouvent plus « ren-

table » de mobiliser les classes moyennes ou le prolétariat salarié des villes.

Masse malléable et disponible par excellence, les réfugiés sont autrement plus importants pour les mouvements de lutte armée qui établissent leurs bases le long des frontières, pas toujours avec la complicité des États voisins, d'ailleurs. Efficaces du fait de leur mobilité, les guérillas ne sont pas des armées régulières et les gains territoriaux leur importent souvent moins que le contrôle des populations. Les frustrations liées à l'exil et les difficiles conditions de vie dans les camps de réfugiés, en outre, ont facilité la formation d'un bon nombre d'entre elles. Au Burundi, par exemple, la quasi-totalité des quelque 8 000 hommes que parviennent à mobiliser le Palipehutu, le Frolina et les Forces pour la défense de la démocratie sont des réfugiés hutu qui ont fui les massacres de 1972, 1988 et 1993. Créées en 1994 dans la ville zaïroise d'Uvira, les Forces pour la défense de la démocratie financent ainsi les opérations de leurs combattants *intagobeka* par le biais de contributions « volontaires », recueillies auprès des Burundais de l'étranger.

À l'ère de la mondialisation, les diasporas s'avèrent en effet jouer un rôle de plus en plus structurant dans la poursuite des conflits. Leurs envois d'argent, notamment, ont fini par y prendre une part déterminante pour acheter des armes, financer le transport des troupes et payer les formations militaires. Encore faut-il distinguer les demandeurs d'asile en Occident des réfugiés qui croupissent dans les camps du tiers-monde, avec une sorte de partage des tâches accordant aux premiers une fonction de conspiration et aux seconds une mission de combattant. À leur manière, les exilés ont pu concevoir les plans d'une opposition armée dont les réfugiés étaient les fantassins sur le terrain.

Les camps de réfugiés, une cible idéale

Dans un tel contexte, l'intervention grandissante des agences humanitaires devait évidemment influencer l'évolution des hostilités. Créations typiques du genre, les camps de réfugiés ont été symptomatiques du repositionnement des belligérants autour des nouvelles dynamiques de l'aide. Maintenus sous perfusion alimentaire, ils sont devenus des « sanctuaires » protégés par le droit international et la présence des organisations caritatives sur place. De ce point de vue, d'ailleurs, les « réfugiés » ont longtemps été favorisés relativement aux « déplacés » : fondées sur la nationalité des migrants, les distinctions entre ces deux catégories juridiques n'ont pas été sans conséquences sur le plan humanitaire. Le franchissement d'une frontière, aussi poreuse fût-elle, a valu aux premiers de bénéficier d'une reconnaissance internationale et, en conséquence, d'une assistance. Devant les obstacles de la souveraineté des États, les seconds, eux, ont été moins secourus alors que leur degré de « persécution » n'avait rien à envier à celui des réfugiés.

Cela étant, l'émergence d'un droit d'ingérence humanitaire a permis d'étendre la couverture humanitaire des populations dans le besoin. En témoigne, ces dernières années, le nombre croissant de déplacés recensés dans le monde, qui a connu une augmentation bien supérieure à celle des réfugiés. L'inflation des chiffres n'a pas tant démontré une recrudescence des affrontements armés que l'amélioration d'une comptabilité qui avait suivi l'extension de l'aide jusqu'au cœur des conflits, quitte à s'immiscer dans les affaires intérieures d'un pays. Pour les bailleurs de fonds, en effet, la distribution de secours aux déplacés a servi de parade contre la propagation des hostilités : une sorte de stratégie d'endigement qui, en l'occurrence, n'était

pas pour déplaire aux Occidentaux peu désireux d'accueillir des demandeurs d'asile sur leur territoire.

Aussi les réfugiés et les déplacés ont-ils constitué tout à la fois une cible stratégique, un vivier de combattants, un capital économique, un potentiel logistique, une plate-forme médiatique et une affaire diplomatique, voire un enjeu électoral dans certains cas. Une cible stratégique, d'abord : formidables réserves de main-d'œuvre pour les parties au conflit, les camps ont fréquemment été accusés d'abriter des rebelles en armes. Ils ont donc été l'objet de nombreuses attaques, dénoncées en vain par Felix Schnyder, responsable du HCR de 1961 à 1965 et rédacteur d'un fameux rapport à ce sujet en 1982¹⁹.

La Somalie présente un cas de figure exemplaire en la matière. Commandés par des militaires au service de la dictature, les camps de réfugiés ont fourni bien des recrues à l'armée et aux guérillas de la région. Nationaliste, la junte arrivée au pouvoir à Mogadiscio en 1969 voulait réunir toutes les populations rattachées au groupe ethnique des Somali et établies dans les zones limitrophes au Kenya, en Éthiopie ou à Djibouti. Le président Siad Barre a principalement cherché à combattre la présence éthiopienne en Ogaden. En vue de conquérir cette région disputée, majoritairement peuplée de Somali à défaut de Somaliens, il a appuyé deux mouvements de libération, le WSLF et l'OLF. Le premier a recruté parmi les réfugiés amassés sur la frontière tandis que le second a été entraîné dans les casernes de Hargeisa, au Nord-Ouest de la Somalie. En 1978, la débandade de l'armée somalienne et de ses auxiliaires guérilleros a alors provoqué une arrivée massive de Somali en provenance de l'Ogaden. Dans le Nord-Ouest de la République de Somalie, ceux-ci ont initialement entretenu de bonnes relations avec les autochtones isaaq. Mais la situation s'est vite dégradée. Outre que les clans ogaden et isaaq

se disputaient traditionnellement les mêmes aires de pâturages, les réfugiés ont constitué un enjeu politique. À partir de 1980, la dictature Siad Barre a utilisé le WSLF pour combattre les rébellions isaaq du SNM et mijertein du SSDF. En conséquence de quoi le SNM a attaqué des camps de réfugiés ogaden à Agabar et Las Dhure, où l'armée de Siad Barre avait essayé de recruter des conscrits par la force²⁰. De son côté, l'Éthiopie a mis à profit les rivalités entre Isaaq et Ogaden pour combattre le WSLF en soutenant le SNM.

Les gouvernements, bien sûr, ne sont pas les seuls à abuser des réfugiés. Dans le Sud du Soudan, les guérillas ont profité du système d'initiation traditionnel des classes d'âge pour embrigader des jeunes de moins de quinze ans. Elles ont également pu rafler des orphelins afin d'en faire des soldats. Au Nord-Ouest du Kenya par exemple, le camp de Kakuma a accueilli beaucoup d'adolescents qui avaient suivi une formation militaire. Quelque 15 000 mineurs non accompagnés avaient initialement été recensés en Éthiopie dans les camps de Pignudo, qui dataient de mai 1988. En avril 1992, cette population fut attaquée par l'armée éthiopienne et dut fuir vers Pochalla, dans le Sud du Soudan, où elle fut prise en tenailles entre les troupes gouvernementales et les milices ethniques des Toposa et des Anuak. Il ne restait déjà plus que 12 000 enfants lorsque les réfugiés furent regroupés à Narus, près de Kapoeta et de la frontière kényane. À la fin mai, Kakuma ne devait finalement en recevoir que 10 500²¹.

Ceux manquant à l'appel auraient entre-temps été « recrutés » par la SPLA, dont la branche « humanitaire » avait canalisé l'exode en direction du Kenya. Ils ont aussi pu disparaître de la comptabilité des réfugiés de Kakuma en retrouvant leurs familles ou en passant à l'âge adulte. Beaucoup, de surcroît, quittent régulièrement le camp sans prévenir les autorités et y revien-

ment ensuite se ravitailler après avoir fait le coup de feu dans les rangs de la SPLA, parfois sous un autre nom pour bénéficier d'une double ration alimentaire. Les autres, enfin, ont dû périr au cours des combats. Dans le Sud du Soudan, selon l'UNICEF, « 250 000 enfants sont morts rien qu'en 1987, ceci principalement parce que la faim est devenue une arme politique dans la guerre »²².

La SPLA, pour sa part, réplique que les troupes gouvernementales et les rebelles ralliés à Khartoum sont les premiers à enlever des jeunes pour les emmener comme « esclaves » dans le Nord du Soudan, où l'on manque de main-d'œuvre agricole depuis que les réfugiés érythréens et éthiopiens sont repartis dans leur pays²³. Les garnisons du Sud, elles, ont regroupé les villageois dans des « camps de la paix » et maintiennent les paysans dans un état proche de la servilité. Le terme d'esclave, certes, est peut-être exagéré. Les familles ont en général la possibilité de racheter les enfants kidnappés et les transactions à ce sujet ne révèlent nullement l'existence d'un véritable marché aux esclaves. Sans doute serait-il plus exact de parler de prise d'otages²⁴.

L'impossible neutralité politique des agences humanitaires

Ce genre de captivité est en tout cas significatif des enjeux que représentent les populations civiles dans les conflits. En effet, celles-ci se trouvent au cœur de la tourmente et venir à leur secours a forcément des conséquences directes sur l'évolution de la situation militaire. De ce point de vue, les ONG occidentales jouent un important rôle politique, d'aval jusqu'en amont. En Occident, d'abord, elles se sont retrouvées partie prenante des processus de négociation diplomatique à

mesure que les États donateurs investissaient le champ humanitaire²⁵. En Amérique du Nord, elles constituent des lobbies puissants auprès des députés et du gouvernement. Leurs homologues en Europe ne sont pas en reste, ainsi qu'en témoignent les initiatives de MSF en vue d'inciter le Parlement à monter une commission d'enquête sur le rôle de la France pendant le génocide au Rwanda en 1994, ou la médiation de la communauté italienne de Sant'Egidio en faveur de la paix au Mozambique et en Algérie.

Dans les zones de conflit, il est aussi arrivé – cas extrême – que des ONG s'alignent sur une des factions en lice. Depuis le précédent de Caritas, accusée par le gouvernement nigérian de transporter des armes pour le compte des sécessionnistes biafrais, certaines n'ont pas hésité à prendre parti. Dans le Sud du Soudan, les Italiens de *Commitato Collaborazio Medico* et les Suisses de *MedAir* ont cru favoriser une démocratisation de la SPLA en appuyant des dissidents comme Lam Akol, dont la survie politique en pays shilluk dut beaucoup à des distributions de nourriture qui n'étaient pas toujours justifiées sur un plan purement alimentaire. De son côté, *Norway Aid* a clairement pris position en faveur de la SPLA, à l'instar de la *Norwegian Association for Southern Sudan*, dans les années 1960, ou de ces agences de coopération scandinaves qui avaient soutenu l'ANC du temps de la lutte contre l'apartheid en Afrique du Sud²⁶.

Les ONG religieuses, notamment, ne sont pas innocentes lorsque les conflits ont une dimension confessionnelle très saillante. Ainsi du Nigeria et du Soudan, dont les hostilités ont été perçues comme des affrontements entre un Sud chrétien et un Nord musulman. Au Nigeria, la tentative de médiation des Quakers a échoué tandis que les pères blancs irlandais ont sympathisé avec les sécessionnistes biafrais, qui étaient en majorité des catholiques en lutte contre un gouvernement comprenant

nombre de protestants et bénéficiant du soutien des Britanniques²⁷. Dans le Sud du Soudan, la Sudan Interior Mission, ancêtre de la Society of International Missionaries, a quant à elle exercé une grande influence sur les insurgés qui entrèrent en rébellion contre le pouvoir musulman à l'Indépendance. Plus récemment, les intégristes britanniques de Christian Solidarity International, les « martyrs » américains de la Calvary Church et les fondamentalistes sud-africains de Frontline Fellowship ont répondu à la guerre sainte du gouvernement de Khartoum par un discours évoquant le temps des croisades.

D'une manière générale, l'implication des agences humanitaires a tout simplement des répercussions politiques assez évidentes du fait des fonds qu'elles injectent dans les conflits dits de « basse intensité ». Au Soudan, la fin de la première guerre civile, en 1973, avait constitué un précédent en ce sens : le montant de l'aide internationale y avait été dix fois plus important que le budget effectivement dépensé par Khartoum dans le Sud du pays²⁸. La reprise des combats en 1983 provoqua alors un regain d'activité sans commune mesure, d'abord dans le cadre de l'opération « Rainbow », une initiative du PAM fin 1986, puis de l'opération « Lifeline Sudan », qui a regroupé une quarantaine d'ONG sous l'égide de l'UNICEF à partir de 1989. Cette dernière a eu un gros impact, avec une première tranche financière de 140 millions de dollars, suivie d'une seconde de 250 millions de dollars²⁹. Touchant environ 500 000 personnes, elle a d'ailleurs attiré les critiques des islamistes au pouvoir à Khartoum, qui ont accusé les ONG étrangères de s'être partagé la région en zones d'influences, comme à Yalta³⁰.

Dans les pays où l'État est déliquéscent et où les conflits s'inscrivent dans la durée, il faut le noter, ces interventions extérieures s'avèrent d'autant plus structurantes que les ressources sont rares et les protagonistes

avidés de reconnaissance internationale. Détruit par le génocide de 1994, le Rwanda s'est un moment retrouvé dans une situation assez similaire à celle du Sud Soudan en 1973. En 1995, quand est venu le temps de la reconstruction, la masse financière déployée par CARE, une importante ONG américaine, a été supérieure à celle du budget du gouvernement à Kigali ! Parfois, les agences humanitaires ont même pu faire office de service public, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. « *Le pouvoir n'est pas statique* », nous confiait par exemple le président Ibrahim Egal dans le Nord-Ouest de la Somalie. « *L'écroulement de l'État profite toujours à quelqu'un, en l'occurrence les seigneurs de guerre et les ONG dans le Sud de la Somalie.* »

Sur ce plan, les organisations caritatives ont souvent paru se substituer à l'État. Elles ont également pallié aux derniers vestiges d'une économie formelle en créant des emplois salariés. À elle seule, la Croix-Rouge employait quelque 24 000 personnes en Somalie en 1991 ; après le retrait de l'ONU en 1994, 6 000 autres continuaient de travailler pour des ONG dans le Sud du pays. Du même coup, l'aide a déchargé les belligérants de leurs responsabilités en matière de services publics et elle a légitimé les seigneurs de guerre qui savaient la capter et la redistribuer à leur avantage. En Afghanistan, l'ONU a par exemple été accusée de cautionner les abus des taliban en acceptant de se soumettre à leur contrôle et de restreindre les secours à destination des femmes. Aux yeux de la communauté internationale, l'assistance fournie aux réfugiés rwandais après 1994 a pareillement réhabilité le régime moribond de Mobutu, dont l'aval était indispensable pour parvenir jusqu'aux camps établis à la frontière zaïroise. Pire encore, ce processus a consolidé l'autorité des miliciens qui infestaient les camps et avaient perpétré l'un des plus terribles génocides du XX^e siècle.

La distribution des secours n'est jamais innocente. Dans l'Angola en guerre, le chef de la rébellion, Jonas Savimbi, s'est plaint des partis pris en la matière : « *Où va cette aide ? D'abord, elle n'est envoyée que d'un seul côté, du côté gouvernemental, alors que nous contrôlons entre 60 % et 70 % du territoire national, où vit la moitié de la population. Ensuite, l'aide alimentaire est souvent détournée, revendue sur les marchés au profit du gouverneur et des généraux. Dans une situation humanitaire d'urgence, a-t-on jamais vu le gouvernement angolais prendre une mesure concrète, venir en aide à la population par ses propres moyens ? Non, il se contente de lancer des appels à l'aide, de solliciter les Nations unies, la communauté internationale [...]. C'est révoltant de voir l'humanitaire être utilisé comme une arme de guerre. On aide certains Angolais et pas les autres, uniquement parce que l'ONU a décidé de [nous] infliger des mesures punitives.* »³¹

L'ultime danger est finalement que la logistique des ONG serve surtout au déplacement des troupes, qu'il s'agisse de tirer avantage d'un cessez-le-feu, d'utiliser des corridors humanitaires ou de réquisitionner des voitures et des radios. L'aide est malheureusement susceptible d'exacerber les conflits en attisant les compétitions pour accéder à des ressources rares. À cet égard, il ne faut pas s'étonner que les travailleurs humanitaires constituent désormais une cible militaire à part entière et ne soient plus les victimes de balles perdues. Industrie florissante, l'enlèvement est aussi un moyen de négociation. Ainsi en Somalie, de tels kidnappings permettent de faire pression sur les ONG qui s'établissent sur le territoire d'un clan au détriment d'un autre.

La neutralité politique est impossible dans ce domaine : soit les humanitaires choisissent de distribuer les vivres en fonction des besoins, soit ils cherchent à

promouvoir des répartitions équilibrées d'un point de vue géographique et politique. Dans le premier cas, ils prennent le risque de paraître soutenir un camp plus qu'un autre. Dans le second, ils cèdent aux injonctions des belligérants et se perdent à négocier les dosages ethniques, par exemple au niveau du recrutement du personnel local.

L'idéal de la neutralité active, défendu par MSF, serait certes d'assurer une présence visible dans tous les camps à la fois. C'est un préalable indispensable pour obtenir l'assentiment de l'ensemble de la population, à l'instar du CICR en Somalie, qui a longtemps été l'une des seules organisations à bénéficier d'une réelle implantation nationale. Mais cela ne garantit pas pour autant un juste partage des ressources de l'aide. L'importance stratégique des secours, en outre, fait que les ONG n'échappent pas plus aux attaques des parties en conflit. Depuis l'enclave gouvernementale de Monrovia au Liberia, les Nigériens de la force d'interposition interafricaine, l'Ecomog, n'ont ainsi pas hésité à bombarder les convois de MSF qui cherchaient à ravitailler les zones rebelles³²...

Il faut avouer notre désarroi. La solution privilégiant l'étude des besoins n'est pas plus satisfaisante, car l'emplacement d'un projet peut mettre le feu aux poudres et relancer les hostilités. La concentration de l'aide dans un endroit précis attire les déplacés... et avec eux les belligérants et leur cortège de pillards. Elle encourage également la constitution de camps dont on connaît les effets pervers quant à la déstructuration du tissu social. Des tensions apparaissent à tous les niveaux : à l'intérieur du groupe quand l'aide cible les individus les plus vulnérables et remet en cause les hiérarchies sociales ; avec les autochtones quand les secours semblent privilégier indûment des populations étrangères à la région...

NOTES

- ¹ Monfreid, 1936, p. 66.
- ² Tilly, 1986.
- ³ Pappé, 2000.
- ⁴ Karadawi, 1983.
- ⁵ Zolberg *et al.*, 1989, p. 116 ; Connell, 1979.
- ⁶ Fogarassy, 1999, p. 244 ; Pfister, 1996 ; Prendergast, 1996, p. 25 ; Keen, 1998.
- ⁷ Askin, 1987 ; Rawson, 1994, p. 180 ; Laitin *et al.*, 1987, p. 95.
- ⁸ African Rights, mai 1993 ; Sahnoun, 1994, p. 11.
- ⁹ Duffield, 1994, p. 61.
- ¹⁰ Africa Watch, 1992.
- ¹¹ Prunier, 1996, p. 348.
- ¹² Minear *et al.*, 1991.
- ¹³ Khalid, 1987, p. 71.
- ¹⁴ *Africa Confidential*, vol. 35, n° 6, 18/3/1994.
- ¹⁵ Scott-Villiers *et al.*, 1993.
- ¹⁶ Africa Watch, 1991 ; Clay *et al.*, 1988 et 1986 ; Duffield *et al.*, 1994 ; Cohen *et al.*, 1987 ; Jansson *et al.*, 1990 ; Webb *et al.*, 1994.
- ¹⁷ Giorgis, 1989.
- ¹⁸ Ngunyi, 1998.
- ¹⁹ Mtango, 1989.
- ²⁰ Gersony, 1990, p. 43-45.
- ²¹ Africa Watch, nov. 1994 et 1994 ; Barnen, 1994.
- ²² Cité in Al-Shazali, 1993, p. 158.
- ²³ *SPLA Update*, vol. 4, n° 38, 25/9/1995 ; *Justice and Peace, South Sudan Law Society Newsletter* (Nairobi), n° 6, mai 1997, p. 5-6.
- ²⁴ Waal, 1997.
- ²⁵ Jean, 1998, p. 36.
- ²⁶ Michelsen, 1994.
- ²⁷ Sampson, 1994.
- ²⁸ Prunier, 1989, p. 401 et 406.
- ²⁹ Prunier, 1996, p. 366.
- ³⁰ Bellion-Jourdan, 1997, p. 69.
- ³¹ *Politique internationale*, n° 85, automne 1999, p. 364-365.
- ³² Outram, 1997.

LES DERNIERS AVATARS DES DÉRIVES DE L'AIDE DANS LES PAYS EN GUERRE

Aussi paradoxal et choquant que cela puisse paraître, toute intervention humanitaire participe finalement aux conflits. L'argent, on le sait, est le nerf de la guerre. En achetant de l'essence, en louant des maisons, en important des véhicules et en payant les services au prix fort, les ONG contribuent au marché noir, entretiennent les profiteurs de guerre et fournissent les devises nécessaires à l'achat d'armes. Une telle injection de fonds fait le jeu des belligérants. Ceux-ci supervisent la redistribution de l'aide alors qu'ils sont, justement, les principaux fauteurs de violences ; les escortes imposées par les milices somaliennes ont ainsi absorbé jusqu'au tiers du budget de certaines des ONG occidentales sur place¹. Au-delà de la prédation, degré zéro du racket, le détournement des procédures d'assistance humanitaire a pris des formes variées et, parfois, fort sophistiquées.

À l'heure de la mondialisation, d'abord, l'aide a indéniablement apporté une bouffée d'air frais à des conflits localisés qui ne pouvaient plus opérer en vase clos comme autrefois. La « guerre populaire prolongée » de Mao et les petits foyers de guérillas du Che datent d'une autre époque, celle des années 1930 et 1960. Aujourd'hui, les insurrections évoluant en autarcie n'apparaissent plus viables. Dès 1970, la défaite du réduit biafraise en a fourni une démonstration éclatante sur le plan mili-

taire. Depuis lors, la fin de la guerre froide a mis un terme aux appuis extérieurs des superpuissances se combattant par guérillas interposées. Ces dernières ont dû diversifier leurs sources de financement dans des économies de plus en plus ouvertes. Les diasporas ont pris le relais, ainsi que les organisations criminelles intéressées à l'exploitation des zones en conflit. Les réfugiés ont également acquis une importance cruciale, non seulement à cause de l'aide qu'ils étaient susceptibles d'attirer mais aussi parce que l'encadrement des populations déplacées a toujours été un enjeu stratégique².

L'influence des agences humanitaires sur les guerres a augmenté en conséquence. D'un point de vue logistique, les organisations caritatives sont dorénavant des acteurs structurants de l'économie politique des mouvements de lutte armée. Faussement ingénues, elles ont compliqué les conflits en rajoutant de l'huile sur le feu. Elles ont notamment favorisé la fragmentation de guérillas telles que la SPLA, chacun souhaitant obtenir sa part du « gâteau ». Bien des rebelles se sont à leur tour dotés d'une branche humanitaire, ce qui constitue le *nec plus ultra* du détournement de l'aide. Désormais, les guérillas sont à la fois productrices de guerres et fournisseurs de secours : du « service après-vente », en quelque sorte, et une tactique d'autant plus déroutante que les noms de ces multiples organismes prêtent à confusion ! Du comité militaire de salut public à la commission de santé publique, il n'y a souvent qu'un pas sémantique... entre sécurité et salubrité. On ne sait trop si l'Uganda National Relief Front, par exemple, était une organisation caritative ou une guérilla à part entière, qui a combattu les partisans du président Obote dans le Nord-Ouest de l'Ouganda. En Sierra Leone, il n'est pas jusqu'au RUF qui ait lancé une Organisation for the Survival of Mankind : tout un programme pour une guérilla qui, en fait de « sauvegarde de l'humana-

nité », s'est avérée une des plus sanglantes du continent et dont les actions charitables ont surtout consisté à négocier la libération d'otages !

Le phénomène a en réalité participé de cette effervescence qui, au cours des années 1980, a vu fleurir des ONG « indigènes » et a complexifié la distribution de l'aide. Tout aussi décidées que leurs homologues occidentales à avoir leur part du « business », celles-ci n'ont parfois été que des prête-noms pour les entrepreneurs locaux. Mais elles ont bénéficié du formidable espoir qu'a suscité l'éclatement d'un monde bipolaire avec la fin des dictatures militaires en Amérique latine, la remise en cause de régimes autoritaires en Asie et les transitions démocratiques en Afrique. Les ONG du tiers-monde sont devenues les interlocuteurs privilégiés d'une communauté internationale qui avait fait de la « bonne gouvernance » son nouveau mot d'ordre.

La multiplication des ONG « indigènes »

À tort ou à raison, les bailleurs de fonds se sont imaginé que les associations locales pouvaient faciliter l'ouverture du jeu politique par le biais du multipartisme et d'un partage du pouvoir qui éviterait la tentation du recours à la lutte armée. Afin de contourner les seigneurs de guerre, les chefs d'État corrompus et les leaders politiques, les agences humanitaires ont appuyé la création d'ONG véhiculant des valeurs politiquement correctes à défaut d'être représentatives des cultures locales. La promotion de la femme, la défense des droits de l'homme et la lutte contre la dégradation de l'environnement sont typiques de ce mouvement ethnocentriste qui a vu les donateurs tenter de reproduire dans le tiers-monde des dynamiques productrices de démocratie en Occident.

L'apparition d'associations « indigènes », notamment, a laissé entrevoir les potentialités ignorées de la société dite « civile ». Ainsi du Kenya, un des pays d'Afrique qui, toutes proportions gardées, compte le plus grand nombre d'ONG locales, dont la moitié de religieuses. Lors des élections de 1992, des personnalités hostiles à la gérontocratie du président Daniel Arap Moi ont secouru les victimes des violences politiques orchestrées par les autorités ; Peter Njenga, le curé de la cathédrale de Nairobi, et Wangari Maathai, une « écologiste », ont mis en place des structures d'aide, le Citizens' Circle for Shelter Kenya, tandis que l'ONG Mwangaza donnait naissance à un parti d'opposition, Safina, qui a longtemps été interdit par le gouvernement.

Naturellement, une telle agitation n'était pas pour plaire à des régimes autoritaires, en particulier lorsque des lobbies occidentaux venaient s'en mêler et soutenir les contestataires. Les États du tiers-monde ont réagi avec virulence aux pressions des organisations de défense des droits de l'homme, à la conditionnalité politique de la Banque mondiale et aux programmes d'ajustement structurel qui les dépouillaient des attributs traditionnels de leur souveraineté. Ils ont cherché à encadrer les velléités d'indépendance de la société civile. Le gouvernement kényan, en l'occurrence, a imposé un organisme chargé d'enregistrer les associations locales à but non lucratif : plus de 400 d'entre elles officiellement. Établi par une loi de 1990, ce Conseil national des ONG a ensuite été menacé de suppression à l'approche des élections de 1997, le président Moi lui reprochant de faire de la politique³. La répression a également pu être directe. Les bureaux de Kituo Cha Seria à Parklands, une banlieue de Nairobi, ont été incendiés en 1994 parce que cette ONG avait entrepris de défendre les sans-terres et les squatters, gênant certains promoteurs immobiliers proches du pouvoir.

Pour ne pas s'attirer inutilement les foudres de la communauté internationale, bien des dictatures ont cependant évité d'agir trop ouvertement contre la société civile. Elles ont plutôt tenté de circonvenir le problème en employant des moyens plus subtils, soit en créant des « associations-doublons », comme en Algérie, soit en chapeautant les œuvres sociales du secteur privé par le biais de « sous-marins », comme au Soudan. Dans ces deux pays, précisément, des militaires ont tenté de légitimer leur prise du pouvoir en se faisant élire au cours de scrutins plus ou moins transparents. La junta soudanaise, en particulier, a su élargir et contrôler sa base sociale à travers un maillage serré d'organisations caritatives. Noyauté par les Frères musulmans, elle a surtout tiré avantage de ne jamais séparer nettement les domaines de l'État et de la religion, à la différence du gouvernement laïc en Algérie, qui combattait une insurrection islamiste.

Des « sous-marins » au service de l'État

Le Soudan constitue un cas d'espèce à cet égard, ravagé par une guerre civile qui compte parmi les plus longues d'Afrique et qui a suscité une des plus grosses opérations humanitaires du genre. Orfèvres en la matière, les Frères musulmans soudanais ont habilement joué des ambiguïtés de l'action philanthropique et de l'activisme politique. À l'étranger, ils ont infiltré des ONG internationales comme Muwafaq al Khairiya (« l'Assistance bénie ») et ont fondé des associations comme l'IARA, dont le nom a été cité à propos de trafics d'armes entre la Bosnie, l'Algérie et la Somalie. Lancée en 1980, l'IARA a d'abord été la branche humanitaire d'une agence de prosélytisme, Da'wa Islamiya (« l'Appel de l'islam »). Le secrétaire général de celle-ci, Abdel Rahman Suwar el

Dahab, était un officier qui, après s'être emparé du pouvoir à Khartoum en 1985, avait rallié les Frères musulmans et les avait fait entrer au gouvernement en se servant de son appartenance à la confrérie Khatmiya pour vaincre l'opposition des partis traditionnels.

Le coup d'État islamiste de 1989 a alors consacré la montée en puissance de cette mouvance fondamentaliste, qui a profité de la nouvelle donne politique autant que la junte militaire l'a elle-même utilisée pour étendre ses réseaux internationaux⁴. Le changement de régime a donné un coup de pouce aux activités militantes de Da'wa Islamiya, dont certains responsables auraient commandité une tentative de putsch contre le président ougandais en 1990 et initié une guérilla musulmane contre les chrétiens au pouvoir en Érythrée depuis 1991. Par amalgame, l'aide humanitaire d'un bon nombre d'organisations islamiques a paru prolonger une guerre sainte, la *jihad*, qui visait essentiellement les pays riverains du Soudan, gouvernés par des élites à dominante chrétienne ; en conséquence de quoi, l'Éthiopie a fermé les bureaux de l'IARA à Addis-Abeba tandis que l'Ouganda en a expulsé le représentant à Kampala.

Des contraintes d'ordre diplomatique, cependant, ont bientôt amené les « sous-marins » humanitaires de la junte soudanaise à mettre une sourdine au prosélytisme le plus agressif, à l'étranger tout au moins. Les succursales de l'IARA en Occident ont pris leurs distances avec un mouvement originel dont le sigle, ISRA, faisait référence, en arabe, au voyage nocturne du prophète Mohamed à Jérusalem. Modernisée, l'IARA a joué sur les deux registres, islamique et humanitaire, pour trouver des fonds en pays musulman et se faire accepter par les instances internationales, ce qui lui a valu un droit de participation au Conseil mondial des agences volontaires à Genève et au Conseil économique et social des Nations unies à New York.

À l'intérieur même du Soudan, la nébuleuse des associations humanitaires musulmanes a également eu d'importantes conséquences politiques. Avec 500 employés et un budget annuel d'environ deux millions de dollars, l'IARA, notamment, a permis de supplanter les organisations caritatives des confréries traditionnelles, la Khatmiya et la Tidjaniya, qui soutenaient les partis parlementaires du Nord Soudan, passés dans l'opposition en exil. Avec un nombre équivalent d'employés et un budget annuel dépassant les six millions de dollars, Da'wa Islamiya, de son côté, a rempli une fonction assez similaire en lançant un « Fonds de solidarité sociale », Al Takaful al Ijtima'i. Bien entendu, tout ceci n'a pas été sans incidences sur la situation militaire dans le Sud en guerre. Da'wa Islamiya, en l'occurrence, a été accusée de recruter des enfants de la rue à Khartoum pour les envoyer se battre avec les troupes gouvernementales.

Fondées plus tardivement, un ou deux ans après l'arrivée au pouvoir des Frères musulmans en 1989, une myriade d'organisations ont ensuite pris le relais. Ainsi, Al Birr (« Bienfaisance ») construit des hopitaux et des écoles sur la ligne de front dans le Sud ; Shaheed (« Martyrs ») soutient les familles des soldats tués au combat ; Nidaa al Jihad (« l'Appel à la guerre sainte ») et sa Fondation Abdel Rahman Ibn Awf mobilisent la population dans les milices gouvernementales ; les femmes de Salaam al Izzah (« la Paix dans l'honneur ») cuisinent pour les troupes, une opération appelée *zad al mujahid* (« de la nourriture pour le saint guerrier ») ; la Muslim Women of Southern Sudan Association impose quant à elle le port du voile dans les camps de déplacés sudistes à Khartoum ; Ithar al Khairiya (« Altruisme et Pureté »), enfin, organise des cérémonies collectives de circoncision en pays beja, un fief musulman de l'opposition⁵...

Au milieu d'un tel foisonnement, il s'avère évidemment très difficile de distinguer la part de l'initiative pri-

vée, qui est parfois réduite à la portion congrue. Lancée en 1992, la Fondation du développement national n'a aucune autonomie ; elle dépend directement du ministère de la Reconstruction et assure une assistance sociale ainsi qu'un encadrement politique dans les zones reprises à la rébellion par l'armée. En revanche, le « Fonds de solidarité sociale » de Da'wa Islamiya est devenu une entreprise commerciale, spécialisée dans la construction et la distribution. Dans un cas comme dans l'autre, cependant, l'État continue d'exercer un droit de regard sur ses « succursales » et l'organisation du « business » de la charité.

*Des guérillas « humanitaires »
entre « service après-vente »
et diplomatie informelle*

Face aux dictatures, les guérillas aussi ont tenté de tirer parti des ressources politiques de l'aide. Certaines devaient lancer des organes « humanitaires » à des fins clairement militaires et stratégiques. Derrière les statuts d'une association caritative émanant, en l'occurrence, du parti LPK, la Fondation « la Patrie Appelle » a, par exemple, collecté les fonds de la diaspora albanaise en Suisse pour financer l'Armée de libération du Kosovo, l'UÇK⁶. De leur côté, les sécessionnistes biafrais, par le biais de l'agence Markpress à Genève, ont sans doute été les premiers, en Afrique noire, à percevoir l'importance des médias en la matière ; à défaut d'obtenir une reconnaissance internationale de leur indépendance, ils ont attiré la compassion de l'Occident et suscité des vocations qui ont débouché sur la création d'ONG comme MSF⁷.

Deux principaux cas de figures peuvent être retenus. Dans le premier, ces branches humanitaires ont précédé

le temps des rébellions. Ainsi en Ouganda, les réfugiés tutsi victimes de la xénophobie du régime Amin Dada établirent en juin 1979 une Rwandese Refugee Welfare Foundation qui allait donner naissance, un an plus tard, à un mouvement politique, la Rwandese Alliance of National Unity, ancêtre de l'actuel FPR. De même en Somalie, des Isaaq constituèrent un groupe de réflexion, Ufo, qui aboutit ensuite à une ONG formelle, la SORRA, et fut suspecté d'avoir inspiré la guérilla du SNM, valant à ses initiateurs d'être arrêtés fin 1981 et de n'être relâchés qu'en 1989, sous la pression de la communauté internationale⁸.

Ailleurs cependant, de telles associations ont simplement été une excroissance des mouvements de lutte armée. Dévastée par la famine et la guerre contre les insurgés tigréens, érythréens et oromo, l'Éthiopie a connu les premières expériences du genre en Afrique. Montée en 1978 par Abai Tsehaye, un idéologue du TPLF, la REST s'est chargée d'évacuer quelque 300 000 Tigréens vers les camps du Soudan, tandis que 600 000 autres, restés sur place, étaient déportés vers le Sud par la junte militaire au pouvoir à Addis-Abeba, qui les installa autour d'Asosa et Gambela dans les régions de Wolega et Ilubabor⁹. De même l'OLF disposait-il, à l'époque, d'une Oromo Relief Association dans les camps du Soudan, avec le soutien des protestants allemands et de la Lutheran World Federation, les leaders de cette guérilla étant pour la plupart issus de l'Église évangélique.

Le cas du Sud Soudan, encore une fois, est très marquant car la création de branches humanitaires y a suivi la fragmentation de la SPLA de John Garang, chaque faction dissidente se disputant une part de l'aide internationale. Dès ses débuts, la SPLA s'est dotée, fin 1984, d'un organisme spécialisé, la SRRA. À un moment où John Garang était en train de conquérir tout le Sud Sou-

dan à l'exception des villes de Juba, Wau et Malakal, l'objectif de la SRRA, selon les dires de ses responsables à Nairobi, était de suivre l'avancée des troupes de la guérilla et d'administrer les zones libérées en promouvant les secteurs de l'éducation, de la santé, des transports, de l'eau, de l'élevage et même de la petite industrie¹⁰. Fin 1988, la SRRA gérait près de 400 000 réfugiés dans les camps d'Éthiopie et contrôlait une radio qui émettait depuis Addis-Abeba. Malgré de sévères défaites sur le terrain à partir de 1991, elle a prétendu former et fournir une fonction publique à la résistance en faisant participer les élites « civiles » à l'effort militaire des combattants.

De son côté, la faction Nasir, emmenée par Riak Machar, a quitté la SPLA en 1991 et constitué un organisme similaire, la RASS, qui a essayé d'immobiliser autour de la localité de Nasir les populations déplacées par le conflit, ce afin de mettre la main sur l'aide humanitaire. Depuis Nairobi, où Riak Machar était venu s'établir en octobre 1993, la RASS a été une coquille vide ; sa fonction était essentiellement de canaliser les financements extérieurs des organisations internationales et de la compagnie Lonhro, qui cherchait à combattre la SPLA pour se concilier les bonnes grâces de Khartoum et conserver sa mainmise sur le complexe sucrier de Kenana face à la concurrence koweïtienne¹¹. La capitale kényane, en l'occurrence, a servi de base arrière à nombre de guérillas fantoches, tel le South Sudan Freedom Front, ironiquement rebaptisé South Sudan Food First : « d'abord de la bouffe pour le Sud Soudan » ! Il n'est pas jusqu'à Lam Akol, autre dissident de la SPLA, qui ait tenté d'ouvrir un bureau humanitaire lorsqu'il est arrivé à Nairobi en septembre 1991. Il s'est contenté de lui trouver un nom, d'abord la FRRA puis la SHILU, qui rappelait celui de son ethnie shiluk, et le projet en est resté là.

Des ambiguïtés de la charité

Le champ humanitaire du tiers-monde est ainsi encombré d'acteurs parasites qu'il n'est pas facile d'identifier, ceci sans parler des interférences de réseaux terroristes comme la mouvance d'Oussama ben Laden, qui aurait utilisé la couverture d'une ONG saoudienne, l'International Islamic Relief Organisation, pour financer ses activités. Une ONG, au sens occidental du terme, répond à des critères de définition bien précis, qui tiennent à son inscription formelle dans le secteur privé, une vocation sociale parfois promue « d'intérêt public », une autonomie budgétaire et une grande indépendance relativement à l'État, à l'administration et aux collectivités locales. En principe, une association à but non lucratif ne doit pas avoir d'objectif politique déclaré, dispose de ses propres instances de décision, ne recherche pas le profit et se caractérise par la participation volontaire de bénévoles ou de donateurs : autant de paramètres que les prétendues organisations humanitaires des guérillas ou des dictatures ne satisfont guère.

Les motivations réelles des acteurs sur le terrain se jugent mieux au regard des réalisations accomplies. La SPLA, par exemple, n'a jamais réussi à initier de véritables programmes de reconstruction dans les territoires sous son contrôle, à la différence de ce qu'avait pu entreprendre la guérilla érythréenne en son temps. La genèse de la rébellion du Sud Soudan, il est vrai, ne laissait guère présager de telles opérations : les mutins qui allaient fonder la SPLA, en 1983, prirent d'abord le maquis à cause de soldes impayées, notamment parce qu'un de leurs futurs commandants, le major Karabino Kuanyin Bol, détournait l'argent de sa garnison ! D'autres, en revanche, ont sincèrement cherché à venir en aide aux populations civiles. Fondée en 1975 et

basée à Khartoum jusqu'en 1991, l'ERA travaillait certes avec les combattants de l'EPLF, organisant conjointement l'éducation des paysans et la mise en valeur des terres agricoles dans les zones libérées par la résistance. Mais l'ERA n'a pas militarisé ses actions et des observateurs indépendants ont loué ses efforts¹².

De fait, il faut se défier d'une vision trop machiavélique et réductrice. Les intérêts des organismes de bienfaisance locale, d'abord, ne se confondent pas toujours avec ceux de l'opposition ou des guérillas. Les mouvements de lutte armée, ensuite, ne sont pas tous prédateurs et coercitifs. En temps de guerre, les ONG « indigènes », enfin, ne sont pas forcément la vitrine humanitaire de formations militaires. À Nairobi en 1982, l'Uganda Refugee Relief Service n'avait aucun lien avec les rébellions ougandaises : ses objectifs, apolitiques, visaient seulement à pallier les lacunes du HCR et à organiser la communauté dans la perspective d'un exil prolongé, sans espoir immédiat de retour au pays. De même dans le Sud du Soudan depuis 1993, une vingtaine d'ONG locales se sont créées et ont réussi à se maintenir indépendamment de la SPLA, Cush étant peut-être la plus connue d'entre elles. Dans le Nord de la Somalie en 1990, la SORRA a pareillement été perçue à tort comme le bras humanitaire de la guérilla du SNM, fondée près de dix ans auparavant. En 1993, la SORRA a participé au financement de la conférence de réconciliation nationale qui devait provoquer l'auto-dissolution du SNM. Quatre ans plus tard, elle s'est opposée à un gouvernement issu des élites du SNM en s'immiscant dans le jeu électoral. On a d'ailleurs reproché à un de ses fondateurs, Mohamed Barud Ali, candidat malheureux à la présidence, de lui avoir fait perdre la neutralité nécessaire au sérieux de ses opérations.

Que les ONG locales puissent jouer un rôle politique et que les formations militaires prétendent mener des

activités humanitaires ne clarifie évidemment pas la situation. Les objectifs des uns et des autres, cependant, sont assez différents. Pour les ONG, il s'agit de se ménager un espace de liberté tout en sachant que les œuvres de charité ne sont jamais innocentes du fait qu'elles soulagent les consciences, véhiculent des projets politiques, entretiennent des clientèles, construisent des réseaux financiers, modifient les hiérarchies sociales, enrichissent certains et en appauvrissent d'autres...

Pour les guérillas, les branches humanitaires, au contraire, remplissent d'abord des fonctions de captage de l'assistance internationale, de canalisation des ressources extérieures – notamment dans la diaspora – et de représentation à l'étranger, avec un habillage plus discret que celui d'un groupe armé. De telles opérations n'ont pas qu'un but lucratif. Elles se situent également sur le registre des relations publiques, car la guerre est pour beaucoup affaire de propagande et la stigmatisation de l'adversaire permet de s'auto-légitimer.

Ainsi, l'opposition nord-soudanaise, à dominante musulmane, ne s'est pas contentée de prendre les armes aux côtés de la SPLA dans le sud, et elle a tenté de faire pendant aux nombreuses entreprises sociales des islamistes au pouvoir à Khartoum : issu d'une confrérie traditionnelle dont les actions caritatives avaient longtemps entretenu la fidélité de sa base électorale, le parti Oumma a, par exemple, lancé une Sudanese Community Islamic Relief Organisation en Arabie Saoudite. Dans le même ordre d'idées, la SPLA s'est empressée de dénoncer les bombardements aériens des forces gouvernementales sur les camps de déplacés sudistes. À travers la SRRA, la SPLA a alors réussi à se présenter comme une « guérilla humanitaire » et à séduire le Congrès américain en vue d'obtenir des États-Unis une aide alimentaire qui lui aurait été directement reversée sous prétexte de protéger les populations civiles contre les attaques de l'armée sou-

danaise. Si elle avait été appliquée, une telle disposition aurait permis à la rébellion de devenir une force conventionnelle permanente en évitant que ses combattants déposent les armes pour aller se ravitailler et cultiver les champs pendant la saison des pluies¹³.

La formalisation des branches humanitaires reflète en fin de compte l'institutionnalisation des guérillas les mieux articulées. Il s'agit en effet d'un détournement de l'aide plus subtil que la prédation armée de groupes mal structurés et relevant du banditisme pur. De ce point de vue, la SPLA s'est bien améliorée en cessant d'enlever des missionnaires pour les libérer en échange d'une rançon. À partir de 1994, le mouvement de John Garang a symboliquement nommé des gouverneurs et distribué des cartes d'identité aux citoyens du « Nouveau Soudan ». Depuis lors, la SRRA a été chargée de délivrer des visas aux ONG travaillant dans les zones tenues par la guérilla. Fin 1997, c'est tout à fait officiellement que la SPLA envisageait d'imposer des taxes aux organisations caritatives. Le racket s'est précisé deux ans plus tard, assorti d'une menace d'expulsion.

Une fois les guérillas arrivées au pouvoir, légitimées par la victoire et reconnues par la communauté internationale, certaines de ces branches humanitaires sont même devenues des organes de gouvernement. L'ERA, qui travaillait dans les camps du Soudan pour le compte de l'EPLF, a désormais pignon sur rue à Asmara et a été intégrée dans la fonction publique en formant une Commission for Eritrean Refugees Affairs; la CERA. Avec le TPLF en Éthiopie, la REST, de son côté, a été chargée de démobiliser les anciens combattants et s'est imposée auprès des bailleurs de fonds occidentaux comme un partenaire obligé pour toute opération humanitaire d'envergure.

Mais le pouvoir corrompt absolument, on le sait bien. À l'épreuve des charges de l'État, ces organismes ont

bientôt servi à « nourrir » les clientèles du gouvernement : une tâche qui relevait moins de la vocation humanitaire que de la politique politicienne et de la stratégie sociale, à l'instar des « sous-marins » de la junte soudanaise. En Éthiopie, la REST et EFFORT, l'ONG de l'ancien ministre de la Défense Siye Abraha, tiennent par exemple le lobby routier, qui freine la réhabilitation du chemin de fer entre Addis-Abeba et Djibouti. En Ouganda, les officiers de la NRA, tel Salim Saleh, ont pareillement occupé le filon. Dans la partie ouest du district de Gulu, aux prises avec une insurrection armée, la Fondation Salim Saleh a été accusée de profiter du déplacement des villageois pour s'appropriier les terres vacantes sous couvert d'aide humanitaire, ceci sans parler des détournements de fonds.

Prolongements des guérillas ou des États, les organisations de ce type sont dorénavant des interlocuteurs essentiels à cause de leur position clé dans les zones de conflit. Leur intention est non seulement de détourner les ressources de l'aide mais aussi d'obtenir une certaine forme de reconnaissance internationale et d'éluider leurs responsabilités dans les atrocités commises au cours des combats. Pour les mouvements de libération, en particulier, l'affaire est d'autant plus cruciale qu'il s'agit de se trouver des alliés extérieurs dans une perspective fort différente de celle des grandes confrontations idéologiques des années 1960. Jusqu'alors, la plupart des formations militaires avaient simplement dû contrôler une parcelle de territoire pour se faire entendre dans les enceintes internationales ; seule l'OLP avait dérogé à la règle en obtenant un siège d'observateur à l'Assemblée générale des Nations unies. Depuis, les rébellions armées ont également dû légitimer leur démarche politique en l'enrobant d'un certain habillage philanthropique.

Aussi l'apparition de « guérillas humanitaires » n'a-t-elle rien de surprenant. Fondamentalement, un tel processus participe d'une évolution qui a vu toutes sortes d'ONG s'immiscer dans les arcanes d'une diplomatie informelle et toujours mouvementée. Il souligne notamment l'importance des procédures d'assistance compensant la réduction des soutiens étatiques dont les insurgés bénéficiaient du temps de la guerre froide. Dans ce contexte, la création de branches humanitaires a eu une double fonction politique : une fonction de légitimation, la redistribution de l'aide permettant d'approvisionner et d'encadrer les populations, ainsi qu'une fonction de représentation répondant, en l'occurrence, aux attentes de la communauté internationale vis-à-vis de la société civile et de sa capacité d'organisation...

NOTES

¹ Marchal, 1993a.

² Comblin, 1995.

³ *Nation* (Nairobi), 6/7/1997, p. 1 et 2.

⁴ Bellion-Jourdan, 1997.

⁵ *African Rights*, mai 1997, p. 195-220 et 227.

⁶ *Le Monde*, 2/8/1998, p. 2.

⁷ Harrison *et al.*, 1986 ; Stremlau, 1977.

⁸ Daar, 1994, p. 92 ss.

⁹ Mohamed Salih, 1999, p. 119-134.

¹⁰ Luk, 1992.

¹¹ Nyaba, 1997, p. 109, 128, 130 et 148.

¹² Sorenson, 1994.

¹³ *Lettre de l'Océan Indien*, n° 874, 9/10/1999, p. 2.

L'ÉVOLUTION DE LA CRITIQUE

De l'extorsion la plus brutale aux détournements les plus raffinés, le captage de l'aide humanitaire est une donnée structurelle des conflits contemporains. Ce serait faire preuve d'un optimisme malsain que de le nier, de la même façon qu'il paraîtrait excessif de grossir les conséquences indésirables des secours occidentaux en négligeant leurs aspects positifs. Adeptes de la politique de l'autruche, les humanitaires, pourtant, admettent très mal que leurs interventions puissent peser sur le cours des guerres. D'aucuns crient à l'exagération. Pour eux, les exemples africains les plus choquants ne sont pas généralisables et il n'est même pas évident que les détournements y soient si déterminants.

Trop souvent, le discours des humanitaires, en fait, récuse à la fois les accusations d'utopisme et un réalisme politique qui aurait développé une interprétation purement machiavélique des conflits. Si l'on en croit des propos qui se veulent rassurants, la récupération de l'assistance internationale à des fins militaires constitue l'exception. De l'avis de bien des observateurs, des gouvernements tels que celui du Mozambique, pendant la guerre civile contre la Renamo, et des guérillas comme celle de l'Érythrée, pendant la lutte contre la dictature marxiste en Éthiopie, ont toujours pris soin de venir en aide aux populations civiles. Il ne faut pas diaboliser les

acteurs en présence et surestimer la capacité des autorités à tirer profit de l'aide en instrumentalisant la question des réfugiés. Dans les années 1980, par exemple, l'armée soudanaise n'avait sans doute pas les moyens de chasser la guérilla érythréenne, qui contrôlait les camps. Autant il est facile d'expulser une poignée d'exilés politiques, autant c'est impossible pour des centaines de milliers de réfugiés, à moins de défier d'importants groupes de pression locaux ou internationaux.

Du côté des guérillas, l'aide n'est pas non plus la seule source de financement. Certains distinguent ainsi un fort clivage entre les pays d'Afrique orientale depuis longtemps sous perfusion humanitaire, tels le Soudan, la Somalie ou l'Éthiopie, et ceux de la côte occidentale où l'extraction de matières premières fournit des revenus d'exportation, tels la Sierra Leone, le Liberia, le Congo ou l'Angola¹. Là, les rebelles revendent les ressources des territoires sous leur contrôle, organisant la contrebande et les trafics de biens illicites. Ce faisant, ils ont d'ailleurs dû adopter des tactiques de guerre de position afin de défendre les plantations, les voies de communication et les gisements qui les faisaient vivre.

Pour les belligérants, l'aide n'est sûrement pas qu'une prime de guerre. En dénonçant les exactions et en incitant les militaires à épargner la population, les humanitaires imposent aussi des contraintes qui ouvrent le jeu politique en direction de la communauté internationale, déposent les États de leurs prérogatives et obligent les parties en conflit à respecter certaines règles. Les détournements de l'aide peuvent également apaiser les tensions en satisfaisant les besoins alimentaires des combattants, en réduisant les facteurs de litiges et en promouvant une société civile éprise de paix. Le bilan n'est pas complètement négatif et les controverses à ce sujet sont loin d'être terminées.

Des effets pervers déjà connus

Historiquement, des débats passionnés ont nourri une littérature aussi riche qu'engagée à propos des enjeux politiques de l'assistance internationale. Dans un premier temps, les critiques se sont penchés sur les manipulations de l'Occident dans le cadre d'une guerre froide dont les alliances conditionnaient l'attribution d'une aide. C'est seulement dans un deuxième temps qu'ils ont affiné leur analyse, étudié de l'intérieur les conflits dits « périphériques » et dénoncé les détournements des dirigeants du tiers-monde, réalisant que ceux-ci n'avaient pas joué le rôle de simples récipiendaires et avaient pu récupérer à leur avantage la montée en puissance de l'humanitaire.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la stratégie d'endiguement du plan Marshall contre l'avancée des communistes en Europe de l'Ouest a initialement guidé les soutiens apportés aux pays en développement. L'aide a été bilatérale plutôt que multilatérale. Elle s'est faite d'États à États, a poursuivi des objectifs politiques et a eu d'importants prolongements économiques à une époque, celle des « trente glorieuses », où les puissances industrielles étaient à la recherche de débouchés en vue d'écouler leurs produits. Des intermédiaires et prestataires de toutes sortes ont largement profité des filières de l'aide, qu'il s'agisse de sociétés commerciales, d'assureurs, de banques, de transporteurs, de transitaires, de fournisseurs, de courtiers internationaux ou de compagnies céréalières comme Cargill, Continental et Bunge pour les Américains, Louis Dreyfus pour les Français et André pour les Suisses².

La coopération française dans son pré-carré africain, notamment, a servi à promouvoir les exportations. Pour chaque franc dépensé en Afrique subsaharienne, jusqu'à deux francs revenaient sous la forme de commandes

diverses. De même, près de 80 % des contrats passés par USAID bénéficiaient à des entreprises américaines, souvent à des prix supérieurs à ceux du marché. La proportion était similaire pour la coopération britannique : créé en 1977, l'Aid-Trade Provision a joué une fonction équivalente à celle de la Coface, la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur.

L'aide alimentaire, en particulier, a, d'une certaine manière, permis de subventionner les agricultures du Nord. Aux États-Unis, une loi de 1954 a posé les fondements du genre. L'Agricultural Trade Development and Assistance Act n° 480 a précisément été conçu pour se débarrasser des excédents américains de céréales sans provoquer une chute des cours sur le marché national et international. Le rhabillage humanitaire de cette loi en 1959, avec le Food for Peace Act, n'a rien changé quant au fond³. Au contraire, des règles statutaires ont continué d'imposer des critères de préférence nationale, les trois quarts de cette aide devant, par exemple, être transportés par des bateaux américains en dépit des dispositions libérales du Maritime Security and Competitiveness Act de 1993.

À partir des années 1980, cependant, les ONG, plus que les États, sont devenues des rouages indispensables de la mise en œuvre de l'aide. En 1984, la deuxième conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique a largement insisté sur le rôle d'accompagnement des ONG aux côtés du HCR et du PNUD. En 1991, celles-ci canalisent plus de ressources que la Banque mondiale ! Le phénomène s'est inscrit dans l'air du temps, de pair avec l'usure de l'État-providence et la privatisation de la protection sociale en Occident, d'une part, et la libéralisation des économies sous-développées à coups d'ajustement structurel, d'autre part. En dix ans, le nombre d'ONG américaines a ainsi triplé. Parmi les millions d'associations locales recensées de

par le monde, des estimations de l'ONU parlent à présent de 50 000 ONG habilitées à recevoir une aide extérieure, dont 20 000 travaillent dans plus de trois pays à la fois. Le chiffre ne manque pas de frapper quand on sait que celles-ci n'étaient que 10 000 au début des années 1980, 700 en 1939... et 176 en 1909⁴.

Dans la foulée, la multiplication des acteurs de l'humanitaire a provoqué des remises en question de plus en plus véhémentes de l'aide bilatérale et entraîné une concurrence effrénée sur un marché de plus en plus porteur. La critique a glissé en conséquence des puissances donatrices vers les États bénéficiaires, puis vers les ONG elles-mêmes. La corruption des dictatures du tiers-monde, d'abord, a suscité bien des doutes sur la capacité à redistribuer l'aide occidentale. Cette dernière a été accusée d'enrichir en priorité les élites dirigeantes des pays pauvres, une bourgeoisie qualifiée de *compradore* par les Latino-Américains. En comparaison, les régimes cubain ou nicaraguayen sont même apparus comme des modèles de vertu, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation⁵.

Sur la sellette : des États aux ONG

Les ONG, elles, n'étaient plus disposées à traiter avec des pouvoirs peu légitimes, quelle que soit leur couleur politique. Elles ont tenté d'atteindre directement les populations en contournant des bureaucraties lourdes et parasitaires. Les États récipiendaires y ont perdu l'exclusivité dont ils avaient bénéficié du temps où l'aide était bilatérale. Conséquence plus insidieuse d'un tel changement, la critique a ensuite atténué ses attaques contre le camp impérialiste. A été dénoncé un tiers-mondisme dans lequel les anciennes puissances coloniales avaient pu se complaire pour faire oublier

leurs fautes passées et, plus concrètement aussi, combattre les sirènes du bloc communiste⁶. Des chercheurs sérieux ont alors démontré que l'assistance occidentale n'était pas complètement intéressée, et qu'en tout cas elle avait plutôt évolué dans le bon sens.

Sur le plan économique, premièrement, on avait reproché à l'aide alimentaire d'écouler les surplus agricoles du monde développé et de créer pour ce dernier des nouveaux débouchés en bouleversant les habitudes de consommation des bénéficiaires. Dans les situations d'urgence, pourtant, le prix du transport de la nourriture, en particulier par voie aérienne, enlevait toute rentabilité à l'opération. Depuis lors, de nouvelles règles ont obligé les donateurs à satisfaire les besoins exprimés et non plus simplement à vider leurs greniers : les achats en réponse à des crises du genre représentent désormais plus de 10 % du total de l'aide alimentaire.

La question des débouchés n'a, de toute façon, jamais été évidente. Au contraire, les pays assistés par les Américains au sortir de la Seconde Guerre mondiale sont devenus de sérieux concurrents, au premier rang desquels l'Allemagne de l'Ouest, le Japon, la Corée et Taiwan. La dépendance qu'induiraient les changements d'habitudes alimentaires n'est pas systématique. La mondialisation de la planète y aurait contribué de toute manière, comme en témoigne le succès de Coca-Cola. Les dons de nourriture, de surcroît, ne sont peut-être pas aussi ruineux qu'on le pense pour l'agriculture locale. Du point de vue de la théorie économique, la baisse des prix doit plutôt relancer la consommation. Les rations gratuites, quand bien même seraient-elles détournées et revendues, finissent éventuellement par se substituer aux importations dans le pays⁷.

Sur un plan politique, on avait par ailleurs reproché aux Occidentaux de ne soutenir que des régimes amis et, pour la plupart, répressifs. Mais là encore, la réalité a

démenti *a posteriori* l'influence d'une aide alimentaire dont l'impact avait été très surévalué⁸. Les conditionnalités en la matière ont été assez peu efficaces. L'assistance américaine n'a ainsi pas empêché le Viêtnam, le Cambodge et le Nicaragua de tomber dans le « mauvais camp ». Faussé par le sentiment de supériorité du monde développé, ce genre d'analyse a négligé la capacité de négociation des gouvernements du tiers-monde, qui surent fort habilement récupérer à leur avantage les alliances de la guerre froide, en jouant un guichet contre l'autre. Depuis, le « choix » des partenariats s'est en outre considérablement élargi et il ne s'agit plus de sembler hésiter entre l'Union soviétique ou les États-Unis. La multiplication des acteurs est allée de pair avec la fin d'un monde bipolaire et d'un monopole américain qui avait canalisé 90 % de l'aide alimentaire au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

Parallèlement, l'assistance humanitaire dans des situations d'urgence a commencé à prendre de l'ampleur. Au cours des années 1990, les montants engagés à ce titre ont été multipliés par six, au détriment d'une aide au développement qui s'inscrivait dans la durée et dont les résultats étaient moins spectaculaires. Le domaine de la guerre, en particulier, était autrefois réservé au CICR, tandis que les secours médicaux en temps de paix relevaient des Ligues fédérant les sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant rouge. Mais la montée en puissance des ONG a largement entamé le monopole du CICR et de l'UNICEF, une des rares agences onusiennes dont le mandat permettait d'intervenir pendant un conflit sans attendre la signature d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix.

La critique, qui avait d'abord visé la question du développement durable, n'a alors plus épargné les organisations travaillant dans l'urgence. Les analystes ont souligné l'inefficacité et les mauvais fonctionnements

de l'aide dite humanitaire⁹. Revers de la médaille du succès, les effets pervers autrefois imputés aux grandes puissances occidentales ont été mis sur le compte des ONG, en particulier la dépendance qu'induisait la ruine des agriculteurs locaux face à des distributions gratuites de nourriture¹⁰. Les changements d'habitude alimentaire découlant de l'aide ont souvent soutenu la demande, quand ils ne l'ont pas suscitée de toutes pièces. En Afghanistan, ils ont même encouragé la reconversion des productions vivrières vers une culture du pavot plus rentable.

Les observateurs se sont surtout rendu compte que les procédures d'urgence ne répondaient pas aux besoins réels et que leur médiatisation avait masqué la stagnation, voire la diminution de l'aide au développement. Bien des agences humanitaires, a-t-on remarqué, n'intervenaient qu'au dernier moment, quand la famine s'était déjà déclarée. Le suivi des régions à risque n'était pas fiable. Les moyennes d'un sondage donnaient souvent l'impression d'un taux de nutrition acceptable alors que certains foyers souffraient d'un déficit alimentaire dû, entre autres, aux détournements par les intermédiaires chargés de redistribuer les vivres. Le principal reproche, dans ce domaine, a été que les opérateurs ne travaillaient pas dans la durée sur la disette larvée. Soumis à l'influence des médias et à la fatigue des donateurs, ils repartaient aussi vite qu'ils étaient arrivés et ne réglaient pas les problèmes de fond.

L'urgence humanitaire contre l'aide au développement

Évidemment, les ONG « traditionnelles », qui s'occupaient de développement et de coopération, n'ont pas été les dernières à critiquer un « sans-frontiérisme » qui

semblait désormais devoir rafler toute la « mise » : les financements privés et publics aussi bien que les feux de l'actualité. Les travers du genre ont pris toute leur dimension dans les conflits qui s'éternisaient et où, d'une certaine manière, les humanitaires se mettaient à leur tour à faire du développement, en attendant le temps de la reconstruction. Conçus comme des enclaves sous perfusion, les camps de réfugiés, notamment, ont été symptomatiques de ces effets pervers car ils ne pouvaient pas être autosuffisants.

Au nord du Kenya, par exemple, ils ont été établis dans une région semi-aride. Celui de Kakuma se trouve sur les berges de deux rivières le plus souvent à sec, la Tarach et la Nabek, tandis que ceux de Hagadera, Ifo et Dagahaley sont situés à quelque distance de Dadaab, petite localité battue par les vents du désert. Les possibilités d'agriculture y sont négligeables et les réfugiés n'ont d'ailleurs pas le droit de cultiver des terres aux alentours. À Kakuma, il leur est même interdit d'élever ou de garder du bétail dans les camps, ceci sous prétexte de prévenir les vols, en réalité pour protéger le monopole des autochtones, les Turkana ; seule l'aviculture est autorisée, parce qu'il s'agit d'une activité que ces derniers trouvent dégradante.

La dépendance des réfugiés est encore accentuée par des restrictions de mouvement qui handicapent tout commerce. Les rares activités économiques à l'intérieur des camps du Kenya donnent l'impression d'une forme d'autarcie. À Dadaab, les couturiers, teinturiers et autres tanneurs vendent ainsi leur production sur place et très rarement à Garissa, la ville la plus proche. Les maçons et les charpentiers, eux, construisent des bâtiments pour les agences humanitaires et n'ont pas plus le droit de travailler à l'extérieur. Le seul espoir des réfugiés qualifiés est finalement de trouver à s'employer auprès d'une ONG dans leur pays d'origine.

De fait, les camps évoquent des marchés captifs. À Dadaab, les réfugiés qui s'occupent de boucherie ne sont pas autorisés à aller acheter du bétail dans les environs, ce qui leur enlève toute marge de négociation sachant que les autochtones, eux, peuvent toujours aller vendre leurs bêtes ailleurs. L'étroitesse des marchés, de l'ordre d'une chèvre et d'un chameau par jour et par camp, ne permet pas des achats en gros. Les bouchers sont également très dépendants des pluies et des pâturages, qui conditionnent la concentration des troupeaux en bordure des camps et donc la baisse des prix.

Le banditisme n'arrange rien. Il gêne le commerce et renchérit les prix. Les tarifs pratiqués par les taxis collectifs entre les camps sont cinq fois supérieurs à ceux de Nairobi, la capitale. L'insécurité oblige à fermer les échoppes et à rentrer chez soi avant le coucher du soleil, ainsi qu'à payer des veilleurs de nuit pour garder les marchandises ou le bétail. Les autochtones, il est vrai, souffrent pareillement de cette situation car les marchands locaux ont suivi les consommateurs et se sont installés dans les camps, où les natifs de la région sont désormais obligés d'aller faire leurs courses, au risque de se faire dépouiller en chemin. Ces derniers rendent les réfugiés responsables de l'insécurité et reprochent au HCR d'empêcher la police d'entrer dans les camps pour y arrêter les suspects.

Indubitablement, l'anonymat à l'intérieur de la masse des réfugiés a favorisé la criminalité. Le mélange des nationalités a miné le contrôle social des Anciens sur les jeunes, qui en ont pris à leur aise pour aller perturber les communautés étrangères à leur clan. D'après les statistiques du HCR, les camps de Liboi et Mandera ont été les plus dangereux du Kenya. En 1991, ils ont accueilli le gros de l'exode des Somaliens et ont été la cible de maintes attaques car ils se situaient très près de la frontière. À Mandera, le banditisme a atteint une telle

ampleur que les autorités ont imposé un couvre-feu et ont dû déménager les réfugiés dans un endroit plus sûr, à l'intérieur des terres. Suivant les règlements du HCR en la matière, il a alors fallu établir de nouveaux camps en respectant une distance minimale par rapport au pays d'origine des réfugiés.

Le problème est que les camps eux-mêmes sont générateurs de violence. Après la fermeture définitive de Liboi en 1995, celui de Hagadera, à Dadaab, a ainsi remporté la palme du crime. Décrit par les autochtones comme un lieu de recel, l'endroit s'avère très perméable aux tensions environnantes et il ne s'y passe pas une nuit sans qu'on entende au loin une rafale de mitrailleuse. En janvier 1999, des vengeances firent une vingtaine de blessés dans la communauté Sheikal suite au meurtre de six membres du clan Aulihan. Entre 1996 et 1998, 24 policiers ont été tués dans les parages. D'après les rapports du HCR à propos de la sous-région, 32 meurtres y ont été commis en 1997 et 14 en 1996, ce qui, d'après nos calculs, représente tout de même un taux dépassant respectivement les 21 et 9 homicides pour 100 000 habitants, une moyenne qui n'a rien à envier à la criminalité américaine. Encore s'agit-il des seuls cas recensés. Les autochtones avancent sans preuves des chiffres qui parlent de plus de 200 morts par an ! Les services médicaux ont quant à eux enregistré 95 viols entre 1996 et 1997.

À l'intérieur des camps, tout est prétexte à l'explosion : un recensement susceptible de mettre à jour les trafics de cartes de rationnement, une modification des modes de distribution de l'aide alimentaire, un simple match de football, qui a fait un mort à Kakuma le 25 décembre 1993... Au-delà des rapports de force entre les réfugiés et les autorités, les tensions proviennent souvent de disputes internes. Dans le nord du Kenya, toujours, le camp de Walda avait accueilli 53 000 réfugiés, dont 30 000 Éthiopiens. Ces derniers ont un jour

accusé les réfugiés soudanais d'avoir violé une fille éthiopienne. Les heurts qui ont suivi ont fait trente morts fin janvier 1993, y compris un policier kényan¹¹. À l'extérieur du camp, la situation n'était pas plus calme car les Oromo kényans faisaient appel à leurs frères de sang éthiopiens pour aller se battre contre les Gabra, leurs ennemis traditionnels.

Les cas de figures sont variés, comme en témoigne le camp de Kakuma du fait de sa nature cosmopolite. Les conflits qui s'y sont produits ont opposé des lignages, des communautés ethniques, des nationalités ou des réfugiés contre des autochtones. Venus du Sud Soudan, les Dinka, par exemple, se sont déchirés entre des clans originaires du Bahr el Ghazal et de Bor lors de violences qui ont fait 155 blessés en mars 1998. À cela se sont ajoutées d'anciennes rivalités avec les Nuer. Des disputes entre les deux groupes à propos du partage des rations ont ainsi provoqué de graves affrontements le 28 mars 1996. La répression de la police se solda par quelques cadavres tandis que le HCR obligeait les coupables à réparer les dégâts. Les 3 et 4 juin 1996, de telles bagarres faisaient à nouveau six morts et quarante blessés, en majorité du côté dinka. En janvier 1999, les Dinka s'en prirent également aux Didinga. Tenus pour responsables de l'embuscade et de la mort d'un commandant dinka de la SPLA au Soudan, ces derniers furent l'objet d'attaques qui firent six morts dans le camp.

Fin 1997, c'était cette fois la rumeur selon laquelle un Soudanais avait tué un autochtone qui provoquait des troubles à Kakuma. Le 22 mars 1998, encore, Soudanais et Éthiopiens s'affrontaient à la suite d'un litige qui avait dégénéré, avec 29 blessés à la clé. Le ressentiment des Soudanais à l'égard des Éthiopiens a révélé les rancœurs accumulées contre des commerçants fort entreprenants. L'animosité venait aussi de ce que le régime au pouvoir à Addis-Abeba avait chassé la rébel-

lion sudiste de son territoire et, par la même occasion, les réfugiés soudanais. La tension était également perceptible contre des Somaliens musulmans qui, pour certains, parlaient arabe, la langue de la junte islamiste à Khartoum. Résultat : deux morts le 7 septembre 1998 et un incendie criminel qui a ravagé la partie somalienne du camp de Kakuma le 11 mars 2000.

Une vision policière du problème des réfugiés

La guerre, cause du déplacement de bien des réfugiés, constitue évidemment la toile de fond politique de cette violence. Mais ce sont là des questions de sécurité qui dépassent le seul cadre des camps de réfugiés... En attendant, la gestion quotidienne des sites administrés par le HCR relève de l'opération de police. Au vu de leur taille, certains camps ont en effet pris l'envergure de véritables villes. La question se pose donc de savoir comment gérer des masses démographiques aux densités proches de celles d'une agglomération urbaine. Au-delà des problèmes de ravitaillement ou de logistique sanitaire, des considérations de sécurité s'imposent bientôt pour maintenir l'ordre public, calmer les tensions existantes, empêcher les vols, lutter contre la criminalité, faire la justice, résoudre les litiges, etc.

Dès le moment de sa conception, la planification d'un camp obéit en fait à de telles préoccupations. Les réfugiés, d'abord, facilitent les cloisonnements ethniques car ils arrivent fréquemment de la même région, se déplacent en groupe et s'installent ensemble par ordre d'arrivée. Les autorités, en outre, prennent bien soin de séparer les communautés. À Dadaab, les Soudanais ont ainsi été placés dans trois camps différents : les Nuer à Hagaderah, les Dinka à Ifo et les tribus de l'Equatoria à Dagahaley. À l'instar des zones tampons qui séparaient

la ville blanche des quartiers africains du temps de la colonisation, des distances de sécurité ont été imposées pour éviter que les réfugiés se réunissent en masse. Inaccessibles au tout-venant, les concessions du HCR, elles, ont été construites à l'extérieur des camps, protégées en permanence par la police...

Dans bien des cas, les autorités ont même fermé les camps afin d'en contrôler les entrées et les sorties. La police, notamment, a établi des barrages routiers aux alentours et s'est chargée de rattraper les « fugitifs ». L'environnement carcéral de ces espaces a parfois fait l'objet de lois, en contradiction avec l'article 26 de la Convention de Genève de 1951, qui garantissait la liberté de mouvement des réfugiés dans le pays d'accueil. En Ouganda, d'après le Control of Alien Refugees Act de 1964, un réfugié pouvait par exemple être condamné en justice s'il quittait un camp sans l'autorisation du commandant de la place¹². Au Soudan, l'article 10 du Regulation of Asylum Act de 1974 prévoyait un an de prison. Au Kenya à la fin des années 1980, les réfugiés politiques ont carrément été placés dans l'enceinte d'une prison modèle des services pénitenciers à Ruiru ! En Tanzanie, les réfugiés suspectés de mener des activités subversives ont quant à eux été détenus dans la prison de Mwiswa.

Point n'est besoin de barbelés ou de miradors : le banditisme ambiant et l'éloignement, voire le désert, ont souvent suffi à dissuader les impétrants de sortir des camps. En Afrique tout au moins, ces enclaves aux apparences de villes ont, pour la plupart, été implantées en brousse, à l'écart des agglomérations et des centres de pouvoir. À l'instar des cités minières ou des bases-vie des compagnies pétrolières, elles sont devenues des sortes de ghettos urbains en milieu rural. Certes, il ne s'agit pas de camps d'internement, de concentration, de travaux forcés, de rééducation ou d'extermination. Mais

leur développement en huis clos a fini par évoquer la vie des grandes institutions totalitaires comme le baraquement militaire, le monastère, le pénitencier, l'asile psychiatrique ou l'hôpital, à l'image des *boat people* vietnamiens parqués dans des dortoirs de caserne derrière des enclos grillagés à Hong Kong. Le HCR s'est retrouvé à réguler ses « pensionnaires » à coups de récompenses et de punitions, par exemple en améliorant les facilités sanitaires ou, au contraire, en réduisant les rations alimentaires¹³.

À sa façon, le camp de réfugiés pose le même débat que celui, irrésolu, de la prison. On sait que l'enfermement n'est pas une solution, mais on ne lui connaît pas d'alternative viable, sachant les réticences des pays hôtes à accueillir des « hordes » de miséreux. Le demandeur d'asile fait un peu figure de prisonnier de guerre : la protection internationale dont il bénéficie dans le tiers-monde consiste souvent à le placer dans un lieu précis en lui interdisant d'en sortir. Un tel territoire n'est pas couvert par l'immunité diplomatique dont se prévaut une ambassade et les forces de sécurité locales y pénètrent en toute impunité.

En guise d'assignation à résidence, la réclusion des réfugiés dans des camps n'évite pas de fâcheuses résonances historiques, certains y voyant un lien très net avec les procédures d'enfermement administratif du temps de la colonisation¹⁴. Au Kenya, en particulier, le gouvernement s'est posé en digne héritier d'un passé ségrégationniste proche de l'apartheid sud-africain. Dans cette perspective, il a voulu confiner les réfugiés en dessinant un partage urbain et rural qui rappelait celui de la ville britannique relativement aux réserves indigènes de la campagne.

En ville, on trouve en effet les demandeurs d'asile les plus aisés et les mieux éduqués ; dans les camps, les dépendants et les plus démunis. Cette stratégie de

containment enflamme les réactions xénophobes des autochtones et attise le ressentiment des réfugiés contre les autorités. À terme, elle peut inciter les occupants d'un camp à se protéger de l'hostilité ambiante en formant des milices ou en rejoignant les guérillas de la région. À maintenir les réfugiés oisifs et à en faire des illégaux dès qu'ils sortent du périmètre restreint dans lequel ils sont consignés, le risque est également de les conduire au chômage et au crime.

Plus ou moins virulente, la critique a ainsi démonté et largement analysé les dysfonctionnements de l'assistance internationale dans les situations d'urgence. Pour autant, on est rarement allé jusqu'à affirmer que l'aide humanitaire pouvait aussi aider la guerre. À quelques exceptions près, les tentatives de bilan se sont arrêtées aux rouages internes de la machine caritative, sans étudier plus avant les circuits d'une économie de guerre civile. Admis avec réticence, les détournements ont simplement été mis sur le compte de la tournure criminelle que les conflits armés auraient prise une fois évacuée la logique structurante des affrontements Est-Ouest.

Un point fondamental de l'argumentation a consisté à dire que la guerre avait changé de nature et que la combattre de façon adéquate nécessitait de nouveaux types de réponses, en l'occurrence un engagement accru des « soldats » de l'humanitaire. Au vu de la sophistication des technologies, des moyens de communication et des armements, un tel constat ne pouvait qu'emporter l'adhésion ; il aurait été fort difficile d'admettre que la guerre échappait au grand mouvement de la modernité, même si les modifications ne touchaient que la forme et non le fond.

La démonstration, pourtant, a reposé sur deux erreurs historiques. La première a été d'affirmer que les conflits armés faisaient désormais plus de victimes civiles que

militaires, un rapport d'environ dix pour un contre un pour dix pendant la Première Guerre mondiale. Dans les pays en développement, il est en fait difficile de savoir si la proportion de morts civils relativement à celle des combattants a suivi une tendance à la hausse. L'amélioration des appareils statistiques et des techniques de comptage, y compris par repérage satellite, a produit un effet de loupe et grossi des chiffres autrefois inaccessibles sans pour autant prouver que l'augmentation fut bien réelle. À défaut d'être civilisée, la guerre contemporaine est-elle donc plus civile qu'elle ne l'a été au Moyen Âge ?

La Première Guerre mondiale a, en réalité, été une exception qui, en Occident, consacra la prééminence des États-nations et de leurs armées. La guerre de Cent Ans n'a sinon rien à envier aux conflits d'aujourd'hui en matière de pillages et de massacres d'innocents. Les monarques qui se combattaient étaient d'autant plus enclins à sauvegarder la vie des militaires que leurs armées étaient formées de mercenaires fort coûteux pour les cassettes royales. Il a fallu la Révolution de 1789 et la conscription de Valmy pour que diminue le « prix » du soldat et que le triomphe de l'État-nation en Europe permette de limiter les dégâts des guerres dans la population civile, ceci au détriment, d'ailleurs, d'une soldatesque transformée en « chair à canon ».

Un rapide aperçu historique et géographique montre que cette exception de la Grande Guerre de 1914-1918 n'est même pas mondiale et qu'en dehors des sphères occidentales les conflits armés n'ont pas plus été contenus à l'intérieur de cercles militaires. Dans bien des sociétés de l'hémisphère sud, la distinction typiquement occidentale entre militaires et civils était dissoute au sein de lignages guerriers ou de classes d'âge qui impliquaient l'ensemble du clan lors des hostilités ; la règle collective du *diya*, ou versement du prix du sang, en

témoigne encore maintenant. Autant les notions de propriété privée et de domaine public sont apparues avec l'émergence de l'État-nation, autant les armées dans le tiers-monde ont été un concept importé d'Europe à l'époque coloniale. Et encore l'importation fut-elle biaisée puisque les troupes en question étaient au service de la métropole et non de colonisés dont les vellétés de résistance furent impitoyablement réprimées, quitte à massacrer des populations entières, femmes et enfants compris, voire à les exterminer sciemment comme les Allemands avec les Herero en Namibie.

Autrement dit, le nombre de victimes civiles dans les guerres contemporaines justifie tout à fait l'intervention humanitaire des ONG mais ne démontre pas, en soi, la nécessité d'un renforcement des procédures d'aide telles qu'elles existent aujourd'hui, surtout sachant leurs dysfonctionnements et leur relative inefficacité. Les arguments en faveur d'un surcroît d'aide s'avèrent souvent biaisés, que ce soit par ignorance, calcul ou incompétence. La prétendue augmentation du nombre de victimes civiles, en particulier, n'est pas scientifiquement prouvée dans la durée. Toutes proportions gardées, les historiens nous montrent que certains conflits de l'Asie ou de l'Afrique anciennes, par exemple, ont été aussi meurtriers que ceux du monde moderne. Point n'est besoin de missiles ou de kalachnikovs pour cela : le génocide rwandais, en 1994, s'est bien fait à la machette !

Plus en amont, une deuxième erreur historique visant à remplir les « caisses humanitaires » a, par ailleurs, soutenu que les objectifs de la guerre avaient changé et que, désormais, les populations civiles en étaient la cible privilégiée. Selon cette thèse, les factions en lice dans le tiers-monde doivent piller pour se ravitailler car elles ne sont plus soutenues par les grandes puissances depuis la fin de la guerre froide. Le constat est des plus

discutables et nie le continuum historique dans lequel les dynamiques conflictuelles ne manquent pas de s'inscrire. Outre que certaines guérillas continuent de recevoir une aide extérieure, le terrain africain présente de nombreux cas d'insurrections dont les caractéristiques prédatrices s'avèrent bien antérieures à la chute du mur de Berlin. Longtemps emblématique du seigneur de guerre criminel avant de devenir président du Liberia en 1997, Charles Taylor a ainsi lancé sa rébellion armée en 1989, précédant de deux ans l'effondrement de l'Union soviétique. De même, Che Guevara avait, dès les années 1960, toutes les raisons de douter des ambitions révolutionnaires d'un Kabila, « contrebandier d'alcool » à qui une victoire éclair sur le régime moribond du maréchal Mobutu valut finalement d'arriver à ses fins et de prendre le pouvoir à Kinshasa en 1997.

NOTES

¹ Jean, 1998, p. 27.

² Morgan, 1980.

³ Ruttan *et al.*, 1993.

⁴ Seary, 1996.

⁵ Au Nicaragua, la victoire des sandinistes, en 1979, a par exemple permis de faire reculer le taux d'analphabétisme de 53 % à 13 % et d'améliorer de 25 % à 75 % la couverture sanitaire de la population, ceci sans le massif soutien financier que la dictature Somoza avait reçu des Américains. Cf. Hancock, 1989, p. 192.

⁶ Bruckner, 1983 ; Shawcross, 1985.

⁷ Uvin, 1994, p. 162-163.

⁸ Schubert, 1986, p. 191.

⁹ Messica, 1989 ; Emmanuelli, 1991 ; Drèze *et al.*, 1989 ; Maren, 1997.

¹⁰ Bennet, 1987 ; Jackson, 1982.

¹¹ *Nation* (Nairobi), 6/2/1993, p. 16.

¹² Khiddu-Makubuya, 1994, p. 405.

¹³ Waldron, 1987.

¹⁴ Boilley, 1999.

DES « NOUVELLES » GUERRES EN TROMPE-L'ŒIL

De tout temps, rebelles et bandits d'honneur ont entretenu les confusions entre les domaines politique et criminel. Dans le fond, les mobiles des insurrections qui ensanglantent le tiers-monde n'ont pas connu de changements majeurs. Le but premier des belligérants est toujours le contrôle du pouvoir et des ressources attendantes, quitte à éliminer physiquement les concurrents. Rien ne permet d'imaginer que le seigneur de guerre ait autrefois été plus soucieux du sort des populations civiles. Au contraire, la démocratisation de l'Amérique latine dans les années 1980, apparemment plus durable que celle de l'Afrique au début des années 1990, laisse à croire que sur ce continent-là, au moins, il y a eu une relative décrue du nombre de conflits armés et donc, peut-être, du nombre de victimes civiles.

Ce qui a surtout changé avec la fin de la guerre froide, ce sont finalement les perspectives d'analyse : les populations civiles, autrefois réprimées par des régimes forts, sont désormais victimes d'un effondrement de l'État. À présent, l'accent est mis sur la violence par défaut de l'État plutôt que sur la coercition active du pouvoir. Les conflits du tiers-monde ne sont plus aussi structurés parce qu'ils ne sont plus perçus comme un prolongement périphérique d'un affrontement entre superpuissances, c'est-à-dire entre des États

constitués. Dans bien des cas, une telle optique revient même à nier la logique de ces conflits. Les belligérants ne seraient plus rationnels puisqu'ils ne rentrent plus dans un cadre idéologique. Leur violence, réduite à des motifs barbares, est mise à nu dans toute sa brutalité et son horreur. On ne parle plus de guérillas mais de bandes armées, dont la prédation est censée être plus meurtrière que la rébellion anti-impérialiste ou la guerre de conquête entreprise par des militaires.

De fait, les guérilleros de l'hémisphère sud ont perdu de leur superbe avec l'effondrement de l'URSS, l'essoufflement des rhétoriques anti-impérialistes et le désillusionnement des espoirs tiers-mondistes. Ils n'ont plus fait figure de héros mais, au contraire, de « nouveaux » barbares. Les observateurs, soudain, ont été particulièrement impressionnés par les haines tribales, les logiques de prédation, l'animalité des combattants et les exactions d'une violence débridée : toutes pratiques ne rappelant en rien celles des groupements terroristes ou des mouvements de libération d'autrefois, lesquels obéissaient à des idéologies bien articulées, poursuivaient des objectifs politiques clairement exprimés, bénéficiaient d'un certain soutien populaire et contrôlaient le recours à la force avec un minimum d'autodiscipline¹.

Ces nouvelles guerres en trompe-l'œil ont servi d'explication facile aux difficultés des ONG occidentales sur des terrains toujours mouvants. L'érosion de l'autorité étatique dans le tiers-monde a rendu assez illusoire la distinction des domaines civil et militaire, politique et économique, privé et public, gouvernemental et rebelle. Entre guerre et paix, les conflits de basse intensité ont souligné l'impossibilité de séparer les civils des combattants, les bons des méchants, les innocents des coupables. Le rayonnement des hostilités, on l'a vite constaté, dépassait le seul cercle des combattants en uniforme. Que les extrémistes hutu aient réussi à massacrer

10 % des Rwandais en un laps de temps très court laisse imaginer l'ampleur de la participation populaire au génocide de 1994. À une échelle moindre, la guerre du Liberia, entre 1989 et 1997, a pareillement démontré l'implication des « civils » dans les atrocités : un engagement peut-être contraint, sûrement fluide, rarement permanent, mais qui, souvent, répondait à des motivations personnelles, lucre ou vengeance. Selon la principale faction en lice, 200 000 Libériens ont, à un moment ou un autre, combattu dans les rangs du NPFL, soit près de 10 % de la population du pays avant guerre. Pour être exagéré, ce chiffre n'en était pas moins significatif et bien supérieur, en tout cas, aux 25 000 guérilleros officiellement recensés par les organisations internationales en vue de démobiliser le NPFL²...

Principaux bénéficiaires de l'aide internationale, les réfugiés, eux, n'ont certainement pas été que des victimes passives. Les trois groupes de populations « vulnérables » habituellement ciblés par les humanitaires, à savoir les enfants, les femmes et les personnes âgées, ont pu participer aux combats d'une manière ou d'une autre : parfois directement, à l'instar des enfants soldats, parfois indirectement, à l'exemple des femmes et des vieillards, instigateurs ou commandants masqués. De telles contributions, il est vrai, ne correspondaient guère à l'idée que les Occidentaux se faisaient du tiers-monde, en particulier pour des femmes opprimées, battues, traitées comme des bêtes de somme, incarnant le sexe faible et donc supposées incapables de prendre la tête d'opérations militaires.

Depuis l'époque des amazones, des guerrières professionnelles ont pourtant joué un rôle de premier plan sur les lignes de front. À partir du XIX^e siècle dans le Sud du Soudan, notamment, des prophétesses ont levé des armées entières et sont mortes sur le champ de bataille³. Aussi tard qu'en 1986 dans le nord de l'Ouganda voi-

sin, la prophétesse Alice Lakwena a fondé un mouvement du Saint Esprit qui a bien failli s'emparer de la capitale, Kampala. Certes, la proportion de femmes dans les rangs des guérillas a rarement dépassé les 10 %, à l'instar du NPFL au Liberia ; le cas des sécessionnistes érythréens et des rebelles tamouls au Sri Lanka, qui ont compté jusqu'à un tiers de combattantes, constitue une exception. La contribution des femmes aux hostilités n'en a pas moins pris un tour subtil.

Dans bien des conflits, les protagonistes disent ainsi s'être battu pour des femmes, et non pour le pouvoir, des terres ou du bétail. Peu importe la réalité de telles affirmations. Dans les villages du Sud du Soudan, qui tardaient à réagir aux exactions des troupes gouvernementales, les sergents recruteurs de la SPLA ont d'abord organisé des réunions de femmes en vilipendant publiquement la passivité et la lâcheté des maris⁴. De même les jeunes filles ont-elles poussé leurs chevaliers servants à partir en guerre. Par la suite, cette capacité de persuasion a aussi servi à démobiliser les combattants en discréditant les jusqu'au-boutistes responsables d'un prolongement inutile des hostilités. Dans certains cas, les femmes ont pu mettre fin à des affrontements communautaires en refusant collectivement d'aller ravitailler leurs hommes. De manière générale, les hostilités se sont souvent conclues par des mariages. Dans des sociétés exogames, les liens matrimoniaux ont scellé des alliances politiques et des procédures de réconciliation...

À la recherche de l'interlocuteur perdu

Des femmes aux enfants, la complexité de la participation populaire aux conflits a sérieusement terni le mythe de la société dite civile sur lequel misaient tant

les adeptes de la bonne gouvernance. Concrètement, il s'est avéré impossible de trancher dans le corps social et d'en extraire le mal, c'est-à-dire les combattants. En témoignent les déboires des organisations humanitaires en Somalie, qui ont eu les plus grandes difficultés à trouver des partenaires locaux en vue de relayer leurs efforts⁵. Faute de mieux, elles ont travaillé avec des conseils d'Anciens dont la légitimité était parfois douteuse. Ceux-ci ont été chargés de canaliser les demandes et d'exprimer les besoins, particulièrement dans les camps de réfugiés. Sur le site d'Al-Gahain au Yémen, par exemple, le HCR a incité les principales communautés somaliennes en présence à élire un délégué, à savoir un Hawiye des régions centrales, un Darod du Nord-Est, un Rahanwein de l'Entre-deux-rivières, un Dir du Sud, un Isaaq du Nord-Ouest, un commerçant Hamar de Mogadiscio, un paysan Bantou et un forgeron Madiban. Le comité ainsi obtenu a souligné la diversité culturelle du camp à défaut de représenter chaque groupe suivant son poids démographique. L'institution a évoqué une sorte de Sénat avec, en guise de provinces, des grands ensembles claniques ou des castes. Son fonctionnement, en revanche, a transcrit des rapports de force plus qu'il n'a traduit la réalité sociale du pays, un travers que l'on retrouve également dans les régions de Somalie en train de reconstruire les bases d'un État et de renouer avec un début de vie parlementaire⁶.

Déstructurées par les conflits, ces sociétés, qui plus est, étaient traditionnellement assez fluides. D'une certaine manière, les humanitaires y ont rencontré les mêmes problèmes d'organisation que le colonisateur lorsque celui-ci a voulu administrer des communautés acéphales et a dû, pour cela, inventer des regroupements ethniques et créer de toutes pièces des chefs capables de relayer son autorité. En divisant pour mieux régner, la politique des puissances impérialistes devait d'ailleurs

poser les fondements modernes des antagonismes « tribaux » qui déchirent l'Afrique aujourd'hui. La république de Somalie, en l'occurrence, a sombré dans cette logique meurtrière de fragmentation alors que son peuplement était relativement homogène, un privilège rare sur le continent et seulement partagé avec des pays paisibles comme le Lesotho ou le Botswana.

Largement manipulées par les élites politiques issues de l'Indépendance, les segmentations claniques et lignagères ont fini par précipiter la Somalie dans un chaos sans nom, un cas aujourd'hui unique au monde, le sud du pays vivant sans gouvernement depuis une dizaine d'années. Aucune autre guerre africaine n'a poussé aussi loin la déliquescence de l'État, jusqu'à sa disparition complète. Qu'il s'agisse de conflits longs du type Liberia ou Angola, il est toujours resté un semblant d'autorité étatique avec qui la communauté internationale pouvait négocier. Quand bien même les rebelles réussissaient à l'emporter par la force des armes et à contrôler l'ensemble du territoire, comme au Zaïre en 1997, les changements de régimes ont souvent été des phases courtes, pendant lesquelles le cours de l'Histoire basculait brusquement en faveur d'un des protagonistes. Mais en Somalie, cette période décisive s'est prolongée. À l'instar de l'Afghanistan, les chefs de factions ne sont pas parvenus à s'entendre sur un partage du pouvoir ; l'effondrement de la dictature Siad Barre, en 1991, a simplement consacré la ruine de l'État.

Dans ce contexte bien particulier, les organisations humanitaires eurent toutes les peines à contourner les seigneurs de guerre pour atteindre directement les populations dans le besoin. L'absence d'interlocuteurs organiques a été un point crucial et les Occidentaux ont dû miser par défaut sur les Anciens. Or ces derniers n'avaient pas de pouvoir de commandement. Dans la société somali, qualifiée par certains de démocratie pas-

torale, les décisions d'une assemblée *shir* ou d'un forum *geedka* étaient prises par consensus. Tout homme adulte et marié jouissait en principe de la considération due à un Ancien. Il lui suffisait pour cela d'être réputé intègre, de faire preuve de sagesse, de posséder des dons oratoires, de disposer d'une certaine richesse et d'être de naissance noble, c'est-à-dire de se rattacher à la généalogie du clan.

En d'autres termes, il n'y avait pas vraiment de rois capables de réguler les tensions, ni de monarchies susceptibles d'accoucher d'un État administratif. Certes, il existait des titres de sultans, des *gerad*, *ogaz*, *islaan*, *robli*, *gob*, *beeldaaje* et autres *wabar*. Certaines parties de l'aire culturelle somali appliquaient la règle de primogéniture. Les chefferies héréditaires revenaient alors au fils aîné de la première femme, comme en pays bimal chez les lignages Daud, Soliman et Saad dans le Sud, en pays dolbahante chez les Mahmud et les Farah dans le Nord ou en pays issa chez les Afan et les Makadur à Djibouti⁷... Mais leur pouvoir était circonscrit par des règles très précises et n'allait souvent pas au-delà d'un droit de prééminence purement honorifique. Leur autorité était contrôlée par des « faiseurs de rois » et un comité de sages détenteurs de la jurisprudence, le *xeer beegti*.

Ce fut en fait le colonisateur qui conforta et promut l'importance de chefs dont il avait besoin pour administrer la population et pallier le manque de fonctionnaires métropolitains. Au Nord, les Britanniques étaient particulièrement peu nombreux et n'affectèrent presque pas un mode de vie pastoral. Au Sud, les Italiens nommèrent des *capo* rémunérés par l'administration centrale et intégrés aux gouvernements locaux par une ordonnance de 1950. En pays digil, par exemple, ceux-ci furent reconnus sous le nom d'*aqil* ou d'*okil*, voire de *qabila* lorsqu'ils représentaient plusieurs clans.

Par la suite, les nouvelles élites issues de l'Indépendance devaient certes imposer un pouvoir concurrent à la tête d'un État moderne. En autorisant les serfs à s'installer où ils le voulaient, une loi du 2 mars 1960 abolit les clientèles captives de la noblesse : les nomades *arifa* du Nord, ainsi que les Bantous *habash* et les Somali *shegat* chez les cultivateurs du Sud. Avec l'arrivée au pouvoir d'un régime prétendument socialiste, les autorités traditionnelles firent bientôt figure de « suppôts » de la féodalité. Mais l'impopularité de la dictature militaire servit paradoxalement la cause de ces « chefs » en qui les Occidentaux crurent voir un ultime recours lorsque la guerre éclata et décomposa le tissu social. Les conseils d'Anciens, en particulier, devinrent la panacée des ONG qui reprochaient à l'ONU d'avoir délaissé la société civile en limitant le champ des négociations aux leaders des factions armées. Pour les adeptes de la bonne gouvernance, les Anciens présentaient maints avantages, quitte à favoriser un retour à la tradition.

Premier atout, et non des moindres, les Anciens étaient des interlocuteurs plus fréquentables que les seigneurs de la guerre, et ils paraissaient capables de canaliser les besoins de la population. Autre point positif, ils étaient désormais les seuls à pouvoir rendre la justice et faire régner un semblant d'ordre en l'absence de police et de magistrature : les derniers, en tout cas, à ne pas succomber à la loi du plus fort et à favoriser les voies du dialogue pour résoudre les litiges. À l'instar de la plupart des pays africains, en effet, la justice coutumière des Somali privilégiait la réparation plutôt que la punition : des compensations que l'on appelait *qoomal* ou *haq* en cas de dommage corporel, le *qoon*, et *haal* ou *jiffo* en cas d'insulte, d'adultère ou de diffamation, le *dhalliil*⁸.

Les Anciens jouaient à cet égard un important rôle de médiation, ce qui leur avait d'ailleurs valu le surnom de

« faiseurs de paix », *nabad-doon*. Dans les affaires de meurtres, *dil*, ils établissaient notamment le prix du sang et organisaient son paiement en deux étapes, avec le versement d'un premier tiers, le *rafiso*, puis de son complément, le *mag dheer*. Hormis les cas de viol, dont la famille proche devait s'acquitter seule, le clan fournissait en général les deux tiers des compensations remises à l'entourage de la victime. Le montant à payer était fixé corrélativement à une règle de distance sociale qui visait à éviter les vendettas, en particulier quand les parties en conflit étaient éloignées et risquaient de chercher à régler leurs différends par la guerre. Les procédures de justice, de leur côté, étaient financées par une taxe annuelle, dite *minaayo* ou *sado*, et par un salaire, appelé *hagar bay*, qui rétribuait les juges, souvent des imams au vu de l'influence du droit musulman en terre d'islam.

Pour autant, les conseils d'Anciens n'avaient jamais pu rendre justice en dehors des seuls réseaux lignagers et les organisations caritatives se sont leurrées sur leur capacité à organiser la société civile ou à représenter les intérêts des populations les plus vulnérables. Les chefs traditionnels ont simplement permis d'éviter le pillage des commerçants qui bénéficiaient de leur protection dans une aire culturelle bien définie. Mais ils n'ont pas assuré la sécurité des travailleurs humanitaires, pas plus qu'ils n'avaient été en mesure de prévenir la montée des oppositions armées et la guerre civile. Sachant que les seigneurs de guerre exerçaient eux-mêmes une autorité très limitée sur les combattants, le problème est resté entier : avec qui négocier pour garantir le passage des convois alimentaires ?

Une paix armée :

l'argument des « nouvelles » guerres

La dilution des chaînes de commandement et la complexité logistique de la distribution des secours n'ont pas laissé les décideurs insensibles : la tentation a été grande de forcer la main des belligérants et d'imposer l'aide, fût-ce par les armes. Le concept des « nouvelles » guerres civiles, largement répandu par les humanitaires occidentaux, a justifié l'émergence d'un droit d'ingérence favorable à des interventions militaires. N'hésitant pas à réécrire l'histoire pour les besoins de la cause, les observateurs ont eu le sentiment d'assister à la montée en puissance de guerres civiles d'un genre inédit. Débarrassés des considérations relatives aux antagonismes Est-Ouest, les drames qui se jouaient dans les pays en développement ont davantage frappé les imaginations. En effet, l'effondrement de la puissance soviétique a mis fin à l'éventualité d'une « tierce guerre mondiale » mais n'a pas empêché la poursuite des conflits armés dans le « tiers-monde », qui en recense la très grande majorité. Selon le CICR, 90 % de ces conflits ont pris la forme de guerres civiles et à peine 10 % des cinq millions de victimes comptabilisées entre 1988 et 1998 ont été des combattants à proprement parler.

Les théoriciens des « nouvelles » guerres ont alors opéré un formidable raccourci historique. D'après eux, les déplacements de populations et les nettoyages ethniques d'autrefois étaient le résultat secondaire, voire indésirable, du déroulement des hostilités ; à présent, ils seraient devenus des armes de guerre à part entière. Bien entendu, une telle réflexion n'a pas cherché à montrer en quoi l'aide internationale avait justement pu revaloriser la dimension stratégique des civils pris entre deux feux. Oubliant le siège de Troie, le sac de Rome, Gengis Khan

et la tradition de razzia du monde arabe ou de l'Asie centrale, bien des analystes se sont contentés de (re)découvrir la sauvagerie des conflits du tiers-monde : le cannibalisme, le pillage, les rituels magiques, etc.

En réalité, toutes ces pratiques existaient déjà avant la chute du mur de Berlin⁹. « *Si les mouvements de guérillas ne se sont jamais officiellement vantés de leur sadisme, explique un historien travaillant sur la longue durée, ils n'en ont pas moins été responsables, délibérément, d'un plus grand nombre d'atrocités que les troupes d'une armée régulière, sujette à une meilleure discipline.* »¹⁰ Ce qui a changé avec la fin de la guerre froide, ce n'est pas tant la conduite des combattants que sa perception en Occident. La nouveauté, dans le domaine de l'horreur, a été un argument de vente, un mode de réclame humanitaire. Le concept a été travesti de façon à garantir au journaliste son scoop, au chercheur la curiosité des décideurs et au consultant la poursuite de ses expertises contractuelles : la famine sans précédent ou le génocide du siècle, pour l'un, les « nouvelles violences » ou le « post-post-modernisme », pour l'autre.

En principe, la nouveauté repose sur une rupture, une originalité. La découverte scientifique crée facilement de la nouveauté. Lorsqu'un informaticien allemand a inventé l'algorithme de compression MP3 pour faire transiter des fichiers audio sur l'Internet, il s'agissait indéniablement d'une nouveauté. En revanche, l'innovation est beaucoup plus difficile à apprécier quand il est question d'étudier le changement social. Les guerres civiles du tiers-monde s'insèrent dans un indéniable continuum historique. Mais pour l'Occidental qui en serait resté à une définition clausewitzienne et historiquement figée de la guerre étatique au XIX^e siècle, elles apparaissent incompréhensibles. Autant la guerre en Europe a participé de la construction des États-nations,

autant la guerre en Afrique a contribué à détruire les embryons d'appareils administratifs légués par le colonisateur. La perception de la barbarie de ces conflits doit beaucoup, entre autres, à l'usage d'armes traditionnelles ou rudimentaires, comme si la bombe atomique du monde industrialisé était plus rationnelle et moins meurtrière que la lance ou l'épée du monde tribal. Dans les forêts de Sierra Leone ou les collines du Rwanda, pourtant, la machette a joué un rôle assez similaire à celui du fusil pour le pionnier américain. En défrichant et en tuant, elle a réglé les conflits par la violence. Ni les rebelles sierra-léonais ni les génocideurs rwandais n'étaient fous. En éviscérant les femmes enceintes et en amputant les vieillards, le spectacle d'une cruauté « gratuite » répondait à des objectifs politiques et stratégiques dans le cadre d'une guerre de pauvres.

De la logique dans l'horreur

Derrière le « masque de l'anarchie », certains auteurs ont ainsi observé une certaine logique¹¹. L'anarchie, arguent les libertaires, n'est de toute façon pas synonyme de désordre. Les cas du Liberia et de l'Ouganda éclaircissent notre propos, avec des conflits qui, *a priori*, comptent parmi les plus absurdes du continent. La guerre du Liberia, en l'occurrence, a démarré un peu trop tard, à quelques mois de la chute du mur de Berlin : trop tard pour que les États-Unis viennent à la rescousse de leur plus vieil allié dans la région et sauvent la dictature Doe en 1990 ; trop tard, encore, pour que le Pentagone se décide à intervenir dans le cadre d'une opération de la paix au moment où éclatait la crise du Golfe en 1991. Cette conjoncture défavorable n'a pas été pour rien dans la dénégation, par les Occidentaux, du caractère politique de combats réduits à de la sauvagerie pure. Un tel

contexte explique également pourquoi l'aide humanitaire n'a pas joué au Liberia un rôle aussi structurant que dans la Corne de l'Afrique ou le Sud du Soudan.

Au premier abord, le déroulement des hostilités ne laisse pas de surprendre. La chute rapide de la dictature, à Monrovia en 1990, n'a pas abouti à un simple changement de régime et a plongé le pays dans le chaos. Des guérilleros extravagants, drogués, travestis en femmes et vêtus d'accoutrements fantaisistes, quand ils ne partaient pas à l'attaque dans le plus simple appareil, ont donné au carnaval de la mort toute sa laideur pittoresque. Mains témoignages confirment que le principal chef de guerre en lice, Charles Taylor, buvait le sang de ses ennemis. Après avoir dérobé des fonds publics lorsqu'il était parti en exil en 1985, celui-ci avait fait de la prison aux États-Unis et ensuite éliminé sans pitié ses rivaux potentiels au sein du NPFL, notamment, au tout début de l'insurrection, Jackson Doe, un politicien de renom, sans lien de parenté avec le président assassiné Samuel Doe. La conclusion de la guerre, en 1997, n'a pas été plus satisfaisante de ce point de vue. Au cours d'élections globalement jugées correctes par la communauté internationale, les Libériens ont massivement voté pour Charles Taylor...

La rébellion intégriste qui continue à présent d'agiter le Nord de l'Ouganda est tout aussi surprenante. On peut légitimement s'interroger sur la rationalité d'un « mouvement du Saint-Esprit » qui, à ses débuts, obligeait ses combattants à avoir deux testicules : « pas un de plus, pas un de moins » ! L'insurrection a commencé en 1986, alors que les troupes du président Museveni, originaires du Sud, poursuivaient dans le Nord les sympathisants du précédent régime, celui d'Obote et d'Okello. Rencontrée dans un camp de réfugiés au Kenya, la guide spirituelle du mouvement, Alice Lakwena, explique que ses partisans ont simplement réagi

aux exactions des militaires et n'avaient effectivement pas de revendications politiques : « *Les gens d'Okello ne nous avaient jamais embêtés. Mais ceux de Museveni ont enlevé tant de jeunes gens... Quand je suis arrivée à Gulu [le chef-lieu régional], la population m'a fait part de ses souffrances et m'a demandé de l'aider par l'intermédiaire du Saint-Esprit [un Italien pieux, qui aurait été capitaine d'armée]. On a commencé à se battre avec quelques fusils et des lance-pierres, descendant vers Agule, Pajule puis Kumi et Tororo [à la frontière kényane]. Beaucoup nous ont rejoints : des Ganda, des Teso, des Kumam, des Gisu, des Acholi, des Lango, des Madi, des Karamojong... Je suis une Madi, mais ça n'avait pas d'importance. Dieu ne veut pas de tribalisme. Nous sommes tous frères. Même vous, un Blanc, auriez pu vous joindre à nous.* »

Face à une armée déterminée et bien organisée, le mouvement du Saint-Esprit a connu des succès inespérés et est bientôt arrivé jusqu'aux portes de la capitale, Kampala. « *Les militaires, raconte Lakwena, me traitaient de tous les noms. Ils ont mis ma tête à prix sans savoir que, peu avant l'insurrection, j'avais par hasard rencontré Saleh [le pseudo-ministre de la Défense de Museveni] sur la route de Lira. L'armée a voulu me tendre une embuscade entre Iganga et Jinja [à 80 km de la capitale]. On les a vus en train de roupiller !* » Au contraire, les fanatiques du Saint-Esprit étaient galvanisés par les prêches et les rites de purification de la prophétesse Lakwena. Ils se sont crus invincibles et invulnérables aux balles, faisant preuve d'un courage peu banal au combat.

Certes, aux premiers revers militaires, leur foi s'est effondrée, et avec elle l'ensemble du mouvement. Tandis qu'Alice Lakwena s'enfuyait au Kenya, un évangéliste du nom de Joseph Kony reprit le flambeau et monta une Armée de Résistance du Seigneur, la LRA. Paradoxalement,

ment soutenu par la junte islamiste soudanaise à Khartoum, Joseph Kony n'a articulé aucun discours politique cohérent, si ce n'est de revendiquer l'application intégrale des dix commandements et, plus récemment, d'évoquer l'indépendance du nord de l'Ouganda.

Cantonnée dans son fief acholi, la LRA est aussi difficile à saisir sur le terrain qu'à comprendre dans les rares textes qu'elle publie. Un de ses manifestes, qui semble daté de 1996, parle vaguement de multipartisme et de fédéralisme en vilipendant un régime de parti unique et une politique d'ajustement structurel qui voit le pays « bradé » auprès des investisseurs étrangers. Est particulièrement dénoncée la militarisation « communiste » de la société acholi à travers des opérations d'endoctrinement *mchaka mchaka* qui embrigadent la population dans des milices locales au service du « satanique » Museveni.

Du côté des troupes gouvernementales, les défenseurs des droits de l'homme rapportent certes quelques cas de tortures, de nombreuses disparitions et des rafles dites *panda gari* en swahili, par allusion à l'embarquement des suspects dans des camions. Les effets de cette guerre sur la population civile sont parfois insidieux, ainsi qu'on peut le découvrir à Lacor dans la « banlieue » ouest de Gulu. Créé en 1959 par des missionnaires, Lacor est le plus gros hôpital du pays après celui de Kampala. Avec 450 lits, il affiche un taux d'occupation de 130 % et traite quelque 15 000 patients par an. Depuis 1997, il a dû recevoir un tiers de malades supplémentaires, augmentation qui ne résulte pas tant de blessures de guerre que de mauvaises conditions de vie dans les camps de déplacés surveillés par l'armée.

Tout ceci, cependant, n'est rien en comparaison des pratiques de la LRA. Celle-ci a largement discrédité son combat par des méthodes sanguinaires. La différence est flagrante avec le WNBK, autre guérilla qui sévit dans la

région depuis le début des années 1980, mais qui vise des objectifs militaires en se vantant de ne pas tuer de civils autres que les collaborateurs du régime. Depuis 1996, la LRA, elle, pose des mines dont les paysans sont les principales victimes. Sa spécialité consiste à couper les oreilles et les lèvres des villageois, à l'image du RUF en Sierra Leone. Comme le NPFL autrefois, la LRA est loin de répondre aux critères classiques des mouvements de libération du tiers-monde, ce qui réduit d'autant sa dimension politique et la confine dans le registre du banditisme armé ou de la folie furieuse.

À l'instar du WNBF, sorte de *lumpenmilitariat* constitué des restes de l'armée d'Amin Dada, la LRA manque cruellement d'intellectuels pour structurer ses revendications. Un avocat de Kampala, originaire du Nord, en fait le constat : « *la LRA n'a pas la formation marxiste de la SPLA [la guérilla sudiste au Soudan] ou de la NRA [l'armée de Museveni en 1986]. En conséquence de quoi, elle n'a aucun instrument de propagande capable de relayer sa cause en Occident. Au contraire, la NRA, elle, a beau jeu de présenter sa répression comme une lutte des lettrés du Sud contre les barbares du Nord.* » De là à imaginer que la LRA est un ramassis de rebelles sans cause, il n'y a qu'un pas.

Mais une telle présentation n'explique pas pourquoi les insurgés continuent à bénéficier d'un semblant de soutien populaire. L'assise territoriale de la guérilla offre un premier élément de réponse à cet égard. En effet s'est développé un discours ethno-nationaliste depuis que les Acholi d'Ouganda ont été réunifiés par le colonisateur britannique dans un district unique en 1937. Auparavant, l'entité acholi n'existait pas et les habitants de la région se composaient de petites communautés éparses, appelées Gangi ou Shuli. Largement réinventée depuis, cette démocratie par défaut, en l'absence de monarchie, fournit aujourd'hui une bonne raison de protester contre les

tendances centralisatrices du gouvernement Museveni. Des demandes d'indépendance du Nord de l'Ouganda, en outre, ressurgissent régulièrement dans une région peuplée d'ethnies nilotiques qui ont perdu le pouvoir en 1986 et supportent mal la domination des Bantous du Sud. En aparté, certains « Sudistes » admettent d'ailleurs qu'ils ne sont pas complètement opposés à une sécession du Nord, perçu comme un fardeau économique. Le WNBF, quant à lui, réclame un État du Lado à cheval sur la frontière, en référence à un vague royaume précolonial qui aurait été centré sur Juba, au Soudan, et à qui les communautés alentour, notamment les Bari, auraient prêté allégeance en versant un tribut.

Certes, les différenciations culturelles et régionales entre le Nord et le Sud de l'Ouganda ne suffisent pas à démontrer la logique politique du combat de la LRA. *A priori*, les exactions des insurgés contre des sympathisants potentiels paraissent irrationnelles. Elles ne répondent pas moins à des objectifs stratégiques¹². La LRA, d'abord, kidnappe des jeunes pour en faire des recrues et porter le butin de ses pillages. Elle torture aussi la population acholi pour prouver l'inefficacité de la protection gouvernementale et punir les éventuels collaborateurs. La vulnérabilité des civils fortifie la position de la LRA, qui donne l'impression de pouvoir frapper à n'importe quel moment. Les abus renforcent également la cohésion des combattants en les coupant de leur communauté d'origine et en brisant les tabous traditionnels, observation qui vaut bien entendu pour les adolescents emmenés en captivité au Soudan et placés à la merci de leurs ravisseurs. La poursuite des hostilités, enfin, oblige les Acholi à réagir et à refuser d'accepter le régime Museveni par lassitude.

Ainsi, le président Museveni n'est pas parvenu à s'attirer la sympathie des districts de Gulu et Kitgum, fiefs de la LRA où il a obtenu à peine 10 % des voix en

1996, alors qu'il remportait les élections à 75 % dans le Sud. Les autres districts du Nord, tels Lira, Apac, Arua et Nebbi, ont pareillement voté pour l'opposition. D'un point de vue militaire, la LRA a réussi à imposer sa loi du silence dans les territoires où elle opère. Elle est arrivée à plusieurs reprises aux portes de Gulu, la principale ville du Nord de l'Ouganda. La LRA, dit-on, ne coupe justement pas les fils électriques dans les campagnes alentours pour ne pas priver de courant ses partisans infiltrés en ville et pouvoir recharger les batteries de ses radios.

De même, au Liberia, le NPFL a-t-il capitalisé sur sa capacité de nuisance. Au-delà de leur perversion, la torture et la lente mise à mort du président Samuel Doe peuvent se lire comme une vengeance plutôt qu'un acte gratuit. Exécutées par un dissident gio du NPFL, elles ont en quelque sorte lavé l'affront subi par les habitants du pays nimba lors de la répression gouvernementale qui suivit une première tentative de coup d'État en 1985. À l'époque, l'auteur du putsch, Thomas Quiwonkpa, était lui-même un Gio ; il avait été mutilé, découpé en morceaux et, pour partie, mangé par des soldats triomphants. Cinq ans plus tard, la revanche des Gio contre les Krahn de la mouvance présidentielle a certainement facilité la mobilisation du pays nimba dans la guérilla. Les rituels magiques et les sacrifices ont également servi à exciter les ardeurs au combat. Bien que leurs modalités aient évolué au cours des hostilités, ils n'ont pas été inventés par la guerre, du moins celle-là. En dépit des infractions aux canons du genre, ils s'inscrivaient dans une longue tradition d'initiation aux secrets de la forêt au travers de sociétés dites *poro* pour les hommes et *sande* pour les femmes.

Avec l'approbation de Charles Taylor, le pillage de Monrovia, en avril 1996, ne se résume pas non plus à une simple prédation. Après sept ans de guerre, il a

récompensé des combattants qui n'avaient jamais touché de soldes et avaient l'habitude de se « payer sur la bête ». Le sac de la capitale, en outre, a permis de s'assurer la fidélité des guérilleros en prévision de la démobilisation et des élections organisées par la communauté internationale. En quelques jours, les hommes du NPFL et des factions alliées ont volé près de 500 véhicules humanitaires d'une valeur de huit millions de dollars...

La logique d'une telle destruction n'est certainement pas qu'économique. Elle ressortit aussi du symbolique, voire du spirituel. Pourquoi, sinon, continuer à se battre dans un champ de ruines quand il n'y a plus rien à piller, comme à Mogadiscio ? Malgré ses nombreuses déviances, la figure du combattant s'avère fondamentalement différente de celle du bandit. Bien que ces deux catégories de population recrutent fréquemment dans les mêmes classes sociales, le premier veut se parer d'une légitimité politique, tandis que les agissements du second n'ont pas la caution de l'Autorité et rentrent dans le cadre de la criminalité de droit commun. La différence de genres se retrouve jusque dans les usages de la violence et rappelle la distinction, à Beyrouth pendant la guerre civile, entre le milicien et le voyou de quartier, l'*abadaye*.

De fait, les mouvements de lutte armée ne se résument pas à des organisations criminelles et bénéficient souvent d'une réelle base sociale en dépit des atrocités qu'ils commettent. En échange d'hommes et de ressources, ils assurent en effet la défense des leurs contre un pouvoir « illégitime ». À nier le caractère politique de leur combat, les Occidentaux ont simplement criminalisé la guerre du tiers-monde. L'irrationalité et la nouveauté apparentes des violences sont allées dans le sens des partisans d'une imposition *manu militari* de la paix, justifiant là l'intervention musclée de soldats « humanitaires ».

NOTES

¹ Rufin, 1991 ; Kaldor, 1999 ; Snow, 1996.

² Ellis, 1999, p. 134.

³ En souvenir de ces guerres oubliées, la trajectoire de Nyacan Ruea mérite un mot : possédée par l'esprit de la mère du dieu Diu et surnommée Mandong, celle-ci a mobilisé les combattants nuer pour résister aux raids des éleveurs dinka. Elle a été tuée vers 1900 lors d'une guerre qui porte son nom, *mut mandong*, et est morte dans des conditions atroces, un pieu enfoncé dans le vagin parce que les lances de l'ennemi ne parvenaient pas à transpercer son corps. Cf. Johnson, 1994, p. 155 et 159. Voir aussi Berger, 1976.

⁴ Dans cet état d'esprit, la guérilla devait également inciter les femmes à participer à l'élection des administrations mises en place par la rébellion et exclusivement composées, en l'occurrence, d'hommes. Cf. Hutchinson, 1996, p. 134, 148, 159 et 199.

⁵ Durch, 1996.

⁶ Montclos, 1998a.

⁷ D'une manière générale, ces chefs étaient souvent issus de sections bien particulières telles que le *rer* Ugas Elmi chez les Ogaden, le sous-clan Boras des Yasmin chez les Bimal ou le *rer* Ahmed Abdullah du lignage Saad Musa chez les Habr Awal. Un des trois segments issa, celui des Wardik, avait par exemple autorité sur les deux autres, savoir les Abgal et les Dallol. En pays rahanwein, le titre de *daffalan* des Gasar Gudda, quant à lui, était attribué à tour de rôle à six des sept lignages du clan, le septième se réservant la charge du juge musulman, le *qadi*.

⁸ Mohamed-Abdi, 1997.

⁹ Weigert, 1996.

¹⁰ Laqueur, 1977, p.399.

¹¹ Ellis, 1999.

¹² Doom *et al.*, 1999.

LES IMPASSES DES INTERVENTIONS MILITARO-HUMANITAIRES

À force d'être critiqués, les travailleurs humanitaires ont fini par admettre que la distribution des secours s'accompagnait d'effets indésirables. Les plus lucides ont notamment compris que leur intervention dans les zones de conflits pouvait aider à perpétuer la guerre en finançant les combattants de façon détournée et en soutenant à bout de bras des régimes mal légitimés¹. Reprenant le mot de Lénine à propos des capitalistes venus au secours de la révolution bolchevique pendant la famine de 1922, l'ancien secrétaire général de MSF, par exemple, a dénoncé les « idiots utiles » qui récompensaient les auteurs du crime en voulant aider les victimes².

Le cas de la sécession biafraise est significatif car ces trois années de guerre, justement, ont, en quelque sorte, été les fonts baptismaux de MSF. Tablant à tort sur les velléités génocidaires du gouvernement nigérian, les ONG et les Églises ont été accusées d'encourager les rebelles et de prolonger le conflit de 18 mois, période au cours de laquelle on a comptabilisé 180 000 morts supplémentaires³. Tant le leader de la sécession que le directeur de la fonction publique biafraise devaient d'ailleurs le reconnaître après coup⁴. Sans équivalent depuis le pont aérien de Berlin vingt ans auparavant, l'aide a permis de maintenir le réduit biafrais sous perfusion. Avec quinze à vingt vols de nuit à partir de

1968, le petit aéroport d'Uli est devenu le plus actif d'Afrique subsaharienne après celui de Johannesburg. Les organisations caritatives ont, en outre, accepté de changer la livre biafraise à un taux officiel très surévalué, alimentant ainsi les caisses des sécessionnistes. Au total, le montant de l'aide à destination du Biafra, estimé à 250 millions de dollars, a représenté plus de six fois les dépenses en devises du Nigeria pour acheter des armements au cours des hostilités⁵.

Fiasco retentissant, l'intervention « militaro-humanitaire » des Américains à Mogadiscio, en décembre 1992, a pareillement enflammé le conflit somalien en lui donnant une dimension internationale. Aujourd'hui, nombre d'observateurs pensent qu'il aurait mieux valu s'abstenir et que, pour une dizaine de milliers de vies sauvées devant les caméras de la télévision, combien d'autres sont morts depuis dans l'indifférence générale. L'envoyé spécial de l'ONU à l'époque n'a pas été le dernier à critiquer les Américains : ceux-ci auraient dû se retirer à la fin de l'opération « Restore Hope », en avril 1993, et non rester pour s'enfoncer irrémédiablement dans le borbier somalien en se mêlant des intrigues politiques des seigneurs de guerre⁶.

L'émergence de l'ingérence

La différence fondamentale entre le Biafra en 1968 et la Somalie en 1992 ou le Kosovo en 1999 est cependant que des militaires occidentaux interviennent dorénavant dans la gestion humanitaire des conflits. Il y a eu là un changement majeur relativement à la logique qui guidait les grandes puissances lorsqu'elles se décidaient à envoyer leurs armées s'immiscer dans les guerres civiles du tiers-monde en vue de protéger les intérêts du camp « impérialiste » ou du bloc soviétique, y compris

sous le couvert des Nations unies. En énonçant un « devoir d'ingérence humanitaire », le discours des défenseurs de la paix a beaucoup évolué, ce qui a permis aux ONG d'éluider leurs responsabilités dans le prolongement des conflits, quitte à demander un renfort militaire pour empêcher le pillage de l'aide.

De ce point de vue, les opérations « militaro-humanitaires » ont assurément connu un regain de popularité ces dernières années. À cela plusieurs raisons, parmi lesquelles la persistance de « petits conflits meurtriers » dans le tiers-monde, le développement du droit international, la sensibilisation toujours plus grande de l'opinion publique, les velléités des États-Unis à être un gendarme mondial et la reconversion des armées occidentales démobilisées par la fin de la guerre froide. L'année 1991 a marqué un tournant en ce sens, avec la disparition de l'URSS. Auparavant, il n'était pas question d'invoquer un droit d'ingérence et de cautionner des actions militaro-humanitaires susceptibles d'envenimer les tensions Est-Ouest. À l'ONU, le Conseil de sécurité ne pouvait pas décider d'intervenir dans les conflits sans l'accord des belligérants et de leurs alliés occidentaux ou soviétiques. Issues du XIX^e siècle, les réglementations classiques ne couvraient que le droit de la guerre entre États. La Convention de La Haye en 1907 et celle de Genève en 1949 traitaient respectivement de la conduite des hostilités et du sort des blessés ou des prisonniers de guerre. Après 1945, les seules avancées de l'ONU dans ce domaine avaient concerné le cas bien précis des luttes anticoloniales.

La fin de la guerre froide a alors débloqué la situation et insufflé un nouveau dynamisme à l'activisme humanitaire. La chute du mur de Berlin, notamment, a permis de lever le droit de veto dont les grandes puissances usaient fréquemment pour ne pas déstabiliser des régimes amis. Entre 1987 et 1994, le nombre de

résolutions passées par le Conseil de sécurité a été multiplié par quatre ; le nombre d'opérations de maintien de la paix, par trois ; et le nombre de sanctions économiques décidées contre un État belliqueux, par sept⁷. Ces dix dernières années, le Conseil de sécurité de l'ONU a pris à peu près autant de résolutions qu'entre 1945 et 1990. Une telle évolution a consacré l'émergence d'un droit international se préoccupant désormais de protéger les populations civiles et de défendre les droits de l'homme. Elle a également consolidé le devoir d'ingérence humanitaire, une notion qui, dans la jurisprudence française, se rapprochait beaucoup de l'obligation d'assister les personnes en danger. La communauté internationale ne s'est plus seulement engagée à maintenir la paix mais aussi à la rétablir sans le consentement des parties en présence.

Du *peace keeping*, on est ainsi passé au *peace making*, le premier visant à s'interposer de façon neutre entre les belligérants ; le second, à leur forcer la main pour trouver des solutions négociées au conflit et les obliger à laisser passer les secours. En Somalie, par exemple, l'engagement militaire de l'ONU a connu plusieurs étapes. La résolution 751 du 24 avril 1992 a d'abord prévu une mission classique d'observation du cessez-le-feu, de réconciliation nationale, de protection des agences humanitaires et de financement de l'aide. La résolution 794 du 3 décembre 1992 est allée plus loin en autorisant un déploiement militaire des États-Unis. Les résolutions 813 du 26 mars 1993 et 837 du 6 juin 1993 ont alors créé un précédent en élargissant le mandat de l'intervention onusienne au rétablissement des institutions étatiques et à la reconstruction du pays⁸. À l'époque, le Conseil de sécurité ne s'est guère encombré de scrupules en matière d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État souverain, aucun gouvernement somalien, même virtuel, n'ayant fait appel à l'ONU.

De leur côté, les militaires occidentaux avaient eux-mêmes intérêt à se trouver de nouvelles raisons d'exister : la réduction de la menace soviétique avait réduit d'autant leur fonction de défense nationale et entraîné une baisse significative du budget des armées. L'activisme humanitaire offrit des perspectives intéressantes à cet égard. L'Afrique noire, notamment, devait devenir un terrain de démonstration de puissance, elle qui fut toujours une terre de mission par excellence. Suivant les années, environ 50 % des opérations militaires de l'ONU s'y déroulent et 40 % des forces de maintien de la paix y sont déployées. Le continent a, de ce point de vue, constitué un véritable champ d'expérimentation, du Congo-Léopoldville à l'Indépendance à l'Afrique des Grands Lacs aujourd'hui en passant par le Mozambique et l'Angola au début des années 1990. La France, en particulier, y a reconverti une bonne partie de ses troupes ; fin 1999, elle y entretenait 8 200 hommes répartis dans une douzaine d'opérations.

Le déploiement des soldats de l'humanitaire dans des zones de conflit se heurte certes à de nombreux obstacles. Les problèmes sont à la fois d'ordre pratique et théorique. Concrètement, la mise en œuvre de telles opérations pose des questions de coordination, d'identification des interlocuteurs et de suivi des actions. Qui commande ? Avec qui parler ? Comment rendre des comptes ? Telles sont quelques-unes des interrogations soulevées. D'un point de vue plus conceptuel, les difficultés tiennent également à l'énoncé des objectifs – pour qui et par qui ? –, au moment de l'intervention – quand ? – et au choix du terrain – pourquoi l'un plus que l'autre ?

Des problèmes pratiques de mise en œuvre

Passons vite sur les questions financières pour n'en retenir que les implications stratégiques. Bien entendu, l'allocation de budgets conséquents conditionne l'initiative et le déroulement d'une opération de la paix. Mais le déblocage de financements tient d'abord à une volonté politique collective des États bailleurs de fonds, des gouvernements susceptibles de fournir des contingents de casques bleus et des pays visés par le débarquement de troupes étrangères sur leur sol. D'un point de vue économique, en outre, le coût d'un engagement militaire de ce type est vite comparé aux montants investis dans des actions humanitaires d'urgence ou d'aide au développement. Si l'on s'en tient à une logique utilitariste « au meilleur prix », il faudrait, en fait d'efficacité, s'interroger sur la portée de l'un ou l'autre de ces répertoires. Soit l'ONU commande une opération de la paix qui risque de s'enliser, comme en Somalie, et qui finit vite par revenir plus cher que la distribution de secours. Soit les Occidentaux ne font rien, comme au Liberia, où une intervention des GI's américains aurait vraisemblablement pu mettre un terme aux hostilités juste après la chute de la dictature Samuel Doe, en 1990, et on critique alors l'inaction de la communauté internationale en rappelant à bon escient le coût de l'aide humanitaire et de la reconstruction d'un pays au sortir d'une guerre qui s'est prolongée sept années de plus⁹.

Un tel raisonnement ne fonctionne cependant qu'*a posteriori* et ne permet pas, sur le moment, de prévoir le succès d'un engagement militaire à des fins humanitaires. Si l'on veut en juger dans la durée, le prolongement d'une opération de la paix n'est même pas toujours le signe d'un échec. Après tout, la paix n'a pas de prix. Au sud du Maroc, par exemple, la Mission des

Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara Occidental, qui s'est littéralement ensablée, a au moins eu le mérite de maintenir le *statu quo* né du cessez-le-feu de 1991. De même à Chypre depuis 1964 et sur le plateau du Golan entre la Syrie et Israël depuis 1974, où des conflits ouverts, à défaut d'être résolus, ont été transposés sur un plan diplomatique.

Dans l'immédiat, le montage d'une opération de la paix rencontre d'abord des difficultés d'ordre logistique. Face à une catastrophe humanitaire, le temps de réaction des décideurs est d'autant plus crucial qu'il doit gérer des délais incompressibles, dus à la mobilisation des troupes mises à disposition par les États membres de l'ONU. « *Comme si des pompiers attendaient que le feu fasse rage avant d'acheter des camions* », dénonçait encore récemment l'auteur d'un rapport fracassant à ce sujet¹⁰. L'idée de maintenir sous les drapeaux une « armée de la paix », prête à intervenir à tout moment, s'est heurtée, en l'occurrence, à l'inertie des États-membres, qui s'avèrent très réticents à augmenter leurs contributions et à entretenir des contingents placés en permanence sous commandement onusien. Quoi qu'il en soit, un système de forces en attente a été mis en place à partir de 1993, avec quelque 100 000 hommes fournis par 83 pays. L'Union européenne a d'ailleurs pris un peu d'avance sur ce plan. Suite à la déclaration de Petersberg en 1992, elle a prévu d'équiper une force de maintien de la paix qui rassemblera une quinzaine de brigades et devrait compter plus de 50 000 hommes d'ici 2003.

La disparité des armements et des cultures militaires entre les différents contingents de casques bleus ne facilite certes pas le montage d'actions communes. Fiasco retentissant dans les annales de la communauté internationale, l'opération des Nations unies en Somalie, dite « UNOSOM », a souligné toutes les difficultés du genre.

L'imposition d'une paix *manu militari* s'y est heurtée à des problèmes de synchronisation entre les diverses agences en présence, d'incompatibilité d'humeur entre certaines personnalités, de contradiction d'intérêts, en particulier avec les États-Unis, de méconnaissance du terrain, ainsi que d'absence de stratégie politique et économique, notamment quant aux implications stratégiques de l'aide humanitaire¹¹. Du côté de Washington, les ratés de l'opération ont nourri les récriminations à l'encontre du système onusien, qui en a été tenu pour responsable¹². Mais de l'aveu même d'un colonel américain à la retraite, les revers subis sur le terrain ont d'abord été dus au commandement militaire, et non aux Nations unies. L'attaque du 3 octobre 1993, qui provoqua la mort de 18 soldats américains, avait été entièrement montée par les États-Unis et a révélé de graves déficiences en ce qui concernait les véhicules blindés¹³.

Au niveau des institutions mandataires, l'ONU est, sur le plan international, la mieux placée pour superviser les engagements multilatéraux de contingents humanitaires. Au niveau des pays mandatés pour ce faire, il en va autrement et le consensus est rarement la règle. Le commandement d'une coalition est souvent remis à l'allié le plus puissant du moment, tel les États-Unis pendant la guerre du Golfe en 1991 ou l'affaire kosovar en 1999. Il peut également reposer sur des États « par défaut », telles l'Australie pour des raisons de proximité au Timor en 1999 ou la France avec l'opération « Turquoise » en 1994, quand personne d'autre n'a voulu s'engager dans le bourbier rwandais.

Car c'est bien de borbiers qu'il s'agit, en particulier en Afrique subsaharienne, où la fragmentation des guérillas et la dislocation des forces gouvernementales compliquent énormément l'identification des acteurs et des belligérants. L'absence de discipline et de hiérarchie au sein des mouvements armés a rendu extrême-

ment aléatoires les négociations en vue de laisser passer les secours. L'accord d'un commandant en chef a rarement suffi à ouvrir les barrages routiers ; sur place, les jeunes recrues n'en faisaient qu'à leur tête et n'obéissaient pas toujours au satrape local. Les soldats de l'humanitaire, en outre, ont eu toutes les peines du monde à distinguer les civils des combattants et à repérer des interlocuteurs viables, commerçants hier, seigneurs de guerre aujourd'hui et notables demain, voire chefs d'État, tel Charles Taylor au Liberia.

Malheureusement, l'envoi de soldats occidentaux n'a pas été une solution. Chargés de protéger les travailleurs humanitaires bien plus que les populations civiles, ceux-ci ont été directement pris à partie par les belligérants. En Somalie, notamment, les « gardiens de la paix » n'ont pas évité certaines dérives, de la démonstration à l'utilisation abusive de la force. Surnommés « Hanjo ! Hanjo ! », une onomatopée locale pour se moquer des mâcheurs de chewing-gum, les GI's américains ont été accusés de « jouer aux cow-boys ». La mise à prix du fameux chef de guerre Mohamed Farah « Aidid » a provoqué une surenchère malsaine, ce dernier offrant une récompense d'un montant équivalent à 25 000 dollars pour la capture de l'amiral américain à l'origine de cette brillante idée. L'affaire n'a d'ailleurs pas été sans rappeler aux Somaliens le meurtre de l'évêque de Mogadiscio, qui avait vraisemblablement été commandité par la dictature en 1989 : le gouvernement d'alors avait offert 10 000 dollars pour retrouver l'assassin tandis que l'opposition clandestine en avait promis le double pour celui qui livrerait l'informateur !

Les contingents onusiens en provenance d'autres pays n'ont pas non plus été épargnés par les débordements lorsqu'ils sont passés à l'offensive contre les pillards somaliens. Leur mauvaise conscience a révélé différents types de casques bleus, du professionnel à l'embusqué

en passant par le mercenaire et le vindicatif¹⁴. Des commissions d'enquête ont été mises en place à propos d'unités belges, italiennes et canadiennes qui avaient torturé des autochtones. Aux États-Unis, des groupes de pressions ont demandé à ce qu'on juge les « crimes de guerre » des troupes américaines qui avaient tué des civils en voulant mettre la main sur Mohamed Farah « Aidid »¹⁵.

L'échec a été si patent qu'il explique aujourd'hui la réticence des États-Unis à voir créer une Cour de justice internationale ayant un droit de regard sur leurs actions militaires, y compris dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Quand la question a été débattue à la Conférence de Rome en juin 1998, le principal problème soulevé tenait justement à la saisine de la Cour de justice internationale que souhaitaient les organisations de défense des droits de l'homme. Procureur des tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda, Louise Arbour n'a pas réussi à rassurer ses partenaires américains en recommandant des dispositions particulières pour les opérations de maintien de la paix, avec « *d'une part, une protection spéciale en vertu de laquelle les crimes commis contre [des casques bleus] relèveraient automatiquement d'une juridiction internationale ; d'autre part, des obstacles supplémentaires mis sur la voie du procureur s'il voulait engager des poursuites contre eux : par exemple, le consentement obligatoire du secrétaire général des Nations unies, ou de l'État dont ils sont ressortissants.* »¹⁶

À un moment où l'activisme militaro-humanitaire avait le vent en poupe, juste au sortir de la guerre froide, le fiasco somalien a finalement retardé de dix ans les avancées de la communauté internationale dans ce domaine. Du côté des Américains, qui se retirèrent de Somalie début 1994, le rappel du syndrome vietnamien a eu pour conséquence un retour en force des iso-

lutionnistes, ainsi qu'en témoigne le vote des républicains à propos du National Security Revitalization Act et du Peace Powers Act en 1995. Du côté de l'ONU, l'échec de l'UNOSOM a occulté de relatifs succès en Namibie, au Salvador, au Mozambique et, dans une moindre mesure, au Cambodge. Les experts de la mouvance onusienne s'accordent à penser que la Somalie a été, avec le Rwanda, le pire cas du genre, l'Irak, la Bosnie et Haïti s'échelonnant dans une catégorie intermédiaire¹⁷. En intervenant sans le consentement des belligérants et en interférant dans la politique interne du pays, l'ONU y a perdu et son âme et sa neutralité¹⁸.

Des problèmes conceptuels

L'analyse de tels engagements oblige en fait à s'interroger sur leur conception. Les opérations de la paix requièrent des buts précis et clairement énoncés. Leur caractère humanitaire tient précisément à leurs motifs, leurs objectifs déclarés, leurs méthodes de travail, leurs résultats et l'approbation de la communauté internationale. Sinon, n'importe quelle intervention militaire peut se parer des vertus d'une justice ambiguë, au risque de masquer des mobiles beaucoup moins nobles. Aujourd'hui, ce sont les Russes en Tchétchénie, sous prétexte de combattre le terrorisme. Hier, c'étaient la Grande-Bretagne et la France, qui arguèrent de la répression russe à Varsovie en 1830 pour cautionner leur entreprise impérialiste lors de la guerre de Crimée en 1854. Et c'étaient aussi les Russes, les Français et les Britanniques tous ensemble, qui vinrent au secours des Grecs en 1827 pour mieux dépecer l'Empire ottoman. Quant aux pays en développement, ils n'ont pas non plus rechigné à jouer aux justiciers. Attaquée par le sinistre Amin Dada, la Tanzanie a envahi l'Ouganda en 1979 et a pu

prétendre à un « label humanitaire » parce qu'elle mettait à bas un régime cruel, remplacé par un gouvernement allié qui ne fit d'ailleurs guère mieux¹⁹. L'intervention indienne au Bangladesh en 1971 et l'occupation vietnamienne du Cambodge de Pol Pot en 1979 ont pareillement été justifiées « par défaut », en comparaison avec des pouvoirs que les abus avaient rendus illégitimes.

Depuis lors, la montée en puissance d'un droit d'ingérence humanitaire n'a pas complètement mis un terme à ces pratiques. Les préoccupations des États participant à une opération de maintien de la paix révèlent toujours des contraintes liées à des enjeux de politique intérieure²⁰. Ainsi de la MINUAR, la Mission des Nations unies au Rwanda, qui devait quitter le pays en 1994, au moment même où démarrait un des plus grands génocides du XX^e siècle ! Pour des raisons qui lui étaient propres, la Belgique s'était précipitée dans l'affaire rwandaise sans en mesurer toutes les conséquences. L'intention initiale était de protéger quelque 1 500 ressortissants établis au Rwanda et de se désengager au plus vite du borbier somalien. Leurrés par la dynamique des accords de paix signés par les belligérants à Arusha en Tanzanie, les décideurs à Bruxelles se sont retrouvés pris à partie dans le conflit.

Une règle non écrite de l'ONU veut pourtant que les anciens colonisateurs ne participent pas à des opérations de maintien de la paix dans les pays qu'ils ont administrés, à cause du ressentiment que cela pourrait susciter. Au Rwanda, en l'occurrence, les Belges ont été accusés de soutenir les Tutsi, leurs alliés durant la colonisation. Alors que la rébellion tutsi du FPR passait à l'offensive en octobre 1990, la Belgique a refusé de livrer des armes déjà payées par le gouvernement à dominante hutu du président Habyarimana. En outre, le contingent belge a mis en place le corridor de sécurité qui, en vertu des accords de paix d'Arusha, permit à la

délégation du FPR d'entrer dans la capitale. L'implication belge n'était pas non plus exempte de tensions internes, le Rwanda étant considéré comme le domaine des catholiques flamands et le Burundi comme celui des socialistes francophones...

L'opération « Restore Hope », fin 1992, apporte un éclairage tout aussi intéressant de ce point de vue. Malgré son piètre intérêt stratégique, tant sur un plan économique que géopolitique, la Somalie a soudain suscité bien des vocations caritatives. Pour le président George Bush, c'était là l'occasion de terminer son mandat « en beauté », de répondre aux pressions de l'opinion publique et de redorer le blason d'une politique étrangère qui visait à faire des États-Unis un gendarme mondial. Pour les Français, il s'agissait de tenir le rang d'une puissance moyenne aux côtés des Américains ; pour les Allemands, de se donner bonne conscience face aux leçons de morale de l'opposition social-démocrate à l'approche de Noël ; pour les Italiens, enfin, de se racheter une virginité entachée par des contrats frauduleux entre le parti socialiste et la dictature somalienne²¹...

Bien des éléments interfèrent dans le montage d'une opération de la paix : des considérations qui relèvent plus du domaine de la stratégie que de l'évaluation des besoins réels. En effet, ni l'intensité, ni la durée, ni l'impact des destructions ne définissent vraiment les conflits susceptibles de permettre une intervention de la communauté internationale²². Relativement aux affrontements conventionnels entre États, qui requièrent une diplomatie plus classique ou un engagement militaire massif, les conflits de basse intensité ne se repèrent pas forcément par les tactiques et les armements employés : l'expédition plutôt que la guerre de position, ou la kalachnikov plutôt que la marine et l'aviation. Le nombre et le type d'acteurs ne sont pas éclairants à cet

égard ; mercenaires et guérilleros n'ont pas l'apanage des « petites guerres », auxquelles sont aussi mêlées des troupes régulières. Des escarmouches frontalières entre États continuent régulièrement de se produire, donnant une dimension internationale à des conflits prétendument localisés et sûrement pas limités à des guerres civiles. En un sens, le droit d'ingérence humanitaire des militaires occidentaux repose en fait sur la perception hautement subjective de la sauvagerie et de la criminalisation des luttes du tiers-monde par rapport aux règles classiques de la guerre.

Concrètement, la multiplicité et la simultanéité des conflits de basse intensité rendent de toute façon impossibles des interventions sur tous les fronts à la fois. Il faut savoir que les États-Unis, aujourd'hui les mieux placés pour prétendre au titre de gendarme mondial, étaient capables de mener simultanément deux guerres et demie en 1945, à un moment où leur potentiel militaire était à son apogée. À présent, leur capacité de déploiement sur la scène internationale a été réduite à une guerre et demie. Sachant par ailleurs que les États-Unis restent incontestablement la première puissance militaire du monde, il faut donc faire des choix drastiques pour préparer une opération de la paix.

La question est de savoir quels sont les critères qui président à de tels choix. Rétrospectivement, il s'avère qu'il n'y a ni règles ni constantes en la matière, mais que les motifs d'une intervention militaro-humanitaire répondent *grosso modo* à trois principaux facteurs : la pertinence politique du conflit considéré, sa couverture médiatique et la mobilisation publique que celle-ci suscite. Obéissant à une conjoncture bien précise, la pertinence est ici différente de l'intérêt stratégique au sens où on l'entend habituellement en termes de ressources économiques ou de positionnement géographique. Certes, les questions de proximité n'ont pas disparu. Elles ont

joué à plein en faveur du Kosovo ou de la Bosnie, où le montant de l'aide distribuée pour chaque réfugié a été dix fois supérieur à celui en vigueur en Afrique. Mais la notion de pertinence satisfait également un besoin de démonstration de puissance qui relève fort peu des considérations géopolitiques du temps de la guerre froide. Toutes rivalités impérialistes mises à part, elle doit beaucoup, au contraire, à une couverture médiatique qui s'est conjuguée au développement des télécommunications et à la mondialisation des échanges.

Très conjoncturelle, la sélection des médias, il est vrai, est elle-même fonction de la pertinence d'une affaire sur l'échiquier international : ainsi du gonflement de la crise somalienne à partir du moment où les Américains se sont mis de la partie, ce alors que les situations en Angola et dans le Sud du Soudan étaient à bien des égards aussi meurtrières. L'intérêt des journalistes vis-à-vis d'une crise plus que d'une autre ne dépend pas toujours du nombre de morts ou de la distance. Du moment qu'il est blanc, le cadavre en Afrique du Sud a droit au même regard que celui du Chili, triste morale économique selon laquelle « un Polonais vaut cent Palestiniens... et mille Africains »²³. Certes, il arrive que les médias minimisent une famine par ignorance. Mais il se peut aussi qu'ils en exagèrent les conséquences par goût du sensationnalisme ou par manque de rigueur face aux informations fournies par des ONG elles-mêmes intéressées à grossir l'événement afin d'attirer l'attention des donateurs.

Dans tous les cas, il ne faut pas se leurrer sur l'influence du « quatrième pouvoir ». La campagne de presse à propos de l'opération « Restore Hope » en Somalie a servi à légitimer *a posteriori* le débarquement des GI's à Mogadiscio, et non l'inverse²⁴. De même, en ce qui concerne le Rwanda, la télévision américaine a moins couvert le déroulement du génocide que le sort

des réfugiés dans les camps à partir du moment où l'armée française s'est engagée sur le terrain avec l'opération « Turquoise »²⁵. L'impact des médias sur la décision d'intervenir s'est révélé assez limité ; les images de la faim ou de la guerre mobilisent sans doute moins l'opinion publique qu'on ne le croit en général.

L'analyse des situations de rupture

Il serait de toute façon fort hasardeux de laisser à des journalistes itinérants le soin de tirer la sonnette d'alarme. L'analyse des situations de rupture nécessite plutôt un recadrage théorique. En effet, les crises économiques, politiques ou alimentaires prennent souvent une dimension structurelle, deviennent durables et finissent par rentrer dans le domaine de la norme. Mais les ruptures, elles, sont des moments disjonctifs limités dans le temps et relativement bien situés dans l'espace. À défaut d'une prévention de longue haleine, il s'agit donc de réagir juste avant l'explosion de violence et non au moment de son déclenchement. Les stratèges ont développé à ce propos de nouvelles armes comme l'avion de guerre psychologique, qui brouille les ondes hertziennes et censure les radios ou télévisions appelant au conflit.

Pour de nombreux chercheurs, les plus grosses crises humanitaires, celles qui prennent une ampleur de type génocidaire, sont fondamentalement prévisibles et il est donc possible de les empêcher²⁶. À l'heure où nous écrivons ces lignes, par exemple, il paraît évident que les troubles politiques au Burundi ou au Tchad ne vont pas tarder à provoquer des crises majeures. Le problème est d'analyser le développement de telles situations et d'arrêter le moment de l'intervention. D'un point de vue strictement alimentaire, le volume des récoltes et la pluviométrie permettent sans doute de voir venir les

famines, car les catastrophes naturelles s'inscrivent dans une perspective géographique, épidémiologique, climatique et/ou sismique. Mais il en va tout autrement sur un plan politique, quand il s'agit d'élaborer des systèmes d'alarme qui ne se déclenchent pas à tout moment. On imagine mal la communauté internationale se mobiliser au moindre trouble sans courir le risque d'être accusée d'ingérence dans les affaires intérieures d'un pays. La difficulté est d'évaluer le moment précis de l'explosion et l'impact des réactions en chaîne.

La tâche est d'autant plus difficile que la violence politique relève beaucoup de l'ordre du symbolique. Il peut s'agir d'une émeute, d'un assassinat, d'un coup d'État ou du début d'une guerre, avec son cortège de massacres, de pogroms, d'ethnocides, etc. La diversité des situations impose une réflexion sur le moment fondateur et catalyseur des événements. Celui-ci n'est pas forcément remarquable en termes d'intensité. Symbole du réveil de la lutte contre l'apartheid, la manifestation du 16 juin 1976 à Soweto, en Afrique du Sud, a fait beaucoup moins de morts que les pires journées des années d'état d'urgence de la décennie suivante. De même, l'assassinat du président Habyarimana au Rwanda, le 6 avril 1994, aurait été un incident isolé s'il n'avait provoqué l'un des plus importants génocides du XX^e siècle.

Les signes avant-coureurs ne sont pas évidents. L'institutionnalisation du racisme, l'exacerbation des sentiments xénophobes et la déshumanisation d'autrui ne suffisent pas à produire un génocide. Manque souvent l'étincelle qui met le feu aux poudres, ainsi que la volatilité qui donne au massacre des proportions monstrueuses. La différence qualitative entre une série « ordinaire » de tueries et un génocide est bien difficile à saisir. Le comptage des morts, très incertain, présente à cet égard un problème irrésolu. Les stratégies retiennent en général un seuil de mille morts par an pendant

cinq années consécutives pour parler de conflits ouverts. Mais il n'existe pas de tel jalon statistique pour les génocides, si ce n'est une définition instrumentale et rétrospective. On imagine donc combien la crise est difficile à annoncer avant qu'elle se soit produite.

La prévention des génocides suppose en fait une planification que les États du tiers-monde n'ont souvent pas les moyens de mettre en œuvre. Le Rwanda constitue de ce point de vue un cas d'école car les pogroms menés par les Hutu y ont pris une proportion génocidaire sans pour autant reposer sur la machine de guerre d'un pays industrialisé du type de celui de l'Allemagne nazie. Indéniablement, l'intention criminelle y était et elle avait même pu prendre valeur d'idéologie²⁷. La haine s'était considérablement radicalisée avec les attaques du FPR depuis l'Ouganda en 1990 et l'assassinat du président élu du Burundi, un Hutu, en 1993. Ces deux événements avaient laissé peu d'espoir quant à la volonté démocratique de la minorité tutsi d'obéir à la loi de la majorité et de ne pas tenter de prendre le pouvoir par la force. Les tueries de 1994 allaient alors libérer les énergies génocidaires et faire plus d'un demi-million de morts.

C'est la programmation des atrocités et non leur ampleur qui est discutable. La capacité de l'État rwandais à organiser un massacre d'une telle envergure a certainement été surestimée par ce qu'on pourrait appeler la théorie du complot, qui met systématiquement les violences publiques sur le compte de manipulateurs professionnels et qui sévit particulièrement en Afrique. Au Rwanda, tant les observateurs étrangers que la population étaient convaincus de l'emprise démesurée de l'*akazu*, la maisonnée de la famille présidentielle. Sans doute plus sensibles à la puissance des forces de l'invisible, les autochtones croyaient aussi à l'influence des *abanyamabanga*, ces « hommes du secret » qui entouraient autrefois le souverain, lui servaient d'éminences

grises et étaient souvent réputés disposer de pouvoirs magiques. L'assassinat du président Habyarimana a naturellement été replacé dans la perspective d'une vaste machination de la part des factions hostiles au processus de paix imposé par la communauté internationale.

Pour autant, de nombreux faits viennent démonter le schéma simpliste d'un génocide planifié d'en haut. Les dysfonctionnements administratifs, tout d'abord : pour avoir refusé de tuer des civils innocents, de nombreux bourgmestres, magistrats et militaires hutu ont été écartés de leurs postes, voire sommairement exécutés, tel le préfet de Butare. Les exceptions à la règle ne concernent pas que des cas individuels. Les masses, également, n'ont pas été des acteurs passifs. À des fins de pillage, de vengeance ou d'opportunisme politique, beaucoup ont obéi à des motivations personnelles, bien plus qu'à des ordres : une façon facile de régler les conflits de voisinage. Les paysans, notamment, n'ont pas été de simples exécutants alors qu'ils s'étaient déjà fait une spécialité de désobéir à l'État en évitant de participer aux travaux communautaires, en s'abstenant d'aller aux réunions du parti unique, en dissimulant leurs possessions pour échapper au fisc et en arrachant les caféiers pour cultiver du vivrier.

Au moment de l'assassinat du président Habyarimana, la classe dirigeante s'est finalement contentée de lancer et cautionner un engrenage infernal. Son rôle planificateur s'est arrêté à l'établissement d'une liste secrète qui contenait les noms de 10 000 opposants. Bien entendu, cela ne disculpe en rien les responsables des atrocités qui suivirent. Mais cela limite le champ de la programmation : « *Dans les mots d'ordre donnés par les penseurs du génocide, souligne un témoin, il n'y avait pas de mode d'emploi.* »²⁸ Les conséquences des massacres sont tout aussi troublantes. La mobilisation populaire a en effet désorganisé l'appareil mili-

taire, qui a de ce fait perdu la guerre contre une guérilla à dominante tutsi. Sur le plan politique, on peut pareillement s'interroger sur le calcul de dirigeants qui, en incitant au « travail de génocide », savaient qu'ils perdraient tout crédit extérieur, à commencer par la coopération militaire et les financements de la communauté internationale.

Tout compte fait, le génocide était imprévisible. À meilleure preuve, les premiers concernés, à savoir les victimes, auraient sinon quitté le Rwanda en masse. Les Tutsi étaient très représentés dans les ONG et les organisations internationales travaillant dans le pays. C'était essentiellement eux qui renseignaient les Occidentaux sur l'évolution de la situation. S'ils n'ont pas « senti » les événements, qui donc aurait pu le faire ?

Il est toujours facile de dénoncer après coup l'inaction de la communauté internationale. Mais son retrait au moment critique est bien plus condamnable, répugnant, même. Dans le cas du Rwanda, on sait aujourd'hui qu'une poignée d'hommes déterminés pouvait mettre fin aux massacres de l'époque. La chronologie des événements permettait un débarquement opportun. L'assassinat du président Habyarimana, immédiatement suivi de pogroms génocidaires, aurait ainsi dû provoquer une réaction salvatrice. Au lieu de cela, la MINUAR et la France se contentèrent d'évacuer leurs expatriés et laissèrent les victimes à leur triste sort. En dépit des urgences humanitaires, l'opération « Turquoise », montée par Paris, n'eut lieu que quelques mois plus tard. L'expérience est porteuse de leçons. La décision d'intervenir, en l'occurrence, dépend toujours d'une volonté politique qui, trop souvent, attend l'apogée de la crise pour se mobiliser.

NOTES

¹ Jean, 1996 ; Rufin, 1986.

² Destexhe, 1993.

³ Bien entendu, on peut retourner ce genre de reproche à l'encontre du Nigeria quand celui-ci s'interposa dans le conflit libérien et commanda les forces de l'Ecomog pour tenter de séparer les belligérants en 1990. Rétrospectivement, on se demande s'il n'aurait pas mieux valu laisser le rebelle Charles Taylor prendre le pouvoir à Monrovia au lieu de permettre aux hostilités de s'enliser pour, finalement, arriver au même résultat sept ans et 150 000 morts plus tard, avec l'élection dudit Taylor en 1997.

⁴ Odumegwu Ojukwu, cité in Stremlau, 1977, p. 239 ; Akpan, 1972, p. 160. Pour un point de vue nigérian du côté des troupes fédérales, cf. Alade, 1975.

⁵ Smillie, 1995, p. 104 ; Cronje, 1972. Pour un point de vue opposé, qui considère que le montant de l'aide n'a pas été suffisant pour influencer véritablement le cours de la guerre et permettre la survie artificielle du réduit biafrais, cf. Edgell, 1975, p. 67.

⁶ Sahnoun, 1994.

⁷ Otunnu *et al.*, 1998, p. 3.

⁸ Gilkes, 1993.

⁹ Voir note 3.

¹⁰ Lakhdar Brahimi, cité in *Le Monde*, 25/8/2000, p. 3.

¹¹ Marchal, 1994 ; Menkhaus, 1994 ; Patman, 1995 ; Makinda, 1998 ; Slim *et al.*, 1995 ; Bolger, 1995, ch. 7.

¹² Clark, 1993.

¹³ Hackworth, 1997, ch. 6. Pour un récit journalistique détaillé, cf. Bowden, 1999. Pour une vision plus officielle des événements, cf. les rapports de l'envoyé spécial américain Oakley *et al.*, 1995, ainsi que DeLong *et al.*, 1994. Le représentant de l'ONU en Somalie en 1992 offre évidemment une version différente : Sahnoun, 1998.

¹⁴ Brodeur, 1998.

¹⁵ African Rights, juil. 1993 ; Huband, 1993 ; Waal, 1998.

¹⁶ Interview dans *Le Monde*, 16/6/1998, p. 16.

¹⁷ Weiss, 1999.

¹⁸ Thakur, 1994 ; Lewis *et al.*, 1996.

¹⁹ Ramsbotham *et al.*, 1996.

²⁰ Belgrad *et al.*, 1997.

L'AIDE HUMANITAIRE, AIDE À LA GUERRE ?

²¹ LeFebvre, 1993 ; Prunier ; 1997 ; Marchal, 1993b ; Stevenson, 1995.

²² Beaumont, 1995.

²³ Bayart, 1982.

²⁴ Livingston *et al.*, 1995.

²⁵ Livingston *et al.*, 1999.

²⁶ Chalk *et al.* 1990 ; Kuper, 1985.

²⁷ Destexhe, 1994.

²⁸ Kagabo, 1995, p. 111.

DES ALTERNATIVES POUR MAINTENIR LA PAIX

Au-delà des considérations stratégiques, le coût politique des pertes humaines dans les contingents de casques bleus explique la grande réticence des pays développés à s'engager sur le plan militaire et à encadrer la distribution des secours. Malgré la popularité du lobby humanitaire, en effet, les opinions publiques en Occident ont encore des difficultés à admettre que le maintien de la paix puisse entraîner la mort de quelques soldats. Il reste plus facile de mourir pour défendre sa patrie que pour promouvoir une vague idée universelle du respect des valeurs humaines. En Somalie, le décès de dix-huit GI's a suffi pour que le contingent américain se retire. Au Rwanda, l'assassinat de dix casques bleus belges a pareillement provoqué un départ précipité alors que Bruxelles pressait Washington en ce sens et rappelait à bon escient le syndrome « somalo-vietnamien ».

L'équation paraît simple : au vu de ses répercussions sur les écrans de télévision et dans les ménages, le cadavre d'un Blanc est susceptible, à lui seul, de compromettre l'ensemble d'une intervention dans le tiers-monde, quitte à favoriser un regain d'isolationnisme. Aussi diverses initiatives ont-elles vu le jour afin d'inciter les pays en développement à fournir des troupes adéquates et le secteur privé à relayer les efforts de la communauté internationale.

La délégation

Zone d'instabilité « fondamentale », l'Afrique subsaharienne, notamment, a fait l'objet d'une attention particulière car les anciennes puissances coloniales tendaient à s'en désengager et peinaient dorénavant à justifier la présence de leurs armées sur des terrains d'opération éloignés et sans gros enjeux stratégiques. Ainsi, le nombre de conseillers militaires britanniques en poste dans l'hémisphère sud est tombé de 599 en 1987 à 455 dix ans plus tard. Dans le même temps, les effectifs de l'armée française prépositionnés en Afrique subsaharienne ont été réduits de 40 % pour atteindre 6 500 soldats et viser un plancher de 5 200 hommes en 2002.

En 1994, le Congrès américain a d'abord voté une loi, l'African Conflict Resolution Act, afin de promouvoir les agences régionales de maintien de la paix comme l'Ecomog. Vingt-cinq millions de dollars ont été accordés à l'OUA pour financer des ONG de médiation et des programmes de démobilisation des combattants. Cette même année, le ministre britannique des Affaires étrangères, Lord Douglas Hurd, suggérait de monter des écoles militaires spécifiquement destinées à entraîner des unités mobiles en vue de s'interposer dans les conflits. Les Français ont penché pour un point d'ancrage au Sénégal ; les Américains, en Afrique du Sud, laquelle n'a pas vraiment donné de suites concrètes au projet¹.

Lancé par Washington en 1996, le concept d'initiative de réponse aux crises africaines a finalement pris une triple dimension. Un programme doté d'un budget d'environ vingt millions de dollars par an a prévu de former une dizaine de milliers de soldats africains au maintien de la paix. Il s'est accompagné d'exercices d'entraînement sur le terrain et, en 1998, de la création à Dakar d'un Centre africain d'études stratégiques pour

les officiers supérieurs, avec une dotation de quarante-deux millions de dollars.

Côté français, le programme de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix, ou Recamp, a également envisagé des exercices d'entraînement dans un cadre régional. L'opération « Mangbéto », qui s'est déroulée au Bénin et au Togo en 1997, a par exemple préparé diverses armées africaines à l'établissement en commun d'une zone humanitaire sûre placée sous le mandat de l'ONU. Élargissant l'effort au-delà des seuls États francophones, l'exercice Gabon 2000 a quant à lui simulé une opération de maintien de la paix. Parallèlement, le programme Recamp s'est accompagné de stages de formation concernant quelque 1 500 militaires du sous-continent, une école ayant été ouverte dans ce but en 1999 à Zambakro en Côte-d'Ivoire. Le matériel nécessaire à un bataillon africain de maintien de la paix a, quant à lui, été prépositionné à Dakar. Cet équipement a d'ores et déjà servi dans le cadre des opérations de l'ONU puis de l'OUA en Centrafrique, ainsi que de l'Ecomog en Guinée-Bissau, et il est destiné à être régulièrement remis en état à Dakar.

Aucune de ces initiatives n'a certes résolu les questions de mise en œuvre et de commandement sous la coupe de l'ONU. Bien des organisations régionales peuvent prétendre à un tel rôle : l'OUA s'y est essayé au Tchad en 1981 puis en Centrafrique en 1998 ; le Commonwealth, en Rhodésie du Sud au moment de la transition vers l'indépendance en 1979 ; la SADC, *via* l'Afrique du Sud, au Lesotho en 1998 ; la CEDEAO, *via* le Nigeria et l'Ecomog, au Liberia en 1990 puis en Sierra Leone à partir de 1995²... Les expériences ne se sont pas avérées concluantes.

Au demeurant, il n'est même pas évident que des troupes soient vraiment disponibles pour monter des opérations de maintien de la paix. L'Afrique subsaha-

rienne compte environ un million d'hommes sous les drapeaux. Mais il n'en reste qu'à peine plus de la moitié si l'on exclut de ces effectifs les États en guerre et les pays où l'armée est déjà mobilisée sur le front intérieur³. Dans bien des cas, des milices tiennent lieu d'armée et leurs pratiques paraissent déroutantes aux yeux des militaires occidentaux : rites de sorcellerie, dépeçage des corps ennemis, actions téméraires et intuitives au détriment de la tactique enseignée dans les écoles de guerre, etc. En Sierra Leone, la collaboration avec ce type de combattants s'est révélée impossible lorsque le RUF est parti à l'assaut des troupes de l'ONU retranchées dans Freetown en mai 2000.

D'une manière générale, les problèmes de logistique, d'équipement et de professionnalisation dépassent de beaucoup la capacité d'encadrement des Occidentaux. Très souvent, les militaires africains ne reçoivent plus de soldes et se comportent en pillards. En 1997, la chute de Mobutu au Zaïre en a fourni un exemple imagé : la guérilla de Kabila n'a quasiment rencontré aucune résistance de la part d'une armée fantôme. Une fois arrivé au pouvoir, le président Kabila n'a pas non plus pu compter sur des forces de sécurité embryonnaires. Pour faire face à l'insurrection de l'Est du pays fin 1998, il a recruté à la va-vite des jeunes désœuvrés, les *kadogo*, c'est-à-dire des « petits enfants » en kiswahili. De même en Sierra Leone, l'effort de guerre du président Kabbah contre les rebelles a reposé sur des groupements de civils, en l'occurrence des chasseurs *karamanjor*.

De tels supplétifs ne correspondent guère à leur définition académique, qui y voit des auxiliaires de l'armée, une sorte de prolongement des forces de sécurité dans la société civile. Dépourvus de formation militaire, la plupart des miliciens se sont montrés plus dangereux qu'utiles. À force de viols, de kidnappings et de rackets,

ils s'apparentent à de simples malfaiteurs, détournant l'aide humanitaire, attaquant les banques, confisquant les liquidités, imposant des péages, prenant des participations forcées dans les entreprises, blanchissant de l'argent, pillant les sites archéologiques, braconnant dans les réserves naturelles, trafiquant des armes ou des drogues... Sous prétexte de contribuer à l'effort de guerre, notamment, ils squattent les bâtiments abandonnés, réquisitionnent les maisons encore occupées et rançonnent la population en abusant de leur pouvoir d'arrestation et de détention.

Le risque est en fait inhérent aux mobilisations hâtives de régimes mal légitimés. La « milicisation » des forces de sécurité reflète la fragilité d'États confrontés à des révoltes armées alors qu'ils n'ont pas achevé leur processus de formation. La particularité de bien des gouvernements africains en la matière est de ne même pas rémunérer leurs troupes, étant entendu que celles-ci auront, le moment venu, toute liberté pour « se payer sur la bête ». Dans cette optique, le port d'un uniforme revient en quelque sorte à louer une caution officielle pour piller sans risque de poursuite judiciaire.

Une telle démarche consacre également le rôle classique des armées en Afrique, qui servent essentiellement à contenir les troubles internes plutôt qu'à défendre les frontières contre un éventuel agresseur. Le modèle colonial a été bâti sur ce malentendu. Maintenu sous forme de coopération militaire, son héritage post-indépendance a entériné l'affaire. La fin des alliances de la guerre froide et la réévaluation stratégique des risques internes ont fait « *éclater les frontières entre le militaire et le policier* », en développant de nouvelles armes dites « *non létales* »⁴. Des experts montrent ainsi que la coopération militaire française « *n'a jamais été aussi policière* »⁵. À Djibouti, par exemple, la Légion étrangère a formé la police anti-émeute au contrôle des

foules afin de mater les manifestations de l'opposition en vue des élections présidentielles de 1998.

Occupées à maintenir l'ordre public, ces armées africaines sont d'autant moins susceptibles de contribuer à la paix qu'elles sont elles-mêmes sources de violence et contrôlent à peine leurs troupes. Décrétées sur le tas par des régimes aux abois, les mobilisations générales et les milices font figure de privatisation par défaut : défaut d'État autant que d'armée. Effectivement, la procédure répond parfois à une logique économique, des gouvernements rémunérant des sociétés spécialisées pour protéger leurs ressources vitales. Depuis que des militaires de l'apartheid se sont reconvertis dans la sécurité privée, on a fait grand cas des « mercenaires » sud-africains d'Executive Outcome en Angola puis en Sierra Leone⁶. Le phénomène n'est cependant pas nouveau. Déjà dans les années 1980, le gouvernement « marxiste » du Zimbabwe avait pu faire appel à des sociétés privées et à des milices pour protéger la voie ferrée qui lui donnait accès à la mer à travers le corridor de Beira et le Mozambique en guerre.

Il arrive en outre que l'initiative vienne des milieux d'affaires. Faute d'État dans le Sud de la Somalie, les planteurs ont constitué de véritables armées privées pour défendre leurs bananeraies. En Angola, les compagnies minières disposent de leurs propres sociétés de gardiennage tandis que les trafiquants de diamants ont monté leurs milices bakongo. Dans le Sud du Soudan, les compagnies pétrolières sont protégées par un rassemblement hétéroclite de factions armées ralliées au gouvernement, de gardes iraniens, les *pasdaran*, et de conseillers sud-africains travaillant sous contrat. La fragilité de l'autorité publique et l'incapacité de l'armée à assurer sa mission militaire sont indéniablement à l'origine de ce dispositif sécuritaire. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer l'influence résiduelle des États.

Des milices en guise d'armées

Le phénomène milicien peut très bien être partie prenante d'une stratégie d'ensemble qui mettrait des forces paramilitaires au service du pouvoir central. Dans le Sud du Soudan, toujours, Khartoum mène une guerre longue et épuisante en hommes. La conscription est très impopulaire car elle a littéralement enlevé des jeunes à leur famille pour fournir de la « chair à canon » sur le front. Les autorités ont donc essayé de mobiliser des supplétifs susceptibles de relayer leur effort dans une région où elles n'avaient jamais eu une forte emprise. Dans les années 1960, le gouvernement a d'abord voulu organiser une garde nationale appelée *Haras el Watani*, en réalité un ramassis de jeunes chômeurs. Quand les combats ont redoublé d'intensité à la fin des années 1980, Khartoum a alors appuyé des milices autrement plus dévastatrices, quitte d'ailleurs à armer les anciens rebelles Anyanya⁷. Une loi de 1989 a légalisé l'existence de People's Defence Forces recrutant parmi les étudiants, les fonctionnaires, les milices arabes déjà existantes et les volontaires des mouvements islamistes, tels les *dababin* qui se jettent bardés d'explosifs sur les tanks de l'ennemi.

Avant le génocide de 1994, la mobilisation des milices hutu au Rwanda est révélatrice, elle, de la façon dont un État en guerre a pu capitaliser sur la « peur du Tutsi », au point de lui donner une forme quasi idéologique. Ces milices ont recruté parmi les mouvements de jeunes de l'ex-parti unique et les structures « d'autodéfense » des travaux agricoles communautaires. Le désherbage *umuganda*, prétexte au regroupement des masses paysannes, avait nettement une connotation politique : il s'agissait tout autant de défricher la brousse que d'arracher les « mauvaises herbes », c'est-à-dire d'éliminer les ennemis du régime⁸.

D'un point de vue logistique, l'administration du gouvernement Habyarimana a encadré le développement de telles milices en quadrillant le pays profond et en distribuant des armes. Livrés fin 1992, 20 000 fusils et 20 000 grenades ont servi à renouveler l'équipement d'une armée qui comptait alors 30 000 hommes. Le rebut est allé aux extrémistes hutu. Bien que l'usage d'une grenade ne nécessitât pas un entraînement très poussé, certains miliciens ont de surcroît réussi à être formés par des instructeurs français, à qui ils avaient été présentés comme les nouvelles recrues d'une armée dont les effectifs devaient pratiquement décupler en quatre ans, passant de 5 200 hommes fin 1990 à près de 50 000 en 1994. Une deuxième source d'approvisionnement en armes a été le fait de particuliers bien introduits dans les cercles du pouvoir. Félicien Kabuga, un grand commerçant qui avait fondé la fameuse milice des *Interahamwe*, a par exemple acheté un stock de 50 000 machettes qui, vu la quantité, n'avaient certainement pas qu'une fonction agricole. On peut ajouter à ces fournisseurs privés des déserteurs et des militaires qui ont revendu leurs armes parce qu'ils craignaient d'être démobilisés, les accords de paix d'Arusha prévoyant de réduire de 40 % la taille des forces armées rwandaises.

Les démobilisations sont en effet un moment crucial pour le retour à la paix et la consolidation d'un pouvoir de nature étatique. Le problème est qu'elles encouragent souvent la formation de groupes paramilitaires, dans la mesure où les parties en présence veulent garder intacte leur capacité de nuisance. Ainsi, au Mozambique, le ministère de l'Intérieur a échappé aux dispositions des accords de paix signés à Rome en 1992, qui prévoyaient de démobiliser les troupes de la guérilla comme celles du parti au pouvoir. Il a donc pu conserver ses gardes frontières, quelque 7 000 hommes, et les forces anti-émeutes de la police d'intervention rapide,

la PIR. De même en Angola, le gouvernement a maintenu sur le qui-vive ses brigades de vigilance et les vétérans de la lutte anticoloniale, inaptes à une carrière militaire mais recyclés dans une Organisation de défense populaire datant de l'Indépendance. Les autorités ont aussi cherché à contourner les programmes de démobilisation de l'ONU en montant une police anti-émeute surnommée *ninja*. D'abord constituée de 3 000 hommes quand les Espagnols se sont occupés de sa formation, celle-ci en comptait 20 000 lorsqu'il fut question de l'intégrer dans le reste de la police en 1992 ! Avec les soldats gouvernementaux démobilisés par les accords de paix, ces *ninja* devaient participer au massacre des partisans de l'opposition après le premier tour des élections de 1993.

Ne nous leurrions pas : malgré leur faiblesse, les États en développement ne sont jamais prêts à concéder des pans entiers de leur souveraineté, particulièrement en ce qui concerne les questions de sécurité et un monopole très théorique de la violence. Sachant les manipulations dont les régimes autoritaires sont capables en vue de garder leur mainmise sur les appareils de coercition, on ne peut compter sur eux pour fournir des troupes susceptibles de participer à des opérations de maintien de la paix, tout au moins dans une perspective proche. Concrètement, les Occidentaux ont dû limiter leurs ambitions dans ce domaine. Pour l'instant, ils se sont contentés de confier aux opérateurs locaux des fonctions de police à une échelle très restreinte.

La gestion des camps de réfugiés est un cas d'espèce. En effet, le HCR a pour mandat de protéger les réfugiés et non de jouer au « garde-chiourme ». Il a donc préféré déléguer cette responsabilité aux forces de sécurité des pays hôtes. Le problème, encore une fois, est que celles-ci n'ont pas été à la hauteur de la tâche. Au Nord du Kenya, par exemple, quelque 200 000 réfugiés ont été

encadrés par une petite poignée de policiers, environ une dizaine pour chacun des camps de Kakuma et Dadaab, au lieu des trente prévus. Les escortes de la police, mal armées, se sont avérées peu efficaces. Si les bandits ont rarement attaqué les convois sous protection gouvernementale, c'était plutôt pour ne pas provoquer inutilement les autorités. Du coup, le HCR s'est vu dans l'obligation d'équiper la police kényane en véhicules tout terrain, en radios et en commissariats, un investissement qui s'est élevé à 800 000 dollars entre 1993 et 1995 et qui représentait encore près de 110 000 dollars début 1998.

À cette occasion, le HCR a favorisé une certaine forme de privatisation des polices nationales. À Dadaab, il a payé une prime de 280 000 shillings par mois aux 175 policiers stationnés autour des camps, soit 160 francs par personne, ce qui était assez conséquent au regard du niveau de vie dans la région. En Ouganda, les organisations onusiennes ont versé près de 600 francs par mois à chacun des 800 policiers chargés de surveiller leurs installations, la moitié de ces effectifs étant alloués au seul HCR. En Tanzanie, ce dernier a entretenu 278 policiers et posté environ 20 hommes par camp ; lors d'une visite officielle en février 1998, la responsable du HCR, Sadako Ogata, en a promis le double...

Au Zaïre en 1994, il a même été question de former 1 500 militaires pour créer une unité spécifiquement chargée de rétablir l'ordre dans les camps de réfugiés rwandais. Le HCR avait d'abord demandé une force de maintien de la paix d'environ 12 000 hommes afin de séparer les civils des miliciens « génocideurs ». Le minimum requis aurait été de 5 000 hommes, que la communauté internationale refusa de financer. Aussi le HCR dut-il, en février 1995, fournir des munitions et habiller une centaine de soldats zaïrois d'un uniforme spécial pour faire la police dans les camps de Goma...

et combattre à l'occasion les guérillas alentour⁹. À Kakuma à partir de 1999, le HCR a également « sponsorisé » 120 hommes en uniforme, une milice formée, en l'occurrence, par d'anciens officiers de l'armée kényane et équipée de radios et bicyclettes par la Lutheran World Federation¹⁰.

La privatisation

Au-delà de la gestion des camps de réfugiés, l'idée de privatiser les engagements militaro-humanitaires a beaucoup progressé chez les Occidentaux. Initialement, il s'agissait seulement de mettre à contribution les bénéficiaires d'une intervention de la sorte, États ou secteur privé. L'Égypte et l'Arabie Saoudite au Yémen en 1963-1964, Chypre sur la ligne de démarcation en 1974 et le Koweït avec la guerre du Golfe en 1991 ont ainsi financé, qui les casques bleus, qui les troupes américaines. Les armateurs utilisant le canal de Suez ont, pour leur part, payé une partie du débarquement franco-britannique lors de la crise de 1956. À présent, les plus grosses multinationales sont également appelées à soutenir le déploiement de casques bleus dans les régions où elles exercent leurs activités. Les experts de l'ONU n'excluent pas non plus des solutions moins limitées géographiquement, par exemple une taxe de 0,01 % sur les transferts de fonds spéculatifs, les voyages aériens ou les télécommunications internationales...

Mais les vrais adeptes de la privatisation vont plus loin et veulent du même coup confier les tâches de maintien de la paix à des compagnies spécialisées. Tirant parti d'une aide publique dont l'acheminement passe désormais entre les mains d'opérateurs privés, ils arguent d'un moindre coût humain, d'une économie de moyens, d'une grande rapidité d'intervention et d'une

efficacité à l'opposé de la lourdeur bureaucratique des opérations multilatérales, lesquelles dépendent toujours du bon vouloir des belligérants et des États membres de l'ONU¹¹. Ce courant de pensée s'est développé de pair avec le grand mouvement de libéralisation économique à l'échelle planétaire, d'une part, et la montée en puissance des sociétés de gardiennage dans le tiers-monde, d'autre part. Il a aussi correspondu à la profonde mutation des armées occidentales au sortir de la guerre froide, marquée par la fin des conscriptions, la professionnalisation du corps militaire et la privatisation de certains services, notamment en matière de logistique.

Des gouvernements occidentaux ont montré la voie en sous-traitant les procédures d'assistance militaire qu'ils ne voulaient plus officiellement prendre en charge. En Sierra Leone, la Grande-Bretagne a ainsi appuyé le président élu en recommandant et finançant une société commerciale, Sandline, afin de garantir la sécurité du secteur diamantaire contre les attaques de la rébellion. En dépit des dénégations officielles, des entreprises comme DSL et MPRI ont joué un rôle de sous-marins pour les services secrets britanniques et américains respectivement, en particulier la Vinnell Corporation au Viêtnam. De même du côté français, Eric SA et Secrets ont été formées par des anciens de la DGSE et de la gendarmerie, filiation qui leur a permis de surveiller les installations pétrolières en Algérie et d'assurer la protection personnelle du président camerounais ; un Bob Denard, lui, a été soupçonné d'ourdir les coups bas des services spéciaux, ce qui lui aurait d'ailleurs valu d'être acquitté lorsqu'il fut jugé à Paris pour son implication dans l'assassinat du chef de l'État comorien.

Sachant ces complicités, la participation du secteur privé à des entreprises militaro-humanitaires n'apparaît pas exceptionnelle. En Somalie, Brown & Root a soutenu les activités de l'armée américaine lors de l'opéra-

tion « Restore Hope » en 1993. Au Liberia en 1996, Pacific Architects & Engineers a obtenu un contrat de maintenance des hélicoptères et des véhicules mis à disposition par Washington à l'attention des forces d'interposition de l'Ecomog ; cette compagnie avait déjà travaillé aux côtés de l'armée américaine pendant la guerre du Viêtnam. Quant à MPRI, elle est censée encadrer le Centre africain d'études stratégiques créé à Dakar par les Américains pour former les officiers supérieurs du continent à des opérations de maintien de la paix. Lancée en 1987 par un général à la retraite, Vernon Lewis, cette société a également entraîné les armées croate et bosniaque. Puis elle a été chargée d'encadrer la réforme de l'armée au Nigeria, où les militaires étaient rentrés dans les casernes et avaient cédé la place à un gouvernement élu en 1999.

Pour l'instant, la plupart de ces activités se limitent en fait à des fonctions de formation et de gardiennage. Fondée en 1982 par un ancien du 22^e régiment britannique des sections d'assaut, DSL est typique du genre. Rachetée en 1997 par le groupe américain Armor Holdings, elle assure la sécurité d'ambassades en Afrique de l'Est, d'ONG au Botswana, au Malawi, au Kenya et en Ouganda, ainsi que d'organisations onusiennes dans le Sud du Soudan, en Somalie, dans l'ex-Zaïre et au Rwanda ; ceci sans compter de grosses opérations de déminage au Mozambique et la création, à Maputo, d'un Institut spécialisé dans ce domaine. De son côté, le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a recommandé à la Banque mondiale les services de DSL pour protéger des gros projets de développement comme l'industrie sucrière au Mozambique ou la construction d'un pipe-line depuis les champs pétrolifères du Tchad jusqu'au port de Kribi au Cameroun¹²...

Le risque d'une telle privatisation, soulignent cependant les critiques, est de donner le champ libre à des

« mercenaires de l'humanitaire ». Les motivations lucratives des sociétés de gardiennage, il est vrai, ne font pas bon ménage avec l'engagement volontaire, voire bénévole, des organisations caritatives. Et il n'est pas facile de distinguer mercenariat et droit privé en matière de sécurité. DSL a ainsi été accusée par l'ONU d'employer des soldats de fortune à Mbuji-Mayi au Congo démocratique en 1999.

Des spécialistes arguent certes qu'il est possible de différencier les genres¹³. Malgré un appât commun du gain, les « chiens de guerre » sont recrutés pour un conflit bien précis, tandis que les militaires sous contrat privé travaillent à plus long terme dans des situations variées. Les premiers prennent directement part aux combats alors que les seconds se contentent souvent d'une fonction de conseil ou de formation. Les premiers, enfin, agissent en clandestins quand les seconds appartiennent à des compagnies ayant pignon sur rue. Les uns sont des francs tireurs, les autres opèrent en uniformes, parfois dans le cadre d'une incorporation temporaire au sein d'une armée gouvernementale. Il est impossible de nier à ces derniers le droit d'entrer au service d'autorités légitimes et reconnues par la communauté internationale. Historiquement, le militaire sous contrat privé n'est sans doute pas si fondamentalement différent du *private*, le soldat de base des armées de métier de type anglo-saxon, qui se distinguent beaucoup du système de la conscription française.

La définition classique du mercenariat dans les conventions internationales à ce sujet est, précisément, très étatiste. Elle condamne les professionnels travaillant pour leur propre compte dans des territoires dont ils ne sont pas originaires et où ils ne résident pas. Mais elle n'empêche pas des sociétés privées de satisfaire la demande et de pallier les lacunes militaires de l'ONU dans des situations où aucune puissance digne

de ce nom ne veut intervenir. Au cours des années 1990, de surcroît, ces compagnies de sécurité ont acquis une certaine renommée en se retrouvant du côté des « bons », en l'occurrence un gouvernement démocratiquement élu en Sierra Leone et un régime prétendument progressiste en Angola.

La loi du marché, surtout, oblige les opérateurs privés à respecter les règles du droit international. Le temps des Bob Denard, Christian Tavernier et autres Mike Hoare est révolu. Les tueurs à gages ont cédé la place à des compagnies soucieuses de leur respectabilité. Celles-ci font souvent partie de multinationales cotées en bourse dans le cadre de conglomérats miniers ou pétroliers. Elles n'ont pas intérêt à s'attirer une publicité négative en fomentant des assassinats politiques et des coups d'État comme autrefois. Révélés au grand jour, de tels agissements effraieraient les actionnaires et susciteraient un boycott des consommateurs dont la seule menace a, par exemple, suffi à contraindre une compagnie pétrolière canadienne de se retirer du Sud du Soudan.

La façade commerciale et institutionnelle des sociétés de gardiennage fait office de garde-fou. La recherche du profit, d'abord, distingue radicalement le secteur de la sécurité privée des volontaires au service d'une cause politique, comme les brigades internationales en Espagne en 1936 ou au Nicaragua en 1979. La formalisation des compagnies de sécurité dans une économie de marché, ensuite, garantit un usage plus modéré de la violence et n'a rien à voir avec le fanatisme d'une internationale islamiste, tels les *moudjahidin* afghans et les *pasdaran* iraniens au Soudan, qui se sont d'ailleurs rémunérés en se « payant sur la bête ».

Des mercenaires en guise de bons Samaritains

L'argument, toutefois, ne convainc pas les adversaires du mercenariat humanitaire. La loi du marché, avancent-ils, ne favorise pas forcément la transparence et ne permet pas à la communauté internationale de superviser les sociétés de sécurité qui pourraient être engagées dans une opération de maintien de la paix. Ces dernières ne résolvent pas les conflits et n'apportent, au mieux, que des répit très localisés. En outre, elles connaissent une concurrence féroce, quitte à saboter les actions de leur rival. Enfin, elles pratiquent des prix exorbitants, dont le montant équivalait à près de la moitié des ressources en devises de la Sierra Leone en 1995. Relativement à une intervention militaro-humanitaire sous la coupe de l'ONU, la thèse du moindre coût ne tient pas si l'on considère les objectifs commerciaux de ces compagnies, le pillage des matières premières par les multinationales qui leur sont liées et la charge financière que cela représente pour des pays pauvres¹⁴.

Fondamentalement, le but lucratif des sociétés de sécurité n'inspire pas confiance, à l'instar de ces pilotes qui, au Nigeria, ont délibérément évité de bombarder les aéroports de la rébellion biafraise parce qu'ils n'étaient pas payés au résultat mais à la journée ! « *Qui tient son État fondé sur les troupes mercenaires, avertissait déjà un Machiavel à ce propos, n'aura jamais stabilité ni sécurité ; car elles sont sans unité, ambitieuses, indisciplinées, infidèles ; vaillantes avec les amis ; avec les ennemis, lâches ; point de crainte de Dieu, point de foi avec les hommes ; et l'on ne diffère la défaite qu'autant qu'on diffère l'assaut ; dans la paix on est dépouillé par eux, dans la guerre par les ennemis. La raison en est qu'ils n'ont d'autre amour ni d'autre raison qui les retienne au camp qu'un peu de solde, ce qui n'est pas suffisant à faire qu'ils veuillent*

mourir pour toi. Ils veulent bien être tes soldats tant que tu ne fais pas la guerre, mais la guerre venue, ou s'enfuir ou s'en aller. »¹⁵

Aujourd'hui, les gouvernements des pays du tiers-monde, aussi légitimes soient-ils, ne peuvent pas plus compter sur le soutien indéfectible des multinationales spécialisées dans la sécurité, un concours toujours tributaire de la conjoncture économique. En dépit de l'aspect humanitaire dont ces compagnies ont voulu se targuer, il s'agit bien d'une privatisation de la guerre et non du maintien de la paix, quitte à voir la compétition capitaliste dégénérer en conflit armé. Une telle logique de profit ne répond pas aux besoins d'assistance des populations en danger et ne règle de toute façon rien quant aux dérapages possibles d'une opération de la paix. En effet, il n'existe pas de guerres justes, qu'il s'agisse de pondérer les méthodes employées par les militaires – le *jus in bello* – ou de légitimer l'objectif des combats – le *jus ad bellum*¹⁶. Dans la fin comme dans les moyens, l'engrenage des hostilités est un enfer. Les militaires sont d'ailleurs les premiers à dire qu'on ne fait pas la guerre sans « casser des œufs ». Ainsi les bombardements de l'OTAN au Kosovo ont-ils précipité les violences serbes à l'encontre des Albanais. Les bénéfices ne sont pas toujours évidents pour les populations civiles et ils apparaissent extrêmement coûteux. En Somalie par exemple, il a fallu déboursier dix dollars de protection armée pour assurer la distribution d'un dollar d'aide sur le terrain¹⁷.

L'efficacité de ces procédures est pour le moins douteuse. Des chercheurs ont vainement tenté d'en comparer les coûts et les gains en retenant des paramètres à la fois politiques, économiques et sociaux¹⁸. Les opérations militaires ont été évaluées à travers leurs résultats politiques, les pertes au combat et les budgets engagés ; les bénéfices humanitaires, à travers le ralentissement des

déplacements forcés de populations, la diminution des souffrances endurées par les civils et les réalisations en matière de reconstruction après-guerre. Mais les statistiques se sont avérées fort vagues, tant pour connaître le prix d'un déploiement militaire que pour remettre en perspective les indicateurs socio-démographiques avant et après une intervention de la communauté internationale : taux de mortalité, niveau d'éducation, accès à des soins sanitaires, etc. La difficulté était également d'établir une relation entre des données chiffrées et une estimation des gains supposés d'une action militaro-humanitaire. L'appréciation politique de cette dernière impliquait des jugements subjectifs, de sorte qu'elle était impossible à mesurer précisément, même à long terme.

Autant dire qu'on ne sait pas trop quel impact humanitaire peut avoir le débarquement de militaires occidentaux dans les conflits du tiers-monde, notamment en ce qui concerne les détournements de l'aide. Le problème de fond est d'abord d'obtenir l'accord des belligérants alors que ceux-ci veulent avant tout capitaliser sur les ressources politiques d'une intervention internationale. Il y a là une contradiction irréductible qui fait que les différents niveaux d'engagements militaires à caractère humanitaire révèlent tous certaines limites.

Option minimale, la protection des ONG et la distribution des secours par des soldats non armés évitent certes à ceux-ci d'être pris à partie dans le conflit. Mais elles en font des cibles toutes désignées, pour ne pas dire impuissantes, et la plupart des casques bleus ont en réalité l'autorisation d'utiliser leurs armes lorsqu'ils sont directement attaqués. Dans ces deux cas de figures, au demeurant, les auteurs de troubles continuent de pouvoir entraver le passage des convois de nourriture ou de médicaments.

De ce point de vue, les blocus militaires à vocation humanitaire ne sont pas beaucoup plus convaincants,

quand bien même ils ne viseraient qu'à interdire le survol d'une zone aérienne, comme dans le Nord de l'Irak. Au sol, les embargos sur les armes produisent des effets pervers. En Yougoslavie, une telle décision a par exemple empêché les Bosniaques musulmans d'acquérir les armements nécessaires à leur défense dans Sarajevo assiégée. À un stade supérieur, les bombardements aériens de cibles militaires ne sont pas non plus déterminants. En dépit des avancées de la technologie et du discours triomphaliste des militaires, les frappes chirurgicales n'existent pas et les dégâts collatéraux sont toujours importants. Trompés par des leurres ou par le relief, les bombardements aériens pendant la crise du Kosovo ou la guerre du Golfe ont montré leur incroyable imprécision, avec des résultats décevants eu égard aux moyens mis en œuvre.

Les interventions directement sur le terrain s'avèrent encore plus délicates. En Yougoslavie, toujours, seule la Grande-Bretagne a accepté d'envisager un engagement terrestre contre le régime de Milosevic et il a fallu attendre le déploiement des troupes de la KFOR pour tenter de sécuriser le Kosovo « libre ». L'OTAN, pour sa part, s'est contentée d'immobiliser les forces serbes au Kosovo et de bombarder les objectifs stratégiques qui participaient à l'effort de guerre dans le reste du pays : système de défense aérienne, infrastructures industrielles et routières, centrales électriques, raffineries, émetteurs de télévision ou radio, etc.

Faute de pouvoir placer un soldat par habitant, les militaires peuvent tout au mieux essayer de contenir les dégâts en créant des « zones humanitaires sûres ». Suivant les ambitions du moment, ces enclaves protégées et neutres sont plus ou moins vastes : un centre de soins ou un hôpital, un corridor routier ou ferroviaire, toute une région... En 1999, l'instauration de protectorats

« internationaux » au Kosovo et au Timor oriental a renoué avec les usages en vigueur après la Première Guerre mondiale, du temps où la SDN avait délégué à certains de ses membres la gestion de pays entiers. L'ONU, elle, n'avait plus la charge d'aucun territoire depuis l'indépendance de Palau, petite île du Pacifique sous tutelle américaine jusqu'en 1994...

Pour autant, la constitution de zones humanitaires sûres ne constitue pas une panacée. Le problème de l'immigration clandestine montre déjà la difficulté à rendre des frontières étanches et, dans le cas qui nous concerne, à séparer les combattants des populations civiles en faisant le vide ou en filtrant les entrées. On l'a vu au Rwanda avec l'opération « Turquoise », qui a dressé une zone tampon contre le FPR, s'est déployée sur 20 % du territoire, mais n'a sauvé qu'une dizaine de milliers de vies. Ce faisant, l'armée française a été accusée de porter secours aux génociteurs et de permettre leur retraite vers le Zaïre. Pire encore, les miliciens extrémistes ont utilisé le drapeau français pour inciter les rescapés du génocide à sortir de leurs cachettes et les abattre plus facilement...

NOTES

¹ Philippe, 1995.

² Weiss *et al.*, 1990.

³ Cleaver *et al.*, 1995.

⁴ Wright, 1999. Voir aussi Holsti, 1996.

⁵ Dumoulin, 1997, p. 40.

⁶ Kynoch, 1996 ; Banégas, 1998 ; Harding, 1997 ; Howe, 1998.

⁷ Montclos, 1998b.

⁸ Obligatoires sous peine d'amende, ces travaux d'utilité collective n'étaient d'ailleurs pas sans rappeler les prestations forcées que le colonisateur belge, avec l'ordonnance n° 52 du 7 novembre 1924, avait imposées pour entretenir le vivrier, y compris sur les lopins de terre individuels.

DES ALTERNATIVES POUR MAINTENIR LA PAIX

⁹ *Africa Confidential* (Londres), vol. 39, n° 16, 7/8/1998, p. 4-5.

¹⁰ Crisp, 2000, p. 613.

¹¹ O'Brien, 1998, p. 84.

¹² O'Brien, 2000, p. 62.

¹³ Shearer, 1998.

¹⁴ Cilliers *et al.*, 1999.

¹⁵ Machiavel, 1992, p. 117-118.

¹⁶ Walzer, 1999.

¹⁷ Sapir *et al.*, 1995, p. 168.

¹⁸ Weiss, 1999, p. 32 et 194.

« *Quand il n'y a, sur place, personne en bas qui réceptionne, qui distribue, qui fait le travail humanitaire, c'est évident que c'est celui qui a le fusil qui ramasse [les vivres larguées]. Les Américains en fait nourrissent les taliban.* »

Jean ZIEGLER,
rapporteur spécial de l'ONU pour le droit à l'alimentation, à propos des bombardements américains en Afghanistan et des colis humanitaires qui les accompagnent pour faire bonne contenance lors des représailles contre les terroristes islamistes d'Oussama ben Laden.
Cité par *Libération*, Paris, 17 octobre 2001, p. 2.

DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS À LA SANCTION

Assurément, l'immixtion des militaires dans le champ humanitaire n'a pas résolu les dilemmes de l'aide en temps de guerre. Leur mission d'accompagnement sur le terrain, en particulier, n'a pas empêché le détournement des secours. En revanche, elle a parfois gêné et concurrencé les ONG sur le plan logistique de la distribution des vivres. Aussi certains ont-ils refusé le mélange des genres et pensé à d'autres solutions. Le registre d'actions contre un État belliqueux ou un mouvement armé, argumentent-ils, est vaste. Les pressions ne sont pas que militaires. Elles peuvent être d'ordre diplomatique, politique, économique et médiatique. Plutôt que d'intervenir pendant le déroulement des hostilités, il reste toujours possible d'agir avant... comme après. La prévention des conflits est devenue le maître mot de cette école de pensée.

Radicalement opposés à tout recours à la force, les humanitaires les plus pacifistes sont allés jusqu'à défendre une position non violente. Ils ont notamment prôné une politique de désarmement ou, à tout le moins, de limitation des ventes et productions d'armes. La campagne de Lady Di contre les mines antipersonnelles est encore dans toutes les mémoires, relayée par des lobbies comme Handicap International. De nombreux projets ont vu le jour, certains, très ambitieux, visant à dénu-

cléariser l'Amérique du Sud, l'Afrique ou l'Antarctique. Depuis la fin de la guerre froide, cependant, les armes légères ont davantage retenu l'attention que les armements lourds, peu usités contre des guérillas très mobiles et donc moins meurtriers pour les populations civiles.

Quelques régions sensibles ont pris des dispositions à cet égard. En 1977, les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, par exemple, ont d'abord cherché à éviter les guerres d'États à États en signant un accord de non-agression et d'assistance en matière de défense, l'ANAD¹. Mais les grandes crises des années 1990 et la décomposition de l'État au Liberia puis en Sierra Leone et en Guinée-Bissau ont ensuite amené les décideurs à se pencher sur le problème des guerres civiles et des trafics d'armes. En octobre 1998, les États de la CEDEAO ont suspendu le commerce et la fabrication d'armes en s'imposant un moratoire renouvelable au bout de trois ans. Fin 1999, l'organisation allait plus loin et prétendait mettre la main sur les importations d'armes de petit calibre en délivrant au cas par cas des autorisations spéciales à chacun de ses membres. En vue de contrôler la diffusion de ces armes, un registre central a été prévu à Lomé sur le modèle proposé à Accra en septembre 1999 par le Centre pour la paix et le désarmement en Afrique, une officine du PNUD.

Quelques illusions de rigueur

Certes, de telles procédures ne dissuaderont pas les régimes autoritaires de réprimer leur opposition dans le sang ou de se lancer dans des actions militaires inconsidérées. Les conditions favorables au maintien de la paix ne se limitent pas à la question des armements. La stabilité politique, la sécurité sociale et le bien-être des populations sont déterminants : par défaut, ils alimen-

tent la demande en armes et rendent donc inopérantes les actions portant sur l'offre. À long terme, la prévention des conflits doit en fait jouer sur maints tableaux, tout un ensemble complexe de causalités et d'interdépendances. De ce point de vue, une opération de maintien de la paix pendant le déroulement des hostilités apparaît, rétrospectivement, comme un pis-aller. Son coût, en particulier, s'avère choquant quand il est très supérieur au montant de l'aide au développement précédemment engagée dans le pays concerné.

Pour autant, il n'est pas dit qu'un investissement massif, du type du plan Marshall, puisse prévenir l'explosion de violence. L'hypothèse apparaît fort douteuse. En effet, l'aide au développement ne permet pas d'éviter les confrontations ou les génocides. Toutes proportions gardées, le Rwanda recensait une des plus fortes concentrations mondiales d'experts étrangers au kilomètre carré. Cela n'a nullement freiné les atrocités de 1994, alors que les expatriés s'enfuyaient. Au contraire, le lien entre démocratie, paix et développement n'est pas prouvé. L'autoritarisme n'empêche pas la croissance économique tandis que la modernisation de sociétés traditionnelles est source de tensions et d'exclusions. La pauvreté, elle, ne conduit pas forcément à la guerre. Sinon, les États les plus pauvres de la planète, tels le Burkina Faso ou le Malawi, seraient promis à un affrontement perpétuel, ce qui est loin d'être le cas. La misère reste toujours relative : c'est surtout dans le contexte d'un déclassement social qu'elle produit de la frustration et de l'agressivité.

En matière de prévention des conflits, les partisans d'un plan Marshall et d'une annulation de la dette en faveur des pays les moins avancés ont en réalité construit leur argumentation autour de simplifications qui sont sources d'illusions. Indéniablement, la paupérisation, plus que la pauvreté, peut créer la famine, voire

la guerre. Prix Nobel d'économie, l'Indien Amartya Sen a ainsi montré comment les disettes devaient moins aux pénuries de nourriture qu'aux dérèglements des circuits d'approvisionnement². Mais en insistant sur les liens économiques entre l'indigence et la malnutrition, il a passé sous silence les enjeux politiques sous-jacents. Dans bien des cas, la famine est une arme de guerre : le but d'un conflit et non sa conséquence. Elle sert notamment à s'appropriier les richesses des milieux les plus aisés, quitte, effectivement, à s'auto-entretenir parce qu'elle cause à son tour un regain de violence et de banditisme. L'équation marche à double sens ; la famine entretient la guerre et réciproquement.

Fondamentalement, les belligérants sont partie prenante au problème, soit de façon active, en pillant les réserves de nourriture, soit de façon passive, en laissant la population mourir de faim. En d'autres termes, la valeur préventive du développement est confrontée aux mêmes limites intrinsèques que l'engagement militaro-humanitaire : la bonne volonté des acteurs en présence et l'émergence d'une culture démocratique de résolution des conflits, toutes dynamiques endogènes sur lesquelles la communauté internationale n'a pas toujours prise. La difficulté se retrouve lorsqu'il s'agit de faire pression sur les auteurs de guerres en vue de les obliger à respecter certaines règles élémentaires.

Les sanctions économiques, en l'occurrence, sont présentées comme un substitut à la force et une punition « vertueuse » parce que minimalisant les souffrances infligées à l'État visé. Pour beaucoup, elles sont amenées à prendre de l'importance dans le contexte d'une économie globalisée. De 1945 jusqu'en 1990, le Conseil de sécurité de l'ONU n'y avait eu recours qu'à deux reprises, en 1966 contre la Rhodésie du Sud et en 1977 contre l'Afrique du Sud. Depuis lors, cette arme économique a connu un regain de faveur, les Nations unies

l'utilisant de façon partielle ou totale contre l'Irak en 1990, la Yougoslavie à partir de 1991, la Libye, le Cambodge, le Liberia et la Somalie en 1992, Haïti et l'Angola à partir de 1993, le Rwanda en 1994, le Soudan en 1996, la Sierra Leone en 1997 et l'Afghanistan en 1999³.

Historiquement, les sanctions ont d'abord été un acte de guerre, avec des blocus qui accompagnaient l'affrontement armé. Elles ont ensuite évolué vers des aménagements plus souples. Aujourd'hui, elles connaissent plusieurs figures du genre, du boycott à la suspension de l'aide en passant par l'arrêt des financements internationaux, les discriminations tarifaires, l'augmentation des droits de douane, le retrait de la clause de la nation la plus favorisée, l'imposition de quotas d'importation ou d'exportation, le gel des avoirs, le contrôle des mouvements de capitaux, l'expropriation, la taxation, le dumping, les restrictions migratoires, etc.

Le dispositif relève parfois de la rétorsion purement symbolique lorsqu'il se limite à un cadre bilatéral et que le niveau d'échanges est faible, à l'exemple de l'Australie contre la France après des essais nucléaires dans le Pacifique. L'objet des sanctions varie aussi du tout au tout. Il peut s'agir d'une simple mesure sanitaire, comme cela a été le cas pour la maladie de la vache folle en Grande-Bretagne, ou bien d'une opération humanitaire, à l'instar des embargos sur les exportations d'armes en Yougoslavie, au Liberia ou en Somalie, voire d'une démarche militaire, à l'image des pays arabes contre Israël. Dans cette panoplie, l'embargo sur les exportations, lui, se distingue et du boycott des importations et de la mise en quarantaine. « *L'embargo, écrivent des spécialistes, est un instrument de gradation dans l'échelonnement du conflit, qui va de la note diplomatique à l'emploi des armes.* »⁴

Pour être efficace, cependant, il requiert une situation de monopole de l'État bloquant, ce qui est tout à fait illu-

soire au vu de la mondialisation des échanges. Ni les achats préemptifs ni l'établissement de listes noires pour les entreprises commerçant avec le pays incriminé n'assurent le respect des embargos. La porosité des frontières et les complicités alentours permettent de contourner les restrictions et favorisent les trafics de toutes sortes. Par effet d'entraînement, les sanctions présentent en outre le risque d'affecter inutilement les pays voisins lorsque ceux-ci évoluent dans l'orbite des régimes considérés, tels la Zambie relativement à la Rhodésie du Sud dans les années 1970 ou le Mozambique par rapport à l'Afrique du Sud dans les années 1980.

D'une manière générale, l'embargo coûte cher à appliquer. Il nécessite beaucoup de temps pour se déployer pleinement, alors que les crises politiques demandent justement des réactions rapides. La durée n'est même pas une garantie d'efficacité et n'a pas réussi à faire plier le régime castriste, par exemple. Les résultats sont incertains et les effets souvent contraires aux buts recherchés. À Cuba, en Irak, en Corée du Nord, en Libye, au Soudan, en Serbie ou en Iran, les sanctions internationales ont plutôt conforté les gouvernements en place. Alibi facile pour expliquer les difficultés économiques, elles n'ont pas encouragé le mécontentement populaire et la révolte. Au contraire en Irak, Saddam Hussein a refait l'unité de la nation arabe autour de lui, une unité dans l'adversité, certes, mais qui légitimait *a contrario* un régime autoritaire. L'offensive des Alliés au Kosovo a pareillement provoqué un sursaut nationaliste des Serbes autour de Slobodan Milosevic, apparu comme un homme providentiel face à la coalition occidentale.

Autre travers du genre, c'est d'abord la population qui souffre. Le blocus britannique contre la Grèce, durant l'hiver 1941, constitue un précédent célèbre à cet égard. Conjugué à l'occupation allemande du pays, il a

entraîné une famine de 200 000 morts. Certes, il s'agissait d'une mesure militaire, qui a d'ailleurs suscité l'opposition de maints intellectuels britanniques et la création d'une ONG pour venir en aide aux victimes, l'Oxford Committee for Famine Relief, plus connue aujourd'hui sous le nom d'Oxfam. Mais les embargos ont des conséquences économiques tout aussi désastreuses que les blocus sur le plan social. En renchérissant le coût des importations, en précipitant la faillite des entreprises locales et en alimentant l'inflation, ils produisent du chômage, creusent les clivages entre les classes dirigeantes et les milieux défavorisés, provoquent parfois des flux de réfugiés et attisent les facteurs épidémiologiques du fait des carences sanitaires.

De surcroît, les sanctions ne parviennent pas au résultat désiré car elles obligent les parties visées à se tourner vers des réseaux de contrebande et des économies de substitution, pour le meilleur comme pour le pire. Des trafics frontaliers renforcent les organisations criminelles tandis que des produits d'ersatz compensent les ruptures d'approvisionnement. Tant l'Afrique du Sud de l'apartheid que le réduit biafraise au Nigeria ou l'enclave musulmane en Bosnie ont ainsi développé des industries d'armement parfois substantielles. De ce point de vue, les sanctions ont peu de chances de réduire le potentiel militaire des belligérants et d'interrompre les combats en cours.

Les sanctions économiques, une arme inefficace ?

Comparé au coût d'une intervention armée, l'embargo satisfait finalement l'opinion publique à peu de frais. Il ne remplace pas la guerre et n'évite que pour un temps la confrontation militaire. Les États-Unis, par exemple, ont pu déstabiliser les sandinistes au Nicara-

gua après 1979. Mais ils n'ont pas réussi à empêcher l'Irak d'envahir le Koweït et n'ont pas hésité à débarquer au Panama pour chasser le président Noriega lorsque leurs intérêts économiques étaient directement menacés. Au regard des rapports de force et d'exploitation qui caractérisent les relations entre le Nord et le Sud, l'embargo paraît surtout permettre aux riches d'imposer leur volonté aux pauvres, et encore avec des réserves d'ordre militaire, car on envisage mal la répression au Tibet aboutir à des sanctions contre la Chine, puissance nucléaire et économique en devenir. Replacée dans son contexte planétaire, la réussite du dispositif est pour beaucoup fonction de la dépendance et du degré de développement du pays ciblé.

Les sanctions restent néanmoins prisées, notamment par les Américains qui y sont attachés pour des raisons historiques datant de leur blocus maritime contre les Allemands pendant la Première Guerre mondiale. Dernier développement du genre, des embargos « filtrants » et « intelligents » sont censés limiter les inconvénients pour la population civile⁵. L'ONU a ainsi tenté de soulager la misère des Irakiens par le biais de programmes « pétrole contre nourriture ». À coups d'embargos très sélectifs, Washington, de son côté, a tenté de cibler des matériels militaires sensibles sans affecter l'approvisionnement des produits de consommation courante. De l'avis des partisans de l'arme économique, il est également possible de personnaliser les souffrances infligées en gelant le compte bancaire et en interdisant le déplacement à l'étranger des dignitaires du régime visé, ce qui a un moment été envisagé contre la dictature Abacha au Nigeria. Indubitablement, les « dégâts collatéraux » des sanctions financières sont moindres que ceux des sanctions commerciales.

L'efficacité du procédé et sa mesure, cependant, demeurent douteuses. Évaluer l'impact politique du dis-

positif implique une bonne part de subjectivité et oblige à des analyses au cas par cas⁶. Solution extrême, le blocus militaire fonctionne certes à plein lorsqu'il ferme une enclave ; les Blancs d'Afrique du Sud obtinrent ainsi le départ des opposants de l'ANC réfugiés au Lesotho et la junte nigériane finit par avoir raison du réduit biafrais. En revanche, ce sont les luttes internes et non les pressions extérieures qui ont fait tomber le régime de l'apartheid en Afrique du Sud ou en Rhodésie.

Le plus difficile est de juger l'impact psychologique des sanctions. L'embargo contre l'Afrique du Sud, par exemple, a moralement soutenu la résistance anti-apartheid⁷. En témoigne l'espoir qu'a suscité l'ouverture du pays lorsque Nelson Mandela a été élu président en 1994. Pour les Blancs, il s'agissait moins de croire à une décrue de la violence et à une reprise économique que de se réhabiliter aux yeux du monde : ne plus être traité en paria, réintégrer la communauté internationale, pouvoir voyager librement, sortir de son isolement culturel, oublier la chape de plomb de l'état d'urgence et briser la psychose du *laager*, ce cercle de chariots que constituaient les fermiers boers pour se protéger des attaques indigènes et qui a trop longtemps contenu les pionniers sud-africains dans une mentalité coloniale étroite.

Somme toute, les sanctions ne sont jamais que des signaux de dissuasion ou de persuasion, avec tous les effets pervers qu'on leur connaît sur les populations civiles, prises en otages par des régimes autoritaires. Tout au plus peut-on espérer déstabiliser les gouvernements visés et infléchir un tant soit peu leur conduite politique. Le risque de la proscription, en même temps, est de marginaliser ledit pays et de rompre les passerelles de dialogues. Parfois, il vaut mieux accompagner le développement économique d'un régime honni et créer des interdépendances qui soient autant de leviers susceptibles de l'orienter dans le bon sens. Comme le

disait un chercheur de l'Institut coréen pour l'unification nationale à Séoul, qui commentait l'aide du Sud à destination du Nord : « *Si on ne fait pas la charité à un mendiant, il risque de vous voler !* »⁸

La capacité de nuisance des auteurs de troubles oblige à composer, quitte à leur accorder une sorte de prime de guerre. Placée sous le signe d'un engagement constructif, la conditionnalité de l'aide constitue un important moyen de pression. De fait, il existe des sanctions positives, et pas seulement négatives : des encouragements à la paix grâce à des facilités de reconstruction et des promesses d'investissement, entre autres⁹. Avec l'appui de la communauté internationale, un bon médiateur peut alors favoriser la négociation en imposant le respect, en connaissant parfaitement ses dossiers, en étant impartial, en ne dépendant d'aucune des parties en conflit, en fournissant des moyens adéquats à une rencontre au sommet et en identifiant bien les acteurs afin que leurs objectifs soient négociés point par point¹⁰.

De tels efforts, certes, ne remplacent pas complètement la diplomatie de la canonnière du fait qu'ils se heurtent parfois à des difficultés insurmontables, à moins de forcer le cours des choses, c'est-à-dire d'envisager une intervention militaire. Une première interrogation porte sur le désarmement des belligérants avant des négociations ou des élections. Il n'est pas évident que cette condition constitue un préalable indispensable à l'obtention d'un accord. En effet, elle présente le risque de faire capoter le processus de paix, comme en Irlande du Nord, et de compromettre le déroulement du scrutin, à l'instar du référendum au Timor oriental. En revanche, passer outre peut aussi aboutir à de graves échecs. Les expériences de l'ONU en Angola en 1992, en Somalie en 1993 et au Rwanda en 1994 ont été particulièrement malheureuses de ce point de vue. En Angola, la guérilla n'avait pas rendu ses armes, a refusé

d'entériner le résultat des élections et a repris le maquis. En Somalie, l'UNOSOM a échoué à imposer la paix parce qu'elle n'avait pas désarmé les factions en présence. Au Rwanda, le bataillon belge de la MINUAR n'a pas réussi à instaurer une zone démilitarisée dans la capitale, Kigali, et à empêcher le déchaînement génocidaire de la haine. La MINUAR a même été si inefficace qu'elle a ironiquement été rebaptisée *minua*, « celui qui parle beaucoup mais ne fait rien » en kinyarwanda.

Comment donc inciter les combattants à déposer les armes et à dialoguer ? La communauté internationale est souvent impuissante à convaincre qu'aucune victoire militaire n'est possible. Il faut savoir attendre que « le fruit soit mûr » car la durée d'un conflit et l'équilibre des rapports de force sont bien plus parlants que des tentatives de médiation dont les chances de réussite restent, en général, très minces¹¹. Si l'on fait exception des luttes anticoloniales, 85 % des guerres civiles recensées entre 1900 et 1980 se sont résolues par des victoires militaires et non par la négociation. Le constat est tout aussi décevant sur une période plus rapprochée, à partir de la Seconde Guerre mondiale. Sur 57 conflits qui se sont produits entre 1945 et 1993, 76 % se sont terminés par la défaite d'un camp ; parmi les 24 % restants, qui s'étaient conclus par la négociation, la moitié ont repris quelque temps plus tard¹².

La terminaison d'un conflit, il est vrai, n'est pas sa résolution¹³. Mettre fin à une guerre civile suppose des procédures de démobilisation, d'intégration et de reconstruction : des objectifs de longue haleine qui nécessitent un suivi dépassant le cadre immédiat d'un cessez-le-feu ou d'un traité de paix. Le dispositif, en l'occurrence, soulève des incertitudes assez similaires à celle de l'aide au développement quand celle-ci affiche des prétentions à prévenir la montée des périls et le déclenchement des conflits. Les sorties de guerre, notamment, posent vite

des problèmes quant aux modalités de la réconciliation. Très souvent, les nécessités de la paix semblent aller à l'encontre des besoins de justice, comme en Sierra Leone, où il a fallu composer et envisager de faire entrer dans le gouvernement une guérilla sanguinaire qui, sinon, aurait menacé de reprendre la lutte.

À choisir entre la paix et la justice, les habitants préfèrent souvent la première option, ainsi que le montrent les élections du Liberia en 1997. Les Libériens n'ont pas voté *pour* le principal chef de faction en lice, Charles Taylor, mais *contre* la poursuite de la guerre. Ils ont accordé leurs suffrages à celui qui, selon toutes probabilités, avait le plus de chances d'assurer un certain retour à l'ordre, fût-ce par la contrainte. Le scrutin a entériné la loi du plus fort car les précédents du genre avaient démontré l'inanité de consultations qui n'auraient pas respecté les équilibres militaires en présence. En 1992 en Angola, les rebelles, refusant d'accepter les résultats du vote, avaient choisi de poursuivre la lutte ; en 1994 au Mozambique, la guérilla savait au contraire ne pas pouvoir gagner la guerre et avait obtenu un score honorable au vu des atrocités qu'elle avait commises ; et en 1996 en Sierra Leone, un président civil avait été élu pour être renversé à peine quelques mois plus tard. Au Liberia, l'élection de Charles Taylor, en outre, constituait une forme d'expiation, et pas seulement une prime de guerre : l'homme à l'origine des hostilités devait être celui qui allait reconstruire un pays largement ravagé par ses soins¹⁴.

Une justice internationale entre utopie et réalisme

Pour autant, la paix des armes sans la justice n'est pas forcément gage de stabilité. Depuis quelques années, le souci de justice s'est de plus en plus imposé comme un

impératif stratégique. D'un état de nature ne respectant que la loi du plus fort, on est passé à une société des États qui se préoccupait du maintien de l'ordre, puis à une communauté internationale sensibilisée à la légitimité des régimes en place. On en est maintenant à élaborer une pensée universelle où prédominerait le respect des droits de l'homme. Un traité établissant une Cour pénale internationale a ainsi été signé à Rome en juillet 1998. Et cette dynamique a touché les continents les plus pauvres du monde. Fin 1999, la CEDEAO, par exemple, a prévu la création d'une Cour régionale de justice autorisant les citoyens à engager des poursuites contre les autorités responsables d'abus. Au niveau des États, bien des gouvernements africains ont également entrepris de juger les auteurs des exactions les plus criantes, à l'instar de l'Éthiopie à la chute de la dictature Mengistu en 1991, du Rwanda après le génocide en 1994, de l'Afrique du Sud post-apartheid en 1995 et de la Sierra Leone avec les accords de paix signés à Lomé en juillet 1999, qui ont prévu la création d'une Commission Vérité et Réconciliation traitant des atrocités commises dans le pays depuis le début du conflit huit ans plus tôt. Il n'est pas jusqu'aux guérillas qui se soient piquées à ce jeu, telle l'UNITA qui, en février 2000, lançait depuis Lisbonne une Commission pour la paix, la justice et la réconciliation en Angola !

La procédure présente bien des avantages pour les adeptes de la toge plutôt que de l'épée et du barreau plutôt que de l'intervention militaro-humanitaire. Les organisations de défense des droits de l'homme, notamment, considèrent que les poursuites judiciaires peuvent inciter les criminels de guerre à une certaine retenue. Ceux-ci savent désormais qu'ils auront peut-être à répondre ultérieurement de leurs actes. Au contraire, l'absence de contraintes externes laisse les tueurs agir sans crainte de sanctions. D'après cette thèse, l'impu-

nité est un facteur structurel de violence, au même titre que le sous-développement et les clivages internes résultant d'un passé lourd de conflits mal résolus¹⁵.

On peut cependant s'interroger sur la valeur prohibitive ou simplement dissuasive de la justice internationale. Les statistiques ont montré que la suppression ou le rétablissement de la peine de mort n'avaient quasiment pas d'incidence sur la criminalité violente, et en tout cas pas d'effet rédhibitoire. À leur façon, les seigneurs de guerre ne sont sans doute pas plus sensibles que les délinquants à la menace de poursuites judiciaires. Ces dernières ne peuvent ni prévenir les hostilités ni empêcher le recours aux armes. À meilleure preuve, le besoin de justice et de vérité historique s'est, pour l'instant, toujours effacé devant les nécessités de la *realpolitik*.

Jusqu'à présent, la jurisprudence internationale en la matière a surtout traduit des rapports de force que certains ont assimilés à une forme de loi coutumière¹⁶. Le système, tel qu'il a pu se constituer après la Seconde Guerre mondiale, ne comprenait pas d'autorité super-étatique mais des alliances fluides assez comparables aux clans d'autrefois. Faute de droit international vraiment coercitif, la sanction contre l'un des membres de cette communauté nécessitait l'accord préalable de son « bloc », à l'instar des États-Unis vis-à-vis de la France et de la Grande-Bretagne lors de la crise de Suez en 1956, ou du monde arabe face à l'Irak en 1991.

Autrement dit, la punition, dans un tel contexte, n'était jamais qu'une négociation subtile entre le droit international et la loi du plus fort. Soit il s'agissait de la justice du vainqueur, façon Nuremberg ou Tokyo autrefois, Arusha aujourd'hui, soit d'une négociation entre États consentants, par exemple à propos de litiges frontaliers, qui se réglait à La Haye. En dernier ressort, les sanctions du vainqueur ont été appliquées parce qu'elles avaient connu un prolongement armé au préa-

lable. Les faibles, eux, ont fait les frais d'une diplomatie de la canonnière qui n'était pas morte avec la fin des conquêtes coloniales et des grandes rivalités impérialistes du XIX^e siècle. Dans leurs zones d'influence respectives, les grandes puissances n'ont pas hésité à renverser en cours de mandat les chefs d'État « hors jeu », tels un Noriega à Panama ou un Bokassa en Centrafrique, coupables, pour le premier, de trafic de drogue, pour le second, de mégalomanie sanguinaire.

Les choses ont-elles donc changé depuis ? Les décideurs n'ont certes pas cessé de peser les avantages et les inconvénients stratégiques des poursuites judiciaires à l'encontre des trublions de ce monde. Mais le droit d'ingérence humanitaire a certainement marqué des points face aux impératifs de la *realpolitik* et du respect des souverainetés étatiques. Son application n'est plus aussi systématiquement perçue comme une utopie et un facteur de désordre, ainsi qu'en témoigne le juge Richard Goldstone, président de la Commission d'enquête sur les violences publiques en Afrique du Sud en 1993 puis procureur général des tribunaux pénaux internationaux pour la Yougoslavie et le Rwanda de 1994 à 1996¹⁷. Après tout, l'arrestation de Pinochet à Londres n'a pas provoqué de coup d'État au Chili, pas plus que l'inculpation de Milosevic n'a empêché le retrait des militaires serbes du Kosovo ou que l'établissement d'un tribunal international n'a dissuadé les belligérants de signer un traité de paix sur la Bosnie, alors même que ceux-ci savaient pouvoir faire l'objet de futures poursuites judiciaires.

Au moment où Monseigneur Desmond Tutu déposait sur le bureau du président Nelson Mandela le rapport de la Commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud, la procédure d'extradition que les juges espagnols entamaient contre Augusto Pinochet a relancé le débat sur la capacité de la justice à poursuivre les « grands »

de ce monde. En dehors des problèmes pratiques et purement juridiques, la question a vite montré ses limites, tant d'un point de vue politique que moral. Car la controverse a naturellement débouché sur une interrogation : pourquoi Pinochet et pas un autre ? Pourquoi un Pinochet à Londres et pas un Duvallier sur la Côte d'Azur ou, déjà tombé dans l'oubli, un Amin Dada à Jeddah ? Pourquoi, encore, avoir tenté d'arrêter un « Aidid » plus qu'un Garang ? Tant le seigneur de guerre somalien que le chef de la guérilla sud-soudanaise ont, entre autres, bloqué l'accès des organisations humanitaires aux populations dans le besoin. Mais le premier avait eu l'affront de s'opposer directement à la toute-puissance des militaires américains tandis que le second est un allié de Washington et combat un régime islamiste dont la brutalité « légitime » en quelque sorte les abus de la rébellion !

En réalité, les raisons qui président au déclenchement de poursuites judiciaires continuent de se trouver à la fois du côté de la conjoncture, de l'intérêt médiatique d'une cause et de sa pertinence stratégique au regard de la raison d'État telle qu'elle peut être mise en œuvre par la communauté internationale : en l'occurrence, le séjour de Pinochet dans une clinique londonienne ouvrait une brèche quant à l'immunité dont bénéficiait le vieux dictateur dans son pays, mais une nouvelle guerre du Golfe contre l'Irak aurait certainement occulté l'affaire chilienne et démobilisé une partie de l'opinion publique.

Attaquer des dirigeants écartés du pouvoir ou toujours en poste présente déjà d'énormes difficultés sur le plan intérieur, et *a fortiori* au niveau international. De telles démarches correspondent fréquemment à des périodes de remise en cause de l'autorité et/ou de récession économique, surtout pour ce qui est des détournements de fonds publics. Les motivations sont parfois très opportunistes, y compris dans les régimes dits

démocratiques. Ainsi, l'ouverture du Japon aux règles de déontologie occidentale, l'éclatement de la bulle financière et les inégalités sociales qui s'ensuivirent ont contribué à sensibiliser l'opinion publique aux scandales de la vie politique dans la deuxième moitié des années 1980. Mais c'est en grande partie pour des raisons électorales que l'opposition de gauche, déroutée par la fin de la guerre froide, a fait de la lutte anti-corruption son cheval de bataille¹⁸.

Le cours de la justice se heurte aussi à un facteur temps qui, au-delà des aléas de la politique intérieure, privilégie l'oubli et la réconciliation nationale. À l'instar de l'Espagne vis-à-vis de Franco, la majeure partie de l'Amérique latine et de l'Europe de l'Est a occulté les souvenirs pénibles de la répression. Dans bien des cas, un tel choix a surtout transcrit l'épuisement des acteurs en présence et l'équilibre des rapports de force. Préférant le refoulement collectif au risque d'une reprise des hostilités, le Liban, par exemple, a vite tiré un trait sur les horreurs de la guerre civile. L'argument facile de l'autodéfense a permis d'absoudre la plupart des belligérants : seul le chef des Forces libanaises, Shamir Geaga, a été jugé et puni parce qu'il avait commis des crimes de sang contre les siens en massacrant des paroissiens à la messe et en assassinant son rival, le jeune Chamoun.

Le Liban est symptomatique de ces pays où l'on a, du coup, favorisé une reconstruction bancaire plutôt que la restauration pleine et entière d'un État de droit. La troïka arrivée au pouvoir à la suite des accords de paix, signés à Taëf en 1989, se composait elle-même d'un président de la République, d'un chef du Parlement et d'un Premier ministre marqués, selon l'opinion publique, par un lourd passé de trafiquant de drogue, de seigneur de guerre et de spéculateur immobilier véreux ! Malgré la presse et l'opposition parlementaire, ceux-ci parvinrent à empêcher que la magistrature ne fût saisie des affaires

de corruption, de délits d'initiés, de double rémunération des hommes politiques et de spéculation contre la monnaie libanaise.

Il faut dire également que le « protecteur » syrien n'avait pas été en reste en matière de pillage et de racket. Son armée avait intentionnellement détruit les infrastructures touristiques et le port de Beyrouth afin d'obliger les opérateurs économiques à travailler depuis la Syrie. Elle avait notamment supervisé une contrebande de voitures volées et d'armes qui empruntait des routes militaires contournant les postes frontières officiels entre Beyrouth et Damas ou Tripoli et Homs. La drogue, elle, avait fourni une rente évaluée à un milliard de dollars par an, soit 8 % du budget officiel de l'État syrien, le Liban produisant une grande quantité de pavot, d'héroïne et de haschich.

De telles implications régionales rendent évidemment plus difficiles les poursuites judiciaires contre un seigneur de guerre ou un dictateur. La condamnation d'un régime ou, au contraire, la dissimulation de ses « péchés » n'intéressent pas que les États limitrophes. La CIA, on le sait, n'a pas été étrangère au renversement d'Allende. Juger Pinochet, c'est aussi juger Nixon. Au Cambodge, le gouvernement Hun Sen le sait fort bien et il a menacé de traduire en justice les Américains qui bombardèrent son pays au début des années 1970, ceci afin d'échapper à une juridiction internationale qui aurait pu compromettre son régime à propos des exactions commises par les Khmers rouges. La définition du crime par la communauté internationale dépend en fait des intérêts de chacun et du contexte historique. Aux yeux des Occidentaux, un Mobutu est apparu comme « plus » criminel à la fin de la guerre froide alors même qu'il s'était déjà engagé dans des activités mafieuses d'une grande ampleur au cours des années 1970.

Les droits de l'homme à l'aune de l'universalisme

Une définition *a minima* de la criminalisation du pouvoir politique pourrait alors être sa régression dans la violence. Mais une telle définition se réfère forcément à une situation antérieure jugée meilleure. Se pose là un problème de quantification et de qualification du respect des droits de l'homme, surtout dans une optique comparative¹⁹. On a vilipendé un Augusto Pinochet pour avoir été responsable de la mort de 4 000 personnes en quinze années de pouvoir. En même temps, le président Jacques Chirac recevait à l'Élysée un Charles Taylor, seigneur de guerre consacré chef d'État au prix de 150 000 vies humaines en huit années de conflit dans un Liberia ô combien plus petit que le Chili.

Les controverses à ce sujet opposent *grosso modo* deux points de vue : celui des universalistes et celui des relativistes²⁰. Les premiers croient à l'existence d'analogies qui, d'une culture à l'autre, permettent au moins de condamner l'inadmissible. Ce plus petit dénominateur commun comprendrait notamment les crimes contre l'humanité. Encore faut-il s'entendre sur les définitions. D'après les spécialistes, le génocide, par exemple, consiste pour un État ou une autorité à détruire intentionnellement une communauté sans que celle-ci n'entame d'action réciproque²¹. Mais le crime s'évalue surtout « par défaut » : il ne s'agit pas d'un ethnocide, qui cause la suppression d'une langue, d'une culture ou d'une religion sans pour autant entraîner des tueries massives et une élimination physique du groupe ; et il ne s'agit pas non plus d'un acte de guerre, tels les bombardements de Dresde ou de Hiroshima, qui avaient pour but premier de déstabiliser l'ennemi sur un plan psychologique, et non d'annihiler la population. Autrement dit, l'appréciation d'un génocide implique *a posteriori* une certaine part de subjectivité.

Le degré de planification, qui distingue le génocide du pogrom, fait encore débat aujourd'hui, soulevant des problèmes qui n'ont toujours pas été résolus à propos de la question arménienne en 1915 ou du rôle des Hutu rwandais en 1994.

Les relativistes estiment quant à eux que les différences culturelles sont irréductibles. Les plus radicaux d'entre eux soutiennent que le concept des droits de l'homme a été imposé par les Occidentaux et constitue un simple habillage en vue de camoufler les intérêts d'une diplomatie impérialiste. La Chine et la Russie pensent évidemment ainsi en ce qui concerne le Tibet et la Tchétchénie. À défaut d'avoir l'arme nucléaire et les attributs de la puissance, les pays du Sud, eux, sont les premiers visés par d'éventuelles interventions et ils se retranchent pareillement derrière un principe de souveraineté pour rejeter tout droit d'ingérence humanitaire. Au sein de l'ASEAN, les gouvernements de Singapour et de la Malaisie, en particulier, ont été parmi les plus virulents à dénoncer les valeurs d'une démocratie libérale que les Occidentaux prétendaient leur prescrire au nom d'une mentalité judéo-chrétienne qui n'avait rien à voir avec les enseignements des civilisations asiatiques. De même les dirigeants africains ont-ils argué d'une exception culturelle pour s'opposer à la conditionnalité d'une aide désormais axée sur la démocratisation des vieilles dictatures²². La récrimination, en l'occurrence, s'est accompagnée d'une revendication quant à un élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU et des membres habilités à y exercer un droit de veto.

Les États fragiles du tiers-monde, il est vrai, ne sont pas seuls à s'être méfiés des risques d'une justice universelle. Les adversaires de la pensée unique se sont associés à certaines de ces préoccupations. D'après eux, l'interprétation américaine du « politiquement correct »

triomphe aujourd'hui car elle consacre la vocation hégémonique de la superpuissance mondiale, instaurant la dictature du PC à l'instar d'un Bill Gates monopolistique à la tête de l'empire Microsoft du *personal computer*. La condamnation de la corruption et de la violence des pouvoirs mafieux sert les États-Unis car elle attaque des délits économiques qui les intéressent au premier chef, à savoir les contrefaçons, les évasions fiscales, les filières de la migration clandestine, les trafics de drogues, d'or, de pierres précieuses, de caoutchouc, d'uranium, etc.

L'activisme des justiciers du monde industrialisé n'échappe pas non plus aux effets de mode, largement amplifiés par les médias. Les Occidentaux accordent maintenant beaucoup d'importance aux crimes écologiques, de la contrebande d'ivoire au commerce du tek en passant par la pêche à la baleine, le pillage d'antiquités ou le dépôt illégal de déchets toxiques. En revanche, ils dépénalisent l'homosexualité et l'usage des drogues douces. De tels changements peuvent paraître arbitraires aux yeux des sociétés « traditionnelles » du tiers-monde, elles-mêmes en pleine évolution. Sachant la diversité des valeurs et des cultures, la dimension universelle de la morale humanitaire se réduit donc au plus petit dénominateur commun des États membres de la communauté internationale. Concrètement, celui-ci reste le résultat d'intenses négociations dans les instances diplomatiques et sur les fronts militaires.

NOTES

¹ Barry, 1997.

² Sen, 1986.

³ Cortright *et al.*, 2000.

⁴ Brenet *et al.*, 1997, p. 47.

⁵ Bettati, 1998.

⁶ Lachaux *et al.*, 1987 ; Hufbauer *et al.*, 1990 ; Weiss *et al.*, 1997, p. 231 ; *Alternatives non violentes*, « Embargo, quelle efficacité ? », n° 92, automne 1994.

⁷ Crawford *et al.*, 1999.

⁸ *Libération*, 13/6/2000, p. 2.

⁹ Cortright *et al.*, 1997.

¹⁰ Assefa, 1987.

¹¹ Zartman, 1991.

¹² Stedman, 1991 ; Licklider, 1995.

¹³ Coser, 1956.

¹⁴ Harris, 1999.

¹⁵ Harff, 1987, p. 43.

¹⁶ Gellner, 1994.

¹⁷ Goldstone, 1998.

¹⁸ Les procédures d'accusation ont alors pu dérapier vers le règlement de comptes car la corruption des élus avait donné prise aux gangs de *yakuza*, souvent avec la complicité active d'autres candidats en compétition. La culture politique du pays se prêtait aux manipulations de ce genre : l'article 297 du code pénal condamnait peu la corruption, la morale publique encourageait la délation, 40 % des entreprises étaient sujettes à des rackets et les dirigeants des grandes compagnies tombaient régulièrement victimes de chantages *sokaiya* lors des assemblées d'actionnaires. Pire encore, certains édiles étaient eux-mêmes issus des *yakuza* et participaient toujours à leurs « conseils d'administration ». Ces derniers ont donc eu quelque facilité à influencer la classe politique, s'opposant par exemple à ce que le parti libéral démocrate au pouvoir présente des excuses à l'Asie pour le comportement du Japon pendant la guerre.

¹⁹ Mitchell *et al.*, 1986.

²⁰ Renteln, 1990 ; Donnelly, 1989 ; Vincent *et al.*, 1986.

²¹ Chalk *et al.*, 1990, p. 23.

²² An-Naim *et al.*, 1990.

DES LEÇONS QUI N'ONT PAS PORTÉ

Qu'il s'agisse d'intervenir pendant, après ou avant un conflit, aucune solution, on l'a vu, n'est idéale : ni l'encadrement *manu militari* des opérations humanitaires, ni le montage de programmes de prévention, ni la punition des instigateurs des violences. Le constat tend à l'échec et nous oblige à admettre qu'en l'absence de parades, l'aide ne peut éviter d'alimenter la guerre et qu'il faut donc, dès le départ, envisager l'éventualité d'un retrait quand la situation devient inadmissible. Les problèmes sont intrinsèquement liés aux modalités du déroulement des hostilités et ne sont pas dissociables de leur environnement politique, ainsi que l'écrivent certains experts : « *Au-delà de l'indignation suscitée par le climat de corruption, les détournements et les autres pratiques venant émarginer les budgets de l'aide humanitaire, il convient d'envisager ces agissements [comme] relevant d'un fonctionnement qui touche l'ensemble des circuits économiques.* »¹

Des parades introuvables

À moins de bouleverser de fond en comble l'exercice du pouvoir dans les États en développement, il n'existe pas vraiment d'alternatives. Toutes les parades

imaginées jusqu'à présent se limitent à des réformes cosmétiques dont l'avantage est surtout de permettre aux humanitaires d'affirmer que des améliorations sont toujours possibles. Stratège bien coté au Pentagone, J. Prendergast a ainsi établi une liste de « dix commandements » susceptibles d'aller en ce sens². Les deux premiers recommandent d'approfondir les analyses de situations et de promouvoir une évaluation indépendante des besoins. L'idée est d'abandonner les actions à courte vue, d'élaborer des stratégies à long terme et de réfléchir à l'impact de l'aide dans la durée. Mais une fois confrontées à la dure réalité des guerres, ces louables intentions se heurtent à des difficultés incontournables, un problème de mesure, notamment, qui devrait, en principe, déterminer la pertinence de la poursuite ou de l'interruption de l'aide. Seules à assurer une collecte statistique sur place, les ONG n'archivent pas leurs données et ne les partagent pas avec leurs « concurrents ». Il n'y a aucune « mémoire d'entreprise » dans ce domaine. Et les rapports habituellement fournis ne renseignent pas plus le grand public ou le chercheur indépendant sur le fonctionnement interne des ONG que les brochures des multinationales n'en apprennent à leurs petits actionnaires à propos de la rémunération de leur PDG.

Les troisième et quatrième commandements proposent alors de sécuriser l'accès aux populations vulnérables et de minimiser les pertes en ligne. On sait que les négociations à ce propos présentent le danger de légitimer et renforcer les belligérants. À l'inverse, une protection assurée par des militaires occidentaux est fort onéreuse et fait des opérateurs humanitaires une cible toute désignée. Aussi ces derniers ont-ils commencé à signer des contrats avec les marchands locaux afin que les convois aient plus de chances d'arriver à destination. Les organisations internationales prétendent

améliorer le rendement de leur aide par ce biais et soustraient désormais les tâches de distribution auprès de commerçants privés qui doivent leur laisser des « cautions de bonne exécution »³. Les marchands somaliens, par exemple, achètent l'aide alimentaire dans le port de Mombassa, au Kenya, et la revendent aux organisations humanitaires une fois acheminée en Somalie. Les commissions sont généralement fixées à l'avance et tournent autour de 10 %. Malheureusement, ces hommes d'affaires continuent par ailleurs de financer les seigneurs de guerre et d'employer des combattants pour protéger leurs intérêts. L'avantage de la procédure est essentiellement de dégager les humanitaires de leurs responsabilités en la matière.

J. Prendergast ne s'avoue cependant pas vaincu et énonce d'autres moyens d'éviter les pillages et les détournements. L'un d'entre eux consiste à approvisionner des centres communautaires avec de la nourriture déjà cuite, ce qui empêche sa revente. Encore faut-il que les rations arrivent jusqu'à destination : on imagine mal les fast-foods occidentaux préparer de bons petits plats et les conserver au chaud jusqu'au fin fond de la brousse ! Afin d'amoinrir la valeur marchande des donations, il faudrait au contraire que la nourriture soit la plus mauvaise possible, histoire de contrevenir aux habitudes culinaires des bénéficiaires. Ainsi du blé concassé au Liberia et du sorgho en Somalie, qui sont détestés des populations et perçus comme des aliments dégradants. Ces denrées inconnues risquent, il est vrai, de ne pas satisfaire les besoins nutritionnels des réfugiés et de susciter des trafics de toutes sortes. Dans les camps du Kenya, en l'occurrence, les Somaliens ne se sont pas gênés pour revendre leurs vivres aux autochtones, qui appréciaient le sorgho, et pour racheter à la place des pâtes autrement plus estimées.

Les réfugiés participent couramment à des activités de contrebande. Ils doivent en effet revendre une portion de leur ration pour survivre, compléter leur alimentation et acheter les biens qui ne leur sont pas fournis. Mais les bailleurs de fonds ne l'entendent pas ainsi et essaient régulièrement de faire confisquer les marchandises rachetées aux réfugiés par des commerçants avisés : tentes, couvertures, sacs de riz, réchauds, etc. Deux logiques s'affrontent à ce propos. La première, souvent admise par le HCR lui-même, est relativement tolérante et reconnaît qu'on ne peut blâmer les réfugiés, à qui les autorités interdisent de sortir des camps, de se lancer dans l'agriculture et de trouver un emploi. La seconde, défendue par le PAM et plus préoccupée par la position des donateurs, refuse la revente des rations à des prix défiant toute concurrence, un phénomène ruineux pour l'agriculture locale. Ce point de vue, qui va dans le sens d'un enfermement des demandeurs d'asile, n'est pas sans dangers : en 1983, par exemple, une épidémie de scorbut s'est déclarée dans la région du Gedo, en Somalie, parce qu'on avait voulu interdire l'accès des marchés alentours aux réfugiés de l'Ogaden éthiopien, soupçonnés de revendre leur ration alimentaire⁴...

Face aux effets pervers de la dépendance, les programmes de travail en échange de nourriture, appelés *food for work*, continuent donc d'avoir les faveurs des organisations humanitaires. La rémunération des réfugiés ou le prêt de liquidités ont l'avantage d'éviter le détournement des convois alimentaires. La monétisation de l'aide réduit les problèmes de stockage, abaisse les coûts de transport et stimule l'agriculture locale. Mais elle n'empêche pas l'inflation, la revente des tickets de rationnement et le vol par des bandits armés. La distribution de semences et l'allocation d'outils agricoles, parfois de terres, ne permettent pas toujours aux populations de se prendre en charge et de devenir autosuffi-

santes. L'exemple le moins probant dans ce domaine est certainement celui de ces fermes militaires dont on a cru devoir faciliter la mise en place pour que les combattants subviennent à leurs besoins alimentaires et ne pillent plus les réserves de nourriture ; de tels établissements ont, en fin de compte, été cultivés par des paysans asservis sous la férule d'un seigneur de guerre.

Passant vite sur ces échecs, un cinquième commandement préconise en conséquence de resserrer la chaîne de distribution de l'aide et de cibler ses bénéficiaires en les enregistrant plus précisément. On reste là encore dans le domaine de l'utopie, ainsi qu'en témoignent les trafics de cartes de ravitaillement dans les camps de réfugiés. Même les systèmes de sécurité sociale en Occident n'ont pas pu empêcher des escrocs de toucher plusieurs fois des allocations avec des noms différents. Faute d'états civils, d'empreintes digitales et de dépistage ADN, on voit mal comment affiner le recensement des populations déplacées dans des situations d'urgence, la principale source d'information en la matière restant le relevé aérien. La supervision de comités de camps ou de villages censés relayer les efforts de distribution n'améliore pas plus le rendement des opérations. La participation des communautés est souvent une vue de l'esprit. Les donateurs lui supposent hâtivement une représentativité qui fait fi de la réalité des rapports de force et n'évite pas les « fuites ».

Les sixième, septième, huitième et neuvième commandements insistent de leur côté sur la réorganisation des ONG et la nécessité de dresser un bilan *ex-post* de leurs actions. Un effort de coordination ne serait pas de trop. Il faut se liguer pour imposer ses prix aux belligérants qui manipulent les taux de change, contrôlent la vente de services, supervisent la location de matériel et surveillent l'emploi du personnel local. Malheureusement, les expériences de coordination ont rarement été

probantes : la complexité des actions sur le terrain a brouillé les directives communes et des francs-tireurs ont contrevenu aux règlements en vigueur, comme dans l'opération « Lifeline » au Soudan. Les frontières et les souverainetés nationales restent des obstacles majeurs sur ce plan. Malgré le montage d'un Somalia Aid Coordination Body, le SACB, la question des réfugiés somaliens, par exemple, a été traitée séparément au Kenya, en Éthiopie, à Djibouti et en Somalie.

De manière générale, la concurrence entre ONG nourrit une surenchère malsaine et encourage la duplication des projets. De ce point de vue, il paraît très difficile de prévoir des rétorsions cohérentes dans les rapports de force qui opposent les humanitaires aux belligérants. Une de perdue, dix de retrouvées, pourrait-on dire à propos de ces quelques ONG qui franchissent le pas et décident de partir. Le plus souvent, celles-ci se retirent à titre individuel après l'assassinat d'un de leurs membres. D'autres viennent alors les remplacer : à la suite d'une agression de ce genre, le SACB n'a jamais réussi à mettre en œuvre une suspension collective des opérations humanitaires au-delà de quelques jours symboliques.

Qu'il s'agisse de travailler en aval ou en amont de la chaîne de distribution, aucun procédé n'a finalement fait ses preuves. Certes, on peut essayer de voir plus loin en soutenant les efforts de la société civile en faveur de la paix et de la reconstruction. C'est là le thème du dixième commandement de J. Prendergast, qui souligne l'importance des programmes de démobilisation, de justice et de soutien psychologique. L'exhortation repose sur la conviction selon laquelle les ONG, en rétablissant les flux commerciaux dans des pays en guerre, peuvent agir sur les racines économiques des conflits et faciliter le dialogue entre les belligérants. Le problème est que l'impact économique de l'aide a aussi des effets négatifs pour la société dite civile.

Dans ce domaine, il faut en réalité dépasser les analyses à court terme, au moment de l'implantation d'un projet, et considérer les conséquences secondaires des programmes humanitaires une fois les ONG reparties sous d'autres cieux et sur d'autres fronts. En recrutant les meilleurs éléments de l'élite locale et en les payant à des tarifs bien supérieurs aux standards en vigueur dans la région, les ONG suscitent un véritable exode des cerveaux. À telle enseigne que les docteurs, ingénieurs ou enseignants qui ont « goûté » aux charmes de l'humanitaire finissent souvent par se lancer à leur compte en ouvrant des cliniques, des écoles ou des bureaux d'études privés : autant d'initiatives qui ponctionnent la fonction publique du pays concerné et assombrissent les perspectives de reconstruction... à moins de tableer sur l'émergence d'une classe moyenne dans un temps très court.

*L'option d'un arrêt
ou d'une suspension des activités*

Travaillant dans l'urgence, la plupart des opérateurs n'ont, de toute façon, pas le recul nécessaire à une analyse sérieuse des effets pervers de leurs actions. Ils persistent donc à expliquer leurs défaillances en affirmant que l'aide reste insuffisante, rarement en admettant qu'elle peut aussi être trop abondante lorsqu'elle est mal distribuée ! Les décideurs n'ont pas voulu tirer les leçons de questions qui se posent depuis maintenant une bonne vingtaine d'années. L'option d'un arrêt ou d'une suspension des activités, en particulier, continue d'être considérée comme une sorte d'arme nucléaire, c'est-à-dire une alternative qui existe mais ne doit décemment pas être employée. Le risque, en se retirant, est en effet de « jeter le bébé avec l'eau du bain », en d'autres

termes, de perdre tous les bénéfices de la charité et de la solidarité internationales⁵. Partir, argue un directeur du CICR dans une interview, c'est laisser les populations à elles-mêmes : la réflexion s'arrête là, témoignant de l'entêtement d'une organisation qui cultive l'art du secret et refuse d'en dire plus sur les modalités de ses interventions⁶.

En fait, il existe des différences substantielles entre une simple suspension des opérations et un retrait définitif. Moins onéreuse, la première option a également moins de poids. Elle s'accompagne souvent de ce qu'on appelle du pilotage à distance, ou *remote control* en anglais, avec des employés locaux restés sur place pour maintenir les activités en état de veille. Ceci permet d'éviter les attaques contre les expatriés et les enlèvements. En revanche, l'absence de supervision occidentale facilite les détournements. Les autochtones sont particulièrement sensibles aux pressions de leur communauté familiale, clanique ou politique. Ils ont le plus grand mal à travailler correctement et parviennent encore moins à assurer la protection des populations civiles alors qu'eux-mêmes constituent des cibles de choix sur le plan économique et militaire.

La seconde option, elle, coûte beaucoup plus cher dans la mesure où elle oblige à fermer les missions et à rapatrier le matériel. Elle présente en outre des risques certains : la fermeture d'un camp de réfugiés ou la diminution de l'aide sont toujours des affaires délicates, qui s'accompagnent parfois d'affrontements. Ainsi en Éthiopie à la fin des années 1980, des émeutes ont éclaté dans les camps de Jijiga lorsque le HCR a voulu mettre un terme à son assistance alimentaire pour forcer les réfugiés somaliens à retourner dans leur pays. De même, en 1990, le recensement de ces camps a dû être suspendu du fait de la résistance physique des réfugiés, qui ne voulaient pas rendre leurs cartes de rationnement.

La stratégie du retrait comporte deux principales figures : le départ délibéré ou l'expulsion. Une des rares ONG à avoir usé de cette arme, MSF en témoigne à sa façon et dénote une certaine évolution dans ce domaine. En Éthiopie, d'abord, MSF ne s'est pas retirée de son plein chef, en décembre 1985, mais a été expulsée après avoir révélé aux médias les transferts forcés de populations par la dictature Mengistu⁷. Par la suite, en revanche, c'est sciemment que cette ONG a préféré interrompre ses programmes plutôt que de soutenir les génocisseurs qui s'étaient mêlés à la population civile dans les camps de réfugiés rwandais au Zaïre en 1995. Une telle tactique a été reprise au Burundi en 1999, où l'armée à dominante tutsi pratiquait la politique de la terre brûlée en parquant les paysans hutu dans des camps insalubres. De même en Guinée équatoriale, au tout début de l'année 2000, MSF a suspendu ses opérations en dénonçant la « cupidité » d'un gouvernement qui entravait les efforts des agences humanitaires. En février, de nouveau, elle s'est retirée de la province malgache de Toliara en condamnant publiquement les autorités pour avoir bloqué les secours à destination des victimes du choléra...

Au-delà des modalités pratiques, le dilemme est finalement de savoir s'il vaut mieux dénoncer haut et fort les abus ou se taire, au risque de s'en rendre complice. L'histoire de MSF, en l'occurrence, s'est bâtie autour de cette alternative. Elle commence vers 1968, quand Bernard Kouchner, alors jeune gastro-entérologue, part au Biafra pour le compte de la Croix-Rouge internationale et signe un contrat lui enjoignant de respecter un devoir de réserve. La Croix-Rouge, à l'époque une des seules agences à travailler dans l'urgence, se plie aux conditions draconiennes du gouvernement fédéral à Lagos, pour qui les secours apportés aux populations civiles constituent une forme de ravitaillement en faveur des

rebelles. La transgression de Bernard Kouchner est double : il veut dénoncer le « génocide » biafraïse, témoignant déjà de son penchant pour l'arme médiatique, et refuse d'obéir aux consignes des Nigériens. Sur le terrain se développent les premiers prototypes de « brigades humanitaires » intervenant sans l'accord préalable du Conseil de sécurité et l'autorisation des autorités, quitte à franchir les frontières aux côtés de mouvements rebelles.

Le devoir d'ingérence qui s'ébauche là s'inspire beaucoup des écrits engagés d'un Alexandre Soljenitsyne ou d'une Hannah Arendt à propos du goulag soviétique ou des camps de concentration nazis. Pour eux, la transgression a les vertus du courage quand l'obéissance mécanique à l'autorité est une forme d'acquiescement à la tyrannie. Sur ce plan, la position de MSF, favorable à une médiatisation des problèmes et à un interventionnisme sans frontières, s'oppose clairement à celle du CICR, qui privilégie la retenue et les contacts diplomatiques pour ne pas rompre les passerelles de dialogue. La dichotomie se retrouve d'ailleurs en ce qui concerne le traitement des prisonniers d'opinion : tandis qu'Amnesty International bat le rappel, le CICR adopte une politique de profil bas ; le premier s'attaque aux motifs de l'incarcération tandis que le second se préoccupe seulement des conditions de détention. L'un dénonce les causes des souffrances endurées, l'autre veut sauver des vies à n'importe quel prix.

A priori, les deux attitudes peuvent paraître complémentaires, avec un partage des tâches entre les ONG qui se font expulser pour avoir pointé du doigt les responsables des exactions, et celles qui choisissent de rester sur place en acceptant certaines compromissions. Ce dernier trait fait évidemment l'objet de nombreuses controverses. Selon l'argumentation du CICR, la confidentialité est nécessaire aux fonctions d'intermédiaire

entre les belligérants. La condamnation publique d'une des parties en présence couperait les ponts et priverait le CICR de sa capacité de persuasion. Résultat : celui-ci entretient des silences coupables, refusant, par exemple, de révéler l'existence des camps de concentration nazis pendant la Seconde Guerre mondiale. L'opacité de l'institution n'a rien d'étonnant quand on sait que l'indépendance du CICR est assurée par la cooptation de vingt-deux membres qui, jusqu'à récemment, devaient tous être de nationalité suisse. Au pays du secret bancaire, la discrétion – pour ne pas dire l'hypocrisie – est de mise alors que la Suisse fait fructifier l'argent des régimes les plus autoritaires de la planète, sans parler, évidemment, de l'or des Juifs confisqué par les nazis.

La prétendue neutralité du CICR rime, en l'occurrence, avec son manque de transparence, constat qui s'applique tout autant au HCR. Au mépris des conventions internationales prohibant le refoulement des réfugiés, cette organisation, une des plus impénétrables du système onusien, s'est parfois retrouvée « embarquée » dans des procédures de rapatriements *manu militari* des demandeurs d'asile. Sous prétexte d'obtenir un accord des gouvernements pour venir en aide aux populations déplacées, le HCR, maître d'œuvre en la matière, a pu cautionner malgré lui des opérations qui bafouaient les droits de l'homme. Le pas a plusieurs fois été franchi à propos des réfugiés ougandais au Soudan en 1980, éthiopiens à Djibouti en 1982 et rwandais fin 1996 puis burundais fin 1997 en Tanzanie, qui furent renvoyés chez eux la baïonnette au dos.

L'argument de la discrétion de la part du CICR ou du HCR s'avère d'autant plus inadmissible que les humanitaires sont justement d'irremplaçables témoins sur le terrain. En dépit de toutes les critiques qu'on peut leur adresser par ailleurs, c'est là une de leurs fonctions essentielles : celle d'avertir le reste du monde de l'im-

minence ou du déroulement d'une crise. Malgré la mondialisation de l'information, très peu de correspondants permanents ou d'envoyés spéciaux assurent ce rôle de veille et les médias passent fréquemment par les ONG pour effectuer leur reportage. Ces dernières faillissent d'autant moins à une telle mission qu'elles ont besoin de publicité pour mobiliser des fonds.

L'attitude inverse, celle du profil bas, obéit trop souvent à des logiques économique et administrative qui ne doivent rien à des considérations humanitaires. Le CICR, par exemple, dépend à 90 % des contributions des États et son directeur général avoue avoir très rarement refusé ces fonds en dépit des conditionnalités du donateur en ce qui concernait leur utilisation⁸. Les ONG moins institutionnalisées, elles, sont tout autant à la merci des organisations internationales chargées de redistribuer l'argent du marché humanitaire. D'une certaine manière, elles ont besoin de la guerre pour vivre. C'est leur fonds de commerce. Un responsable d'Action contre la Faim dans le Sud du Soudan l'avouait crûment : « *Les guérillas veulent que nous restions dans la région, et nous aussi, pour d'autres raisons. Mon travail est d'assurer le maintien d'Action contre la Faim. Si nous partons du Soudan et que d'autres ONG nous remplacent, nous aurons moins de chances d'obtenir des financements, c'est la triste vérité [...]. Une ONG doit être sur le terrain, en l'occurrence le terrain qui intéresse les donateurs.* »⁹ Dans cette perspective, l'imposition par la SPLA de taxes aux ONG travaillant dans le Sud du Soudan ne remettra pas en cause la poursuite des opérations humanitaires, alors qu'une telle décision revient à financer directement les belligérants. « *Parmi la quarantaine d'ONG présentes, relate la Lettre de l'Océan Indien, beaucoup sont prêtes à accepter ces conditions, de crainte de perdre des programmes portant sur des centaines de millions de dol-*

lars. C'est en particulier le cas des ONG religieuses comme Catholic Relief Services, International Rescue Committee et même World Vision, dont le responsable au Sud-Soudan confessait il y a peu en privé qu'il ne pouvait pas prendre le risque de se faire expulser par la SPLA vu le volume financier de ses programmes dans cette zone »¹⁰ !

Des dynamiques lourdes

En grossissant à peine le trait, l'aide humanitaire est devenue un marché féroce, avec ses rackets, ses entourloupes, sa concurrence déloyale et ses délits d'initiés. Les ONG en sont venues à se disputer leur part du « gâteau ». Un bon nombre d'entre elles ne méritent plus le qualificatif de « non gouvernementales » car elles dépendent désormais des grandes organisations internationales pour qui elles sous-traitent. La plupart ont très peu de ressources propres et les financements publics représentent aujourd'hui plus de la moitié de leur budget, contre un tiers à la fin des années 1980 et environ 1 % au début des années 1970¹¹... Une fois négociés les montants accordés aux ONG, ces dernières ont alors intérêt à tout dépenser. Elles connaissent le même problème que l'administration française, dont les budgets sont reconduits en fonction des dépenses de l'année précédente, ce qui oblige à épuiser tous les soldes disponibles avant Noël, peu importe comment.

La « marchandisation » de l'aide humanitaire est un phénomène marquant de la décennie écoulée, pour le meilleur comme pour le pire. Les ONG ont fini par admettre qu'il était impossible d'échapper aux lois de l'économie de marché. Fondamentalement, le don matériel ne pouvait jamais être complètement désintéressé et inconditionnel ; au contraire, il rentrait dans un

jeu d'échanges et de patronages exacerbant les clivages entre les pauvres et les riches¹². Les États, pour leur part, ont appuyé un mouvement qui leur a permis d'éluder leurs responsabilités et de déléguer, voire privatiser la mise en œuvre des opérations humanitaires¹³. D'après certains, ce n'était pas forcément une mauvaise chose car les ONG constituaient des acteurs économiques performants¹⁴. L'ère bilatérale des grands chantiers institutionnels semblait de toute façon révolue, supplantée par les adeptes du slogan : *Small is beautiful*. Les microprojets ont particulièrement ravi les donateurs, pour ne pas dire les investisseurs. En effet, ils ont présenté l'avantage d'être moins onéreux et mieux ancrés dans la société civile, favorisant ainsi les efforts de démocratisation en direction d'une « bonne gouvernance », laquelle était censée aller de pair avec une libéralisation économique.

Le problème vient plutôt de ce que les motivations humanitaires ont pu céder le pas devant de telles dynamiques économiques. Rares sont les ONG qui disposent d'une surface financière suffisante pour garantir leur indépendance politique. Justement récompensée du prix Nobel, MSF représente une des dernières du genre. Fidèle à son éthique première, elle reste une véritable organisation « non gouvernementale », capable, donc, de résister aux injonctions stratégico-politiciennes des bailleurs de fonds. Aussi compte-t-elle également parmi les seules ONG à manifester la volonté de se désengager des situations les plus critiques¹⁵.

Dans la plupart des cas, la course aux financements publics a sinon déboucher sur des compétitions assez sordides, bien des ONG étant à la limite de la banqueroute. La recherche de capitaux privés n'a pas toujours été plus brillante, lesdites ONG consacrant une bonne partie de leur budget à assurer leur fonctionnement interne. G. Hancock, dont le livre sur les nababs

de la pauvreté fit scandale, montre par exemple qu'en 1985, à peine plus de 3 % des donations reçues par l'organisation Hunger Project aux États-Unis et en Grande-Bretagne furent effectivement dépensés dans des pays du tiers-monde¹⁶. Le reste fut absorbé par la masse salariale des employés occidentaux et les frais de représentation, les communications téléphoniques notamment. L'aspect publicitaire de la question a choqué bien des observateurs et a pris un tour polémique dans la mesure où ces ONG paraissaient mettre en scène et exploiter de façon éhontée la misère des autres. La controverse a nourri tout un débat éthique et esthétique, spécialement sur le plan photographique, ainsi qu'en a témoigné, encore récemment, la critique des prises de vues sophistiquées d'un Sebastião Salgado, par opposition à l'aspect documentaire des images fournies d'habitude par le HCR¹⁷.

Il ne faut pourtant pas se tromper de combat. Les ONG restent fragiles et il ne s'agit pas de torpiller leurs tentatives de survie. La motivation initiale de ces « entreprises caritatives » est d'aider son prochain et non pas de faire du profit, ne l'oublions pas. La rémunération des cadres de l'humanitaire ne pose pas problème en soi. Certes, elle semble excessive quand elle se compare au niveau de vie très bas des populations bénéficiant de l'expertise occidentale. Mais dans les pays développés, elle s'avère vite nécessaire pour peu que l'on veuille mobiliser un personnel qualifié. Le bénévolat, l'héroïsme, le scoutisme et la foi missionnaire fournissent rarement des recrues adaptées à des tâches très techniques. On peut douter des capacités du jeune chirurgien qui exerce pour la première fois ses talents dans une zone de guerre. C'est d'ailleurs un reproche que l'on fait aux ONG françaises relativement à leurs « concurrentes » anglo-saxonnes, souvent plus professionnelles. En France, on s'est longtemps contenté d'en-

voyer sur le front des volontaires qui échappaient ainsi au service militaire et au chômage ; leur brève excursion humanitaire faisait office de sas entre la fin des études et l'entrée dans le monde du travail.

D'une certaine manière, de telles vocations s'apparentent à une sorte de formation sur le tas qui satisfait bien l'adage populaire : « Les voyages forment la jeunesse. » Sur le terrain, on confie à des opérateurs inexpérimentés des responsabilités que ceux-ci n'auraient jamais exercées en Occident. C'est autant de gagné pour les entreprises embauchant un logisticien qui aurait fait ses premières armes dans le contexte difficile d'un pays en guerre. Mais c'est autant de perdu pour les populations censées profiter du savoir-faire des techniciens de l'urgence. Le bénéfice final en revient aux économies du monde industrialisé, où les subventions de l'État au secteur caritatif font figure d'assistance sociale et où les organisations non gouvernementales à caractère philanthropique représentent un important volant d'emploi : 2,7 millions de personnes en Amérique du Nord, entre 4 % de la force de travail en France et 9 % au Canada, par exemple¹⁸...

Replacés dans le contexte d'une économie de marché, les hauts salaires des cadres de l'humanitaire ne sont donc pas choquants du moment qu'ils constituent une garantie d'excellence. Ils le deviennent en revanche lorsqu'ils relèvent du népotisme. Du fait d'un système de recrutement fondé sur des quotas, les Nations unies sont particulièrement frappées par un tel travers, qui voit la compétence céder à l'entregent. Les salaires, fort élevés, y suivent la grille recommandée par Georges Noblemaire : afin d'attirer les meilleurs éléments, ce diplomate français, en poste à la SDN dans les années 1920, avait préconisé une échelle de rémunérations dont les barèmes étaient fixés d'après ceux de la fonction publique la mieux payée des États

membres. À l'époque, la SDN ne comptait presque pas de pays du Sud et les différentiels de revenus étaient bien moindres. À présent, un diplomate du tiers-monde à l'ONU peut, à lui seul, entretenir toute une clientèle et passe une bonne partie de son temps de travail à essayer de conserver sa rente de situation.

Ces déboires ne sont pas sans rapport avec la crise financière qui a affecté les Nations unies et dont les rebondissements ont perturbé la redistribution de l'aide. Sous le gouvernement Reagan, les États-Unis n'ont plus voulu jouer le rôle de la « poule aux œufs d'or ». Principal contributeur de l'Organisation, à hauteur d'un quart du budget, ils se sont plaints de ne pas être représentés en conséquence à l'Assemblée générale, où leur voix équivalait à celle de chacun des pays membres. En 1985, l'amendement Kassebaum a modifié le Foreign Relations Authorisation Act en limitant la contribution de Washington à 20 % du budget de l'ONU. En décembre de la même année, le Congrès votait le Gramm-Rudman Act et bloquait une partie de ses versements afin de réduire le déficit de la balance des paiements américaine.

La critique du fonctionnement des Nations unies, reconnaissons-le, n'était pas dénuée de fondements. Nécessitant un consensus de tous les instants, la lourdeur bureaucratique de l'ONU a retardé les processus de décision humanitaire malgré l'urgence des besoins exprimés. Pire encore, le « machin » s'est surtout préoccupé de sa survie. Cette dynamique endogène frappe un bon nombre d'organisations internationales. L'OTAN peut ainsi être suspectée d'avoir précipité l'intervention des Alliés au Kosovo pour assurer son renouvellement : au moment où se négociait la reconduction du traité de l'Atlantique Nord, elle avait en effet perdu de sa crédibilité à cause des rebuffades humiliantes de Milosevic, qui avait rejeté plusieurs de ses ultimatums...

Une telle logique n'a pas non plus épargné la machine administrative des plus grosses ONG. Ces dernières ont fait figure d'armées gouvernementales dans des opérations où il aurait fallu la mobilité des guérillas. Avec tous les inconvénients du genre, notamment la lenteur de réaction, elles ont d'autant plus perdu en efficacité qu'elles ont dû calquer leur fonctionnement sur celui des organisations internationales, lesquelles redistribuaient les financements des bailleurs et concevaient les projets à mettre en œuvre. Les appels d'offre à l'origine d'un tel partenariat ont mis en évidence des critères de sélection fort subjectifs, qui devaient beaucoup au lobbying et à des gages d'honorabilité comme la durée de vie ou la taille d'une ONG.

L'impossible mesure de l'efficacité

Dans cette perspective, le bilan des actions sur le terrain a souvent été exagéré à des fins « publicitaires ». L'opération « Restore Hope », par exemple, prétendait sauver entre un et deux millions de Somaliens¹⁹. Les experts pensent qu'elle a en fait permis d'épargner la vie de 10 000 à 25 000 personnes, le CICR estimant que son travail dans les mois précédant le débarquement des GI's avait été bien plus performant, puisqu'il aurait évité la mort de 90 000 Somaliens victimes de la famine²⁰. En vérité, la mesure de l'impact d'un programme humanitaire pose toujours un grand nombre de difficultés.

Des spécialistes recensent pas moins de soixante variables susceptibles d'influencer la capacité d'action d'une ONG²¹. Certains insistent plus précisément sur une exigence de transparence qui impose de rendre des comptes et de se soumettre aux investigations d'un audit²². Pour être efficaces, les associations caritatives

doivent pouvoir expertiser, sanctionner et changer leurs méthodes de travail²³. Leurs rapports d'activités sont censés évaluer les effets d'un projet à court terme, à moyen terme et à long terme. Ils doivent également être disponibles pour les bénéficiaires, les membres et les fondateurs de l'ONG, les donateurs privés et publics, les autorités et les autres opérateurs. Après tout, les populations destinataires de l'aide semblent les mieux placées pour évaluer la réussite d'une opération. Or elles sont rarement consultées en ce qui concerne les modalités de distribution de l'assistance internationale. Elles n'ont personne auprès de qui se plaindre du traitement qui leur est réservé, si ce n'est les opérateurs eux-mêmes, à la fois juges et parties.

Beaucoup considèrent que donner des médicaments ou de la nourriture constitue en soi une bonne chose. Au vu de ce raisonnement, le critère d'excellence se juge à l'accessibilité des bénéficiaires. Le tonnage de riz ou le nombre de tentes distribuées deviennent des instruments de mesure essentiels et suffisants pour évaluer le rendement des ONG. L'analyse financière, en particulier, se préoccupe beaucoup de la part budgétaire allouée aux dépenses sur le terrain. Une logique fondamentalement économique prévaut ici, avec des objectifs de « rentabilité humanitaire » qui ne se soucient pas de l'impact de l'aide et du nombre de vies réellement sauvées à terme.

La vraie question, pourtant, serait de se demander dans quelle mesure la charité perpétue la guerre. Trop souvent, les analystes et les praticiens préfèrent ne pas y penser. Adeptes de la « politique de l'autruche », certains posent bien le problème mais l'évacuent aussitôt en considérant que la dépendance induite par l'aide est un obstacle autrement plus important²⁴. Résultat, on ne sait pas dans quelle proportion les opérations humanitaires touchent effectivement les populations visées et l'on ne connaît presque rien de leurs conséquences ulté-

rieures, une fois les programmes terminés²⁵. « *Jusqu'à aujourd'hui, remarque un acteur lucide, personne n'a [par exemple] tenté de savoir si l'assistance internationale avait tué plus de vies en Éthiopie qu'elle n'en avait sauvées au cours des années 1984 et 1985.* »²⁶

De fait, le bilan des ONG occidentales qui travaillent dans l'urgence n'est pas facile à évaluer. Commentant le pillage de convois alimentaires et le vol de véhicules humanitaires par les factions armées au Liberia, le directeur d'Oxfam avouait ne pas pouvoir affirmer que plus de vies auraient été sauvées en continuant les programmes d'aide ou en les suspendant. « *La question, disait-il, est de savoir si de tels abus signifient que l'aide ne permet plus aux civils d'avoir accès aux biens de première nécessité et de bénéficier d'une protection contre la violence.* »²⁷ À sa façon, la problématique évoque celle du soldat Ryan : faut-il mettre en danger d'autres vies humaines pour en sauver une seule ? Ou faut-il céder à un calcul morbide et cesser les opérations ?

Dans le premier cas, les moralistes considèrent que la vie humaine prime sur tout et mérite des sacrifices, y compris celui qui consiste à endosser les effets pervers de l'aide. Au lieu d'anticiper les risques de détournements et de prolongation des hostilités, il faut d'abord parer au plus pressé. Dans le second cas, les pragmatiques mettent au contraire en balance les vies sauvées avec les morts causées par un prolongement artificiel du conflit. Un tel raisonnement apparaît certes cruel car il envisage froidement de laisser mourir un enfant plutôt que de vouloir le soigner à tout prix, au risque de nourrir les combattants et de permettre le massacre de... dix autres enfants.

Dix vies demain contre une aujourd'hui. Le dilemme n'est pas résolu. Mais il existe de nombreux fronts

humanitaires où l'aide se déploie peu à des fins militaires. Les décideurs doivent faire des choix, établir des priorités, rayer du champ de l'intervention les terrains où les programmes d'assistance dérivent trop manifestement vers une fonction de soutien logistique aux belligérants. Les praticiens admettent eux-mêmes qu'il est impossible de traiter tout le monde, à l'instar d'une salle d'urgences lorsque les services hospitaliers sont débordés après un accident grave. Mieux vaut alors sauver les patients qui peuvent encore l'être plutôt que de consacrer un temps précieux à maintenir artificiellement en vie les cas les plus désespérés²⁸. Un tri s'opère sur le tas, qui écarte les options les moins susceptibles de réussir. Dans cette logique, mieux vaut aussi concentrer ses efforts sur les pays où l'aide ne joue pas un rôle très structurant pour l'économie de guerre locale.

NOTES

¹ Piguet, 1998, p. 353.

² Prendergast, 1996.

³ Menkhaus *et al.*, 1999.

⁴ Magan, 1983.

⁵ Weiss *et al.*, 1996, p. 133.

⁶ *Politique internationale*, n° 87, printemps 2000, p. 445.

⁷ Brauman, 1998.

⁸ *Politique internationale*, n° 87, printemps 2000, p. 443.

⁹ Cité par Rieff, 1995, p. 5.

¹⁰ *Lettre de l'Océan Indien* n° 873, 2/10/1999, p. 1.

¹¹ Edwards *et al.*, 1996.

¹² Stirrat *et al.*, 1997.

¹³ Duffield, 1997.

¹⁴ Edwards *et al.*, 1997.

¹⁵ Sa spécialisation médicale n'y est pas pour rien, d'ailleurs : à moins de faire du serment d'Hippocrate un sermon d'hypocrite, les praticiens admettent en général certaines limites à leur obligation d'assister les personnes en danger et refusent de maintenir

L'AIDE HUMANITAIRE, AIDE À LA GUERRE ?

en vie la victime en train d'être torturée par ses tortionnaires.
Cf. Brauman, 1995 et 1996.

¹⁶ Hancock, 1989, p. 6.

¹⁷ Salgado, 2000. Pour un traitement plus conventionnel de la représentation des réfugiés, cf. Kismaric *et al.*, 1989.

¹⁸ Smillie, 1995, p. 1. Le cas de la France est particulièrement frappant : en pleine période de chômage, au cours des années 1980, l'emploi du secteur non lucratif y a augmenté de 40 %.
Cf. Archambault, 1996.

¹⁹ Crocker, 1995.

²⁰ Sommer, 1994, p. 57 et 118 ; Waal, 1994, p. 158.

²¹ Handy, 1993, p. 15.

²² Smillie, 1997.

²³ Edwards *et al.*, 1995, p. 10.

²⁴ Anderson, 1998, p. 138-139.

²⁵ Karim *et al.*, 1996, p. 153.

²⁶ Destexhe, 1993, p. 125.

²⁷ Cité in Roberts, 1996, p. 34.

²⁸ Weiss *et al.*, 1996, p. 131.

CONCLUSION
DE LA DIFFICULTÉ
À ARRÊTER L'AIDE HUMANITAIRE

Que l'aide humanitaire puisse financer la guerre et contribuer à sa reproduction n'est pas le moindre de ses paradoxes. Le problème de fond vient de ce que la guerre et la famine constituent les deux termes d'une équation infernale : un cercle vicieux où la guerre crée la famine et inversement. Autrement dit, les hostilités font de la faim une arme politique et un système dans lequel l'aide alimentaire ne peut jouer qu'un rôle de palliatif. À terme, celle-ci ne résout rien des dysfonctionnements qui ravagent les populations dans le besoin. La paix et la stabilité politique sont les seules à même de permettre la reprise des flux commerciaux et d'activités économiques « normales ».

Le déploiement de l'assistance internationale dans les zones de conflits armés, en outre, ne peut pas être neutre. Les meilleures intentions du monde n'empêchent pas les secours d'alimenter les économies de guerre. Les ONG occidentales, notamment médicales, entretiennent à tort l'illusion de poursuivre des objectifs strictement humanitaires au nom d'un idéal universel qui vise à prodiguer des soins sans aucune discrimination et qui, de fait, réduit l'homme à son existence biologique. Elles s'attaquent aux symptômes et prétendent cautériser les plaies sans chercher à résoudre la source politique du problème et à guérir les causes profondes de la maladie.

Dans cette optique, elles refusent d'admettre les effets stratégiques de leurs actions et leurs responsabilités en ce qui concerne le prolongement des conflits. Leur position détonne d'ailleurs dans des contextes culturels où le concept d'assistance à des personnes en danger n'a pas le sens interventionniste des États-providence du monde développé. Les populations locales, elles, ne croient pas à l'impartialité des humanitaires et il ne faut pas s'étonner qu'un nombre grandissant d'entre eux soient volontairement tués par les belligérants, pour qui ils font figure d'intrus.

Certes, il ne serait pas juste d'exagérer l'impact des détournements de l'aide. Son importance est fonction du volume des secours dispensés, de l'économie du pays concerné et de la nature de la crise. En temps de paix, déjà, l'aide alimentaire n'a qu'un effet limité sur la situation nutritionnelle des pays bénéficiaires. Dans les pays en guerre, même les plus démunis, les actions humanitaires ne sont pas toujours aussi structurantes que les Occidentaux voudraient bien le croire. Elles n'assurent jamais qu'une petite partie des besoins et ne touchent qu'une minorité des habitants : à peine plus de 12 % de la population du Sud Soudan par exemple, malgré l'ampleur de l'opération « Lifeline Sudan », une des plus vastes du genre.

Bien souvent, les humanitaires surestiment leur capacité à orienter le cours des événements et se prennent pour des sortes de *deus ex machina*. Plus exactement, ils croient à l'efficacité des conditions politiques de l'aide, quitte à compromettre la neutralité qu'ils revendiquent. Qu'il s'agisse d'une conditionnalité négative – en cessant les programmes – ou positive – en sélectionnant des secteurs prioritaires, une telle attitude fait peu de cas du nationalisme « ombrageux » des populations assistées et de leur capacité à vivre en autarcie.

CONCLUSION

Pour autant, l'impact très relatif des secours ne dédouane nullement les humanitaires de leurs responsabilités morales. Le problème est bel et bien de ne pas *trop* alimenter les circuits économiques de la guerre. La question ne consiste donc pas à savoir si, à elle seule, l'aide suffit à entretenir la guerre, mais de connaître le seuil à partir duquel ses effets pervers l'emportent sur ses effets bénéfiques.

Aucune parade véritablement efficace n'a été trouvée. Maintenant, le défi consiste à mesurer les conséquences des interventions humanitaires dans la durée et à les comparer avec les avantages immédiats pour la population concernée. C'est un travail de longue haleine, bien moins spectaculaire que d'afficher le tonnage de nourriture distribuée.

Les donateurs devraient néanmoins considérer un tel critère avant d'investir des fonds dans un conflit déjà « enlisé ». Il faut savoir dire « stop ». Parfois, l'arrêt des activités humanitaires et le retrait des organisations caritatives doivent bel et bien être pensés comme une forme d'aide. Une aide par défaut, soit, mais une aide stratégique qui, en retour, permettrait de ne pas céder aux diktats et aux exactions des seigneurs de guerre.

Dans bien des cas, nous l'avons vu, les agences humanitaires ne se retirent qu'après l'assassinat d'un de leurs membres. Une telle tactique, même accompagnée d'une grosse campagne médiatique, ne rentre absolument pas dans le cadre d'un retrait intelligent et concerté. Elle est dictée par les événements et ne répond pas à une stratégie s'inscrivant dans les rapports de force qui dominent la négociation entre les humanitaires et les belligérants. Pire encore, elle donne le sentiment d'abandonner à leur sort les populations sans défense quand les expatriés sont à leur tour menacés par les combats. Malgré la militarisation croissante des camps de réfugiés en Somalie à partir du début des

années 1980, le HCR a ainsi choisi de ne quitter le pays qu'en 1990, au moment où la dictature était en train de s'effondrer et ne pouvait plus assurer la sécurité du personnel de l'ONU. Avant cela, les fonds de l'organisation avaient largement contribué à financer un régime illégitime, jusqu'à 40 % du produit national brut en 1980. Assurément, les ONG et les organisations internationales auraient dû refuser plus tôt de continuer à cautionner un gouvernement répressif, dont les abus devaient finir par précipiter l'explosion de violence...

Bien entendu, un éventuel désengagement ne doit pas bloquer les actions humanitaires à venir. Il est facile de critiquer après coup. Rétrospectivement, les déconvenues d'une opération de la paix ou d'un projet d'urgence peuvent se juger au regard de ce qui n'a pas été accompli. Mais sur le moment, il faut faire des choix en grande partie dictés par les rapports de force sur le terrain. Mieux vaut d'abord engager des fonds et se retirer ensuite, quand la situation dégénère. Il s'agit en réalité de prévenir aussi rapidement que possible les dérapages et détournements habituels à ce type d'intervention.

Pour les décideurs, l'option d'un arrêt des opérations humanitaires ne doit s'envisager qu'à l'extrémité d'une échelle de gradation allant de l'intervention massive au retrait médiatisé et accompagné d'une dénonciation tonitruante des belligérants. *Grosso modo*, une telle échelle de gradation comprend trois principaux niveaux : un engagement lourd, notamment en période de reconstruction après guerre ; une aide ponctuelle avec les diverses figures du genre, du saupoudrage au traitement chirurgical limité dans le temps et dans l'espace ; l'interruption des activités, enfin.

Malheureusement, la solution retenue en situation de crise s'inscrit presque toujours dans un créneau intermédiaire où l'on évite à la fois de trop faire et de ne rien faire. Les actions vraiment structurantes, du type du plan

Marshall dans l'Europe détruite de 1945, relèvent de l'histoire alors que l'aide d'urgence tend à justifier la diminution des efforts consacrés à l'aide au développement, qui s'inscrit dans la durée et est beaucoup moins spectaculaire. De même l'arrêt brutal et concerté des activités humanitaires n'est-il jamais considéré sérieusement ; ce n'est qu'un argument dans le rapport de forces qui oppose les Occidentaux aux gouvernements et aux rebelles du tiers-monde sur le territoire desquels la distribution a lieu. À quelques exceptions près, la sanction n'est jamais appliquée, ou alors dans un temps très court, qui n'infléchit pas la poursuite de l'aide.

Les opérateurs humanitaires ont quelque facilité à plaider en faveur d'un *statu quo* bancal, car ils ne savent pas à partir de quel moment les effets pervers de leurs actions deviennent plus importants que les bénéfices attendus de programmes dont on ne connaît jamais, à terme, l'impact réel. La comparaison n'est pas évidente, il faut le reconnaître. Au mieux peut-on chercher à affiner les instruments de mesure. Dans tous les cas, le calcul et la pondération des uns et des autres resteront toujours aléatoires et subjectifs. Plus efficace serait l'amélioration du fonctionnement interne du « business de la charité », spécialement en ce qui concerne la sélection des ONG sur un secteur très compétitif. C'est d'ailleurs là un des aspects les plus choquants du système, quand la logique économique d'attribution des marchés l'emporte sur l'évaluation des besoins. Les populations assistées ne sont pas dupes et le durcissement de leur ingratitude à l'égard du bon Samaritain occidental traduit bien les désillusions quant au désintéressement des pourvoyeurs de la charité internationale.

Habités à la critique, les humanitaires ont réagi en engageant plusieurs types de réformes concomitantes, à savoir la privatisation de l'aide, la délégation des opérations à des acteurs locaux et la refonte du mode de dis-

tribution des fonds. Ce dernier point est sûrement le plus susceptible de produire des résultats, car il permet de travailler en amont. La logique mise en œuvre ici paraît assez similaire à celle de la lutte contre les trafics d'armes. Il s'avère plus facile d'agir sur l'offre que sur la demande : de réglementer les activités des marchands de canons plutôt que d'inciter ou obliger les guerriers du tiers-monde à déposer les armes.

S'agissant des circuits financiers de l'aide humanitaire, il existe déjà, en principe, des usages et des règles écrites. C'est leur application qui fait défaut. On pourrait donc imaginer l'établissement d'un Conseil d'experts, indépendant à la fois des organisations internationales chargées d'attribuer les fonds et des ONG censées les dépenser. Celui-ci serait capable d'analyser les situations politiques à un niveau très fin et d'évaluer les effets pervers d'une assistance étrangère, à défaut de les comparer scientifiquement à leurs bénéfices supposés. Il pourrait par exemple stigmatiser les associations religieuses qui, dans le Sud du Soudan, ont accepté de payer un impôt de guerre à la SPLA et ainsi financé directement les combattants. Il pourrait aussi dénoncer les ONG laïques qui persistent à se faire racketter dans le Sud de la Somalie ou à cautionner des dictatures comme en Corée du Nord, où les donateurs n'ont quasiment aucun droit de regard sur la distribution des secours.

Une simple condamnation publique émanant d'un Conseil indépendant mais reconnu de tous serait fort préjudiciable pour les opérateurs évoluant sur un marché concurrentiel et soumis à la vigilance des médias. De tels blâmes, n'en doutons pas, heurteraient les sensibilités de l'opinion publique et les intérêts bien compris de chacun : tant les États que les organisations internationales et leurs sous-traitants par procuration, les ONG. Dénoncer les dysfonctionnements de l'aide humanitaire revient à remettre en cause un *modus*

CONCLUSION

vivendi permettant au monde industrialisé de ne pas intervenir directement sur des terrains difficiles et de refouler, autant que faire se peut, les hordes de miséreux qui, sinon, ne manqueraient pas de venir demander l'asile en Occident. En dépit des dénégations de circonstances, les ONG servent de paravent aux puissances occidentales, de prétexte pour se désengager de continents « perdus », en train de sombrer dans l'oubli et la lassitude.

C'est bien là le défi que posent les modalités d'un retrait concerté. Celui-ci doit être pensé dès le moment où se décide une opération humanitaire ; sa conception a autant d'importance que l'organisation de la distribution des secours. Cependant, son usage ne doit pas promouvoir des logiques d'abandon et de désertion. À sa manière, la suspension de l'aide est un levier politique dans des situations de guerre caractérisées par des rapports de force. Elle fait partie des instruments de la conditionnalité qui concourent à l'émergence d'un droit d'ingérence.

Paris, août 2000 – avril 2001

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AFRICA WATCH, [nov. 1994], *Sudan : The Lost Boys. Child Soldiers and Unaccompanied Boys in Southern Sudan*, New York, Human Rights Watch, 25 p.

AFRICA WATCH, [1994], *Civilian Devastation. Abuses by all Parties in the War in Southern Sudan*, New York, Human Rights Watch, 279 p.

AFRICA WATCH, [1992], *Conspicuous Destruction. War, Famine and the Reform Process in Mozambique*, New York, Human Rights Watch, 202 p.

AFRICA WATCH, [1991], *Evil Days. Thirty Years of War and Famine in Ethiopia*, New York, Human Rights Watch, 386 p.

AFRICAN RIGHTS, [mai 1997], *Food and Power in Sudan : A Critique of Humanitarianism*, Londres, African Rights, 370 p.

AFRICAN RIGHTS, [juil. 1995], *Facing Genocide. The Nuba of Sudan*, Londres, African Rights, 344 p.

AFRICAN RIGHTS, [juil. 1993], *Somalia : Human Rights Abuses by the United Nations Forces*, Londres, African Rights, 35 p.

AFRICAN RIGHTS, [mai 1993], *Somalia : Operation Restore Hope, a Preliminary Assessment*, Londres, African Rights, 59 p.

AKPAN, N. U., [1972], *The Struggle for Secession, 1966-70 : an Account of the Nigerian Civil War*, Londres, Frank Cass, 225 p.

ALADE, Raphael Bolanle, [1975], *The Broken Bridge. Reflections and Experience of a Medical Doctor during the Nigerian Civil War*, Ibadan, Caxton Press, 140 p.

AL-SHAZALI, Salah al-Din, [1993], « Le coût humain et social de la guerre civile », *Égypte Monde Arabe* (Le Caire), n° 15-16, p. 97-118.

ANDERSON, Mary B., [1998], « You Save My Life Today, But for What Tomorrow ? Some Moral Dilemmas of Humanitarian Aid », in Moore, Jonathan (éd.), *Hard Choices : Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Lanham (Ma.), Rowman & Littlefield, p. 137-156.

L'AIDE HUMANITAIRE, AIDE À LA GUERRE ?

AN-NAIM, A. & DENG, F. (éd.), [1990], *Human Rights in Africa : Cross-Cultural Perspectives*, Washington, Brookings Institution, 399 p.

ARCHAMBAULT, E., [1996], *Le Secteur sans but lucratif*, Paris, Economica, 261 p.

ASKIN, S., [mars 1987], « Food Aid Diversion », *Middle East Report*, p. 38-40.

ASSEFA, Hizkias, [1987], *Mediation of Civil Wars : Approaches and Strategies – The Sudan Conflict*, Boulder (Co.), Westview, 234 p.

BANÉGAS, R., [1998], « De la guerre au maintien de la paix : le nouveau business mercenaire », *Critique internationale*, n° 1, p. 179-94.

BARNEN, Rädä, [1994], *The Unaccompanied Minors of Southern Sudan*, Stockholm, Swedish Save the Children, 77 p.

BARRY, Mamadou Aliou, [1997], *La Prévention des conflits en Afrique de l'Ouest*, Paris, Karthala, 208 p.

BAYART, Jean-François, [sept. 1982], « Microprocédures », *Politique africaine*, n° 7, p. 40-42.

BEAUMONT, Roger, [1995], « Small Wars : Definitions and Dimensions », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 541, p. 20-35.

BELGRAD, Eric & NACHMIAS, Nitza, [1997], *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*, Westport, Praeger, 220 p.

BELLION-JOURDAN, J., [juin 1997], « L'humanitaire et l'islamisme soudanais. Les organisations Da'wa Islamiya et Islamic African Relief Agency », *Politique africaine*, n° 66, p. 61-73.

BENNET, J., [1987], *The Hunger Machine : the Politics of Food*, Londres, Polity Press, 232 p.

BERGER, Iris, [1976], « Rebels or Status-Seekers ? Women as Spirit Mediums in East Africa », in Hafkin, Nancy & Bay, Edna (éd.), *Women in Africa*, Californie, Stanford University Press, p. 157-181.

BETTATI, Mario, [1998], « L'embargo "filtrant" : une solution efficace », in Action contre la Faim (éd.), *Géopolitique de la Faim*, Paris, PUF, p. 189-195.

BOILLEY, Pierre, [1999], « Enfermements administratifs, enfermements d'exil : la chaîne des réclusions sahariennes », in Bernault, Florence (éd.), *Enfermement, prison et châtements en Afrique, du XIX^e siècle à nos jours*, Paris, Karthala, p. 365-385.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BOLGER, Daniel P., [1995], *Savage Peace : Americans at War in the 1990's*, Novato (CA), Presidio, 420 p.

BOWDEN, Mark, [1999], *Black Hawk Down*, Londres, Bantam Press, 386 p.

BRAUMAN, Rony, [1998], « Refugee Camps, Population Transfers, and NGOs », in Moore, Jonathan (éd.), *Hard Choices : Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Lanham (Ma.), Rowman & Littlefield, p. 177-194.

BRAUMAN, Rony, [1996], *Humanitaire, le dilemme : entretien avec Philippe Petit*, Paris, Textuel, 106 p.

BRAUMAN, R., [1995], *L'Action humanitaire*, Paris, Flammarion, 127 p.

BRENET, Nadège & PERCIER, Philippe, [nov. 1997], « L'embargo : pertinence stratégique actuelle d'une arme économique », *Défense nationale*, p. 35-47.

BRODEUR, J.-P., [1998], « Maintien et imposition de la paix en Somalie », *Cultures et conflits*, n° 29-30, p. 175-228.

BRUCKNER, P., [1983], *Le Sanglot de l'homme blanc. Tiers Monde, culpabilité, haine de soi*, Paris, Seuil, 309 p.

CHALK, Frank & JONASSOHN, Kurt, [1990], *The History and Sociology of Genocide*, New Haven, Yale University Press, 461 p.

CILLIERS, J. & MASON, P. (éd.), [1999], *Peace, Profit or Plunder : The Privatisation of Security in War-Torn African Societies*, Johannesburg, Institute of Security Studies, 245 p.

CLARK, Jeffrey, [1993], « Debacle in Somalia », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 1, 1993, p. 109-123.

CLAY, J. W., STEINGRABER, S. & NIGGLI, P., [1988], *The Spoils of Famine : Ethiopian Famine Policy and Peasant Agriculture*, Cambridge (Mass.), Cultural Survival, 303 p.

CLAY, J. W. & HOLCOMB, B. K., [1986], *Politics and the Ethiopian Famine, 1984-1985*, Cambridge (Mass.), Cultural Survival, 250 p.

CLEAVER, Gerry & MAY, Roy, [1995], « Peacekeeping : The African Dimension », *Review of African Political Economy*, vol. 22, n° 66, p. 485-497.

COHEN, J. M. & ISAKSSON, N.-I., [sept. 1987], « Villagisation in Ethiopia's Arsi Region », *Journal of Modern African Studies*, vol. 25, n° 3, p. 435-464.

COMBLIN, C., [1995], *Les Réfugiés, instrument politique dans le Tiers monde*, Bruxelles, GRIP, 60 p.

L'AIDE HUMANITAIRE, AIDE À LA GUERRE ?

CONNELL, D., [oct. 1979], « Eritrea : The Politics of Refugees », *Horn of Africa*, n° 2, p. 4-7.

CORTRIGHT, David & LOPEZ, George (éd.), [2000], *The Sanctions Decade : Assessing UN Strategies in the 1990's*, Boulder (Co.), Lynne Rienner Publishers, 274 p.

CORTRIGHT, David (éd.), [1997], *The Price of Peace : Incentives and International Conflict Prevention*, Lanham (Md.) Rowman & Littlefield, 347 p.

COSER, Lewis, [1956], *The Functions of Social Conflict*, Glen-coe (Ill.), The Free Press, 188 p.

CRAWFORD, Neta & KLOTZ, Audie (éd.), [1999], *How Sanctions Work : Lessons from South Africa*, Londres, Macmillan, 292 p.

CRISP, Jeff, [oct. 2000], « A State of Insecurity : The Political Economy of Violence in Kenya's Refugee Camps », *African Affairs*, vol. 99, n° 397, p. 601-632.

CROCKER, Chester [mai 1995], « The Lessons of Somalia : Not Everything Went Wrong », *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 3, p. 2-8.

CRONJE, Susan, [1972], *The World and Nigeria : the diplomatic history of the Biafran War, 1967-1970*, Londres, Sidgwick & Jackson, 409 p.

DAAR, A. A., [1994], « Capacity Building in the Republic of Somaliland : SORRA and Other Local NGO's », in Salih, M. A. M. & Wohlgemuth, L. (éd.), *Crisis Management and the Politics of Reconciliation in Somalia*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies.

DELONG, K. & TUCKEY, S., [1994], *Mogadishu ! Heroism and Tragedy*, Westport, Praeger, 107 p.

DESTEXHE, Alain, [1994], *Essai sur le génocide*, Bruxelles, Complexe, 119 p.

DESTEXHE, Alain, [1993], *L'Humanitaire impossible, ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, Colin, 236 p.

DONNELLY, Jack, [1989], *Universal Human Rights in Theory and Practice*, New York, Cornell University Press, 295 p.

DOOM, Ruddy & VLASSENROOT, Koen, [janv. 1999], « Kony's Message : A New Koine ? The Lord Resistance Army in Northern Uganda », *African Affairs*, vol. 98, n° 390, p. 5-36.

DRÈZE, J. & SEN, A. (éd.), [1989], *Hunger and Public Action*, Oxford, Clarendon Press, 373 p.

DUFFIELD, Mark, [1997], « NGO Relief in War Zones : Towards an Analysis of the New Aid Paradigm », *Third World Quarterly*, vol. 18, n° 3, p. 527-542.

DUFFIELD, M., [1994], « The Political Economy of Internal War : Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid », in Macrae, J. & Zwi, A. (éd.), *War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Londres, Zed Books, p. 50-69.

DUFFIELD, M. & PRENDERGAST, [1994], J., *Without Troops and Tanks. Humanitarian Intervention in Ethiopia and Eritrea*, Lawrenceville (NJ), Red Sea Press, 215 p.

DUMOULIN, André, [1997], *La France militaire et l'Afrique*, Bruxelles, Complexe-GRIP, 125 p.

DURCH, William J., [1996], « Introduction to Anarchy : Humanitarian Intervention and "State-Building" in Somalia », in Durch, William J. (éd.), *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990's*, New York, St. Martin's Press.

EDGEELL, Alvin, [1975], « Nigeria/Biafra », in Davis, Morris (éd.), *Civil Wars and the Politics of International Relief*, New York, Praeger, p. 50-73.

EDWARDS, Michael & HUME, David (éd.), [1997], *Too Close for Comfort ? NGO's, States and Donors*, Londres, McMillan, 309 p.

EDWARDS, Michael & HUME, David, [juin 1996], « Too Close for Comfort ? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations », *World Development*, vol. 24, n° 6, p. 961-973.

EDWARDS, Michael & HUME, David, [1995], *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability : Beyond the Magic Bullet*, Londres, Earthscan, 259 p.

ELLIS, Stephen, [1999], *The Mask of Anarchy. The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*, Londres, Hurst & Company, 350 p.

EMMANUELLI, X., [1991], *Les Prédateurs de l'action humanitaire*, Paris, Albin Michel, 249 p.

FOGARASSY, Helen, [1999], *Mission improbable. The World Community on a UN Compound in Somalia*, Lanham, Lexington Books, 319 p.

GELLNER, Ernest, [1994], « Tribal and International Law, Between Right and Might », in Heiberg, Marianne (éd.), *Subduing Sovereignty. Sovereignty and the Right to Interfere*, Londres, Pinter, p. 116-125.

GERSONY, R., [janv. 1990], « Why Somalis Flee : A Synthesis of Conflict Experience in Northern Somalia by Somali Refu-

gees, Displaced Persons and Others », *The International Journal of Refugee Law*, vol. 2, n° 1, p. 4-55.

GILKES, Patrick, [nov. 1993], « From Peace-Keeping to Peace Enforcement : The Somalia Precedent », *Middle East Report*, p. 21-24.

GIORGIS, D. W., [1989], *Red Tears : War, Famine and Revolution in Ethiopia*, Trenton (NJ), Red Sea Press, 375 p.

GOLDSTONE, Richard J., [1998], « Bringing War Criminals to Justice during an Ongoing War », in Moore, Jonathan (éd.), *Hard Choices : Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Lanham (Ma.), Rowman & Littlefield, p. 195-210.

HACKWORTH, David H., [1996], *Hazardous Duty*, New York, William Morrow, 350 p.

HANCOCK, G., [1989], *Lords of the Poverty. The Power, Prestige and Corruption of International Aid Business*, Londres, Mcmillan, 234 p.

HANDY, C., [1993], *Understanding Organisations*, Harmondsworth, Penguin, 445 p.

HARDING, J., [1997], « The Mercenary Business : Executive Outcomes », *Review of African Political Economy*, vol. 24, n° 71, p. 87-97.

HARFF, B., [1987], « The Etiology of Genocides », in Wallimann, I. & Dobkowski, M. N. (éd.), *Genocide and the Modern Age. Etiology and Case Studies of Mass Death*, New York, Greenwood Press.

HARRIS, David, [1999], « From "Warlord" to "Democratic" President : How Charles Taylor Won the 1997 Liberian Elections », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 37, n° 3, p. 431-455.

HARRISON, P. & PALMER, R., [1986], *News out of Africa : Biafra to Band Aid*, Londres, Shipman, 147 p.

HOLSTI, K., [1996], *The State, War, and the State of War*, New York, Cambridge University Press, 254 p.

HOWE, H. M., [1998], « Private Security Forces and African Stability : The Case of Executive Outcomes », *Journal of Modern African Studies*, vol. 36, n° 2, p. 307-331.

HUBAND, M., [sept. 1993], « Somalia : The Politics of Violence », *Africa Report*, vol. 38, n° 5, p. 13-19.

HUFBAUER, Gary Clyde, SCHOTT, Jeffrey, KIMBERLY, Ann Elliott, [1990], *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, Institute for International Economics, 2 vol.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

HUTCHINSON, Sharon E., [1996], *Nuer Dilemmas. Coping with Money, War, and the State*, Berkeley, University of California Press, 408 p.

JACKSON, T., [1982], *Against the Grain : Dilemma of Project Food Aid*, Oxford, Oxfam, 132 p.

JANSSON, K., HARRIS, M. & PENROSE, A., [1990], *The Ethiopian Famine*, Londres, Zed Books, 219 p.

JEAN, François, [1998], *De l'interétatique au transnational : les acteurs non-étatiques dans les conflits, l'exemple des organisations humanitaires internationales*, Paris, Fondation pour les études de défense, Recherches & Documents, n° 5, 38 p.

JEAN, François, [1996], « Aide humanitaire et économie de guerre », in Jean, F. & Rufin, C. (éd.), *Économie des guerres civiles*, Paris, Hachette Pluriel, p. 543-589.

JOHNSON, Douglas H., [1994], *Nuer Prophets : A History of Prophecy from the Upper Nile in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Oxford, Clarendon Press, 407 p.

KAGABO, José, [juil. 1995], « Après le génocide. Notes de voyage », *Les Temps modernes*, n° 583.

KALDOR, Mary, [1999], *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, California, Stanford University Press, 192 p.

KARADAWI, A., [1983], « Constraints on Assistance to Refugees : Some Observations from the Sudan », *World Development*, vol. 11, n° 6, p. 537-547.

KARIM, Ataul & DUFFIELD, [1996], Mark (éd.), *Operation Lifeline : a Review*, Birmingham, University of Birmingham.

KEEN, David, [1998], *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Londres, International Institute for Strategic studies, « Adelphi Paper », n° 320, 88 p.

KHALID, Mansour, [1987], *John Garang Speaks*, Londres, Kegan Paul, 147 p.

KHIDDU-MAKUBUYA, E., [1994], « The Legal Condition of Refugees in Uganda », *Journal of Refugee Studies* (Oxford), vol. 7, n° 4.

KISMARIC, C. (éd), [1989], *Forced Out. The Agony of the Refugees in Our Time*, New York, Random House, 191 p.

KUPER, Leo, [1985], *The Prevention of Genocide*, New Haven, Yale University Press, 286 p.

KYNOCH, G., [1996], « The "Transformation" of the South African Military », *Journal of Modern African Studies*, vol. 34, n° 3, p. 441-457.

L'AIDE HUMANITAIRE, AIDE À LA GUERRE ?

LACHAUX, Claude, LACORNE, Denis & LAMOUREUX, Christian, [1987], *De l'arme économique*, Paris, Fondation pour les Études de Défense nationale, 405 p.

LAITIN, D. & SAMATAR, S., [1987], *Somalia. A Nation in Search of a State*, Boulder, Westview Press, 198 p.

LAQUEUR, W., [1977], *Guerilla : A Historical and Critical Study*, Londres, Weidenfeld & Nicholson, 462 p.

LEFEBVRE, J. A., [1993], « The US Military Intervention in Somalia : A Hidden Agenda ? », *Middle East Policy*, vol. 2, n° 1, p. 44-62.

LEWIS, I. M. & MAYALL, J., [1996], « Somalia », in Mayall, J. (éd.), *The New Interventionism, 1991-1994 : United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 94-124.

LICKLIDER, Roy, [sept. 1995], « The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-93 », *American Political Science Review*, vol. 89, n° 3.

LIVINGSTON, Steven & EACHUS, Todd, [1999], « Rwanda : US Policy and Television Coverage », in Adelman, Howard & Suhrke, Astri (éd.), *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers, p. 209-228.

LIVINGSTON, Steven & EACHUS, Todd, [oct. 1995], « Humanitarian Crises and US Foreign Policy : Somalia and the CNN Effect Reconsidered », *Political Communication*, vol. 12, n° 4, p. 413-429.

LUK, J., [1992], « Relief, Rehabilitation and Reconstruction in the SPLM/SPLA Administered Areas during the Transitional Phase and Beyond », in Doornbos, M. (éd.), *Beyond Conflict in the Horn : Prospects for Peace, Recovery and Development in Ethiopia, Somalia and the Sudan*, Londres, James Currey, p. 42-48.

MACHIAVEL, Nicolas, [1992], *Le Prince*, Paris, Flammarion, 220 p.

MAGAN, A., WARSAME M., ALI SALAD, A. & TOOLE, M., [1983], « An Outbreak of Scurvy in Somali Refugee Camp », *Disasters*, vol. 7, n° 2.

MAKINDA, Samuel M., [1998], « Somalia : Lessons from the United Nations Experience », in Woodhouse, Tom, Bruce, Robert & Dando, Malcolm (éd.), *Peacekeeping and Peacema-*

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

king. *Towards Effective Intervention in Post-Cold War Conflicts*, Londres, McMillan, p. 166-178.

MARCHAL, R., [1994], « Somalie : les dégâts de l'improvisation », in Smouts, M.-C. (éd.), *L'ONU et la guerre. La diplomatie en kaki*, Bruxelles, Complexe, p. 77-101.

MARCHAL, R., [1993a], « La militarisation de l'humanitaire. L'exemple somalien », *Cultures et conflits*, n° 11, p. 77-92.

MARCHAL, R., [1993b], « Somalie, autopsie d'une intervention », *Politique internationale*, n° 61, p. 191-208.

MAREN, M., [1997], *The Road to Hell. The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, New York, The Free Press, 302 p.

MENKHAUS, Ken & GRAISSE, Jean-Jacques, [10/2/1999], « L'irrésistible cycle de la famine en Somalie », *Le Monde*, p. 15.

MENKHAUS, K., [1994], « Getting out Versus Getting through : US and UN Policies in Somalia », *Middle East Policy*, vol. 3, n° 1, p. 146-162.

MESSICA, F., [1989], *Les Bonnes Affaires de la charité*, Paris, Plon, 209 p.

MICHELSEN, G. G., [1994], « L'aide norvégienne au début des années 1990. La fin d'une alternative », in Centre d'étude d'Afrique noire (éd.), *L'Afrique politique*, Paris, Karthala, p. 305-314.

MINEAR, Larry & WEISS, Thomas, [1991], « Humanitarian Politics in the Sudan », in Gordenker, Leon & Weiss, Thomas (éd.), *Soldiers, Peacekeepers and Disasters*, Londres, McMillan, p. 97-114.

MITCHELL, C., STOHL, M., CARLETON, D. & LOPEZ, G. A., [1986], « State Terrorism : Issues of Concept and Measurement », in Stohl, M. & Lopez, G. A. (éd.), *Government Violence and Repression : An Agenda for Research*, Westport (Conn.), Greenwood, p. 1-25.

MOHAMED-ABDI, Mohamed, [1997], « Somalia : Kinship and Relationships Derived from It », in Adam, Hussein Mohamed & Ford, Richard (éd.), *Mending Rips in the Sky. Options for Somali Communities in the 21st Century*. Lawrenceville (NJ), Red Sea Press, p. 145-159.

MOHAMED SALIH, M. A., [1999], *Environmental Politics and Liberation in Contemporary Africa*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 186 p.

MONFREID, Henry de, [1936], *Les Guerriers de l'Ogaden*, Paris, NRF, 344 p.

MONTCLOS, Marc-Antoine (Pérouse de), [1998a], « Le Somaliland, de l'État virtuel à la gestion pratique du pouvoir », *Cultures et conflits*, n° 31-32, p. 205-223.

MONTCLOS, Marc-Antoine (Pérouse de), [1998b], « La privatisation de la sécurité en Afrique subsaharienne : le phénomène milicien dans le Sud du Soudan », *Politique africaine*, n° 72, p. 203-211.

MORGAN, D., [1980], *Merchants of Grain*, New York, Penguin Books, 519 p.

MTANGO, E. E., [1989], « Military and Armed Attacks on Refugee Camps », in Loescher, G. & Monahan, L. (éd.), *Refugees and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, p. 87-121.

NGUNYI, M. G., [1998], « Crise alimentaire, productions céréalières et usages politiques de l'aide internationale », in Grignon, F. & Prunier, G. (éd.), *Le Kenya contemporain*, Paris, Karthala, p. 299-312.

NYABA, P. A., [1997], *The Politics of Liberation in South Sudan. An Insider's View*, Kampala, Fountain Publishers, 194 p.

OAKLEY, R. & HIRSCH, J., [1995], *Somalia and Restore Hope : Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington DC, US Institute of Peace Press, 217 p.

O'BRIEN, K. A., [2000], « Private Military Companies and African Security, 1990-98 », in Musah, A.-F. & 'Kayode Femi, J. (éd.), *Mercenaries : An African Security Dilemma*, Londres, Pluto, p. 43-75.

O'BRIEN, K. A., [1998], « Military-Advisory Groups and African Security : Privatized Peacekeeping ? », *International Peacekeeping*, vol. 5, n° 3, p. 78-105.

OTUNNU, Olara A. & DOYLE, Michael W. (éd.), [1998], *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Lanham (Ma.), Rowman & Littlefield, 352 p.

OUTRAM, Q., [1997], « Cruel Wars and Safe Havens : Humanitarian Aid in Liberia, 1989-1996 », *Disasters*, vol. 21, n° 3, p. 189-203.

PAPPÉ, Ilan, [2000], *La Guerre de 1948 en Palestine. Aux origines du conflit israélo-arabe*, Paris, La Fabrique, 388 p.

PATMAN, Robert G., [1995], « The UN Operation in Somalia », in Thakur, Ramesh & Thayer, Carlyle (éd.), *A Crisis of Expecta-*

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

tions : *UN Peacekeeping in the 1990s*, Boulder, Westview Press, p. 85-104.

PFISTER, F., [1996], *L'Humanitaire en Somalie*, Paris, L'Harmattan, 187 p.

PHILIPPE, Christine, [oct. 1995], « Une force interafricaine d'intervention », *Défense nationale*, p. 113-124.

PIGUET, François, [1998], *Des nomades entre la ville et les sables. La sédentarisation dans la Corne de l'Afrique*, Paris, Karthala, 444 p.

PRENDERGAST, John, [1996], *Frontline Diplomacy. Humanitarian Aid and Conflict in Africa*, Boulder (Co.), Lynne Rienner, 164 p.

PRUNIER, G., [1997], « The Experience of European Armies in Operation Restore Hope », in Clarke, W. & Herbst, J. (éd.), *Learning from Somalia. The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Boulder, Westview, p. 135-147.

PRUNIER, G., [1996], « L'économie de la guerre civile au Sud-Soudan », in Jean, F. & Rufin, C. (éd.), *Économie des guerres civiles*, Paris, Hachette Pluriel, p. 340-381.

PRUNIER, G., [1989], « Le Sud-Soudan depuis l'indépendance (1956-1989) », in Lavergne, M. (éd.), *Le Soudan contemporain*, Paris, Karthala, p. 381-433.

RAMSBOTHAM, Oliver & WOODHOUSE, Tom, [1996], *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*, Cambridge, Polity Press, 264 p.

RAWSON, David, [1994], « Dealing with Disintegration : US Assistance and the Somali State », in Samatar, Ahmed I. (éd.), *The Somali Challenge. From Catastrophe to Renewal*, Boulder, Lynne Rienner, p. 147-187.

RENTELN, Alison, [1990], *International Human Rights : Universalism Versus Relativism*, Newbury Park, Sage, 205 p.

RIEFF, David, [hiver 1995], « The Humanitarian Trap », *World Policy Journal*, vol. 12, n° 4, p. 1-11.

ROBERTS, Adam, [1996], *Humanitarian Action in War*, Londres, International Institute for Strategic Studies, « Adelphi Paper », n° 305, 96 p.

RUFIN, J.-C., [1991], *L'Empire et les nouveaux barbares*, Paris, Jean-Claude Lattès, 249 p.

RUFIN, J.-C., [1986], *Le Piège. Quand l'aide humanitaire remplace la guerre*, Paris, J.-C. Lattès, 340 p.

RUTTAN, V. W. (éd.), [1993], *Why Food Aid ?*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 281 p.

SAHNOUN, M., [1998], « Mixed Intervention in Somalia and Great Lakes : Culture, Neutrality and the Military », in Moore, J. (éd.), *Hard Choices : Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, Lanham (Ma.), Rowman & Littlefield, p. 87-98.

SAHNOUN, M., [1994], « Prevention in Conflict Resolution : the Case of Somalia », *Irish Studies in International Affairs*, vol. 5, p. 5-13.

SALGADO, Sebastião, [2000], *Exodes*, Paris, La Martinière, 430 p.

SAMPSON, Cynthia, [1994], « Quaker Conciliation during the Nigerian Civil War », in Johnston, Douglas & Sampson, Cynthia (éd.), *Religion, the Missing Dimension of Statecraft*, New York, Oxford University Press, p. 88-118.

SAPIR, Debarati & DECONNICK, Hedwig, [1995], « The Paradox of Humanitarian Assistance and Military Intervention in Somalia », in Weiss, Thomas (éd.), *The United Nations and Civil Wars*, Boulder, Lynne Rienner, p. 151-172.

SCHUBERT, J. N., [1986], « The Social, Developmental and Political Impacts of Food Aid », in Browne, W. P. & Hadwiger, D. F. (éd.), *World Food Politics. Toward Agricultural Interdependence*, Boulder, Lynne Rienner, p. 185-201.

SCOTT-VILLIERS, Alastair, SCOTT-VILLIERS, Patta & DODGE, Cole, [1993], « Repatriation of 150 000 Sudanese Refugees from Ethiopia : The Manipulation of Civilians in a Situation of Conflict », *Disasters*, n° 17, p. 202-217.

SEARY, Bill, [1996], « The Early History : From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference », in Willetts, Peter (éd.), *The Conscience of the World : The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, Londres, Hurst, p. 15-30.

SEN, Amartya, [1986], *Poverty and Famines*, Oxford, Clarendon Press, 257 p.

SHAWCROSS, W., [1985], *Le Poids de la pitié*, Paris, Balland, 1985, 412 p.

SHEARER, David [1998], *Private Armies and Military Intervention*, Londres, International Institute for Strategic Studies, « Adelphi Paper », n° 316, 88 p.

SLIM, Hugo & VISMAN, Emma, [1995], « Evacuation, Intervention and Retaliation : United Nations Humanitarian Opera-

tions in Somalia, 1991-1993 », in Harriss, John (éd.), *The Politics of Humanitarian Intervention*, Londres, Pinter, p. 145-166.

SOMMER, John, [1994], *Hope Restored ? Humanitarian Aid in Somalia 1990-1993*, Washington DC, Refugee Policy Group.

SORENSEN, John, [1994], « Refugees, Relief and Rehabilitation in the Horn of Africa : The Eritrean Relief Association », in Sorenson, John (éd.), *African Refugees. Development Aid and Repatriation*, Boulder, Westview Press, p. 69-93

SMILLIE, Ian, [1997], « NGO's and Development Assistance : A Change in Mind Set ? », *Third World Quarterly*, vol. 18, n° 3, p. 563-577.

SMILLIE, Ian, [1995], *The Alms Bazaar : Altruism under Fire - Non-Profit Organizations and International Development*, Londres, Intermediate Technology Publications, 286 p.

SNOW, Donald M., [1996], *Uncivil Wars. International Security and the New Internal Conflicts*, Boulder, Lynne Rienner, 177 p.

STEDMAN, Stephen John, [1991], *Peacemaking in Civil War : International Mediation in Zimbabwe, 1974-80*, Boulder, Lynne Rienner, 254 p.

STEVENSON, J., [1995], *Loosing Mogadishu. Testing US Policy in Somalia*, Annapolis, Maryland, Naval Institute Press, 183 p.

STREMLAU, J. J., [1977], *The International Politics of the Nigerian Civil War, 1967-1970*, New Jersey, Princeton University Press, 425 p.

STIRRAT, R. L. & HENKEL, H., [1997], « The Development Gift : The Problem of Reciprocity in the NGO World », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 554, p. 66-80.

THAKUR, Ramesh, [1994], « From Peacekeeping to Peace Enforcement : The UN Operation in Somalia », *Journal of Modern African Studies*, vol. 32, n° 3.

TILLY, Charles, [1986], *La France conteste : de 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 622 p.

UVIN, Peter, [1994], *The International Organization of Hunger*, Londres, Kegan Paul, 334 p.

VINCENT, R. J. (éd.), [1986], *Foreign Policy and Human Rights*, New York, Cambridge University Press, 283 p.

WAAL (de), A., [juil. 1998], « US War Crimes in Somalia », *New Left Review*, n° 230, p. 131-144.

L'AIDE HUMANITAIRE, AIDE À LA GUERRE ?

WAAL (de), A., [juin. 1997], « Exploiter l'esclavage : droits de l'homme et enjeux politiques », *Politique africaine*, n° 66, p. 49-60.

WAAL (de), A., [1994], « Dangerous Precedents ? Famine Relief in Somalia, 1991-1993 », in Macrae, J. & Zwi, A. (éd.), *War and Hunger. Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Londres, Zed Books, p. 139-159.

WALDRON, S., [avr. 1987], « Blaming the Refugees », Oxford, Refugee Studies Programme, polycop., *Refugee Issues*, vol. 3, n° 3, 19 p.

WALZER, Michel, [1999], *Guerres justes et injustes*, Paris, Belin, 488 p.

WEBB, P. & BRAUN (von), J., [1994], *Famine and Food Security in Ethiopia. Lessons for Africa*, Chichester, Wiley, 158 p.

WEIGERT, Stephen L., [1996], *Traditional Religion and Guerrilla Warfare in Modern Africa*, New York, St Martins, 151 p.

WEISS, Thomas, [1999], *Military-Civilian Interactions. Intervening in Humanitarian Crises*, Lanham (Maryland), Rowman & Littlefield, 279 p.

WEISS, Thomas, CORTRIGHT, David, LOPEZ, George & MINEAR, Larry (éd.), [1997], *Political Gains and Civilian Pain : Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, Lanham, Rowman & Littlefield, 277 p.

WEISS, Thomas & COLLINS, Cindy, [1996], *Humanitarian Challenges and Intervention. World Politics and the Dilemmas of Help*, Boulder (Co.), Westview Press, 239 p.

WEISS, Thomas (éd.), [1990], *Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa*, Londres, McMillan, 136 p.

WRIGHT, Steve, [déc. 1999], « Hypocrisie des armes non létales », *Le Monde diplomatique*, p. 24.

ZARTMAN, I. W. (éd.), [1991], « Resolving Regional Conflicts : International Perspectives », Newbury Park (CA), Sage, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 518, 230 p.

ZOLBERG, A., SUHRKE, A. & Aguayo, S., [1989], *Escape from Violence : Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, New York, Oxford University Press, 380 p.

LISTE DES SIGLES

ANC	African National Congress
ASEAN	Association of South East Asian Nations
CARE	Cooperative for American Relief Everywhere
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (ECOWAS en anglais)
CIA	Central Intelligence Agency
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure
DSL	Defence System Limited
ECHO	European Community Humanitarian Office
Ecomog	ECOWAS Monitoring Group
ECOWAS	Economic Community of West African States, CEDEAO en français
EFFORT	Endowment Fund For the Rehabilitation of Tigray
EPLF	Eritrean People's Liberation Front
EPDRF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
ERA	Eritrean Relief Association
FRRA	Fashoda Relief and Rehabilitation Association
FPR	Front patriotique rwandais
FROLINA	Front de libération nationale
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
IARA	Islamic African Relief Agency
ISRA	Islamic Relief Agency
KFOR	Kosovo Force
LPK	Lëvizja Popullore të Kosovës (Mouvement populaire du Kosovo)
LRA	Lord Resistance Army
MINUAR	Mission des Nations unies au Rwanda
MPRI	Military Professional Resources Incorporated
MSF	Médecins sans frontières
NPFL	National Patriotic Front of Liberia
NRA	National Resistance Army

L'AIDE HUMANITAIRE, AIDE À LA GUERRE ?

OLF	Oromo Liberation Front
OLP	Organisation de libération de la Palestine
OLS	Operation Lifeline Sudan
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'Unité africaine
Oxfam	Oxford Committee for Famine Relief
Palipehutu	Parti pour la libération du peuple hutu
PAM	Programme alimentaire mondial des Nations unies
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RASS	Relief Association for Southern Sudan
Renamo	Resistência Nacional Mozambicana
REST	Relief Society of Tigray
RUF	Revolutionary United Front
SACB	Somalia Aid Coordination Body
SADC	Southern Africa Development Community
SDN	Société des Nations
SHILU	Sudanese Humanitarian Initiative Liaison Unit
SNM	Somali National Movement
SORRA	Somali Relief and Rehabilitation Association
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SRRA	Sudan Relief and Rehabilitation Association
SSDF	Somali Salvation Democratic Front
TPLF	Tigray People's Liberation Front
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Armée de libération du Kosovo)
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia (Opération des Nations unies en Somalie)
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
USAID	United States Agency for International Development
WNBF	West Nile Bank Front
WSLF	Western Somali Liberation Front

Achévé d'imprimer
en novembre 2001
sur les presses
de l'imprimerie SNEL
en Belgique (CE)

En couverture :
Rwanda, 1995
Camp de réfugiés
© Roger Job

© Éditions Complexe
SA Diffusion Promotion Information
24, rue de Bosnie
1060 Bruxelles



n° 886

Dans les situations de crise et d'urgence, l'aide humanitaire a pris une telle importance qu'elle est devenue un acteur à part entière de la scène internationale. Pourtant, des enquêtes de terrain révèlent des dysfonctionnements quant à la mise en œuvre de la distribution des secours. Faute d'évaluation à long terme, on ne connaît pas le véritable impact de l'aide, pas plus qu'on ne sait combien de vies elle sauve dans la durée, ni à quel prix.

Les travailleurs humanitaires ont certes imaginé une série de parades pour éviter l'utilisation de l'aide à des fins militaires. En pratique cependant, ces actions n'ont pas résolu le problème des détournements lors de la distribution des secours en temps de guerre.

Dans quelle mesure les effets pervers de l'aide en urgence l'emportent-ils sur les bénéfices attendus ? Les organisations humanitaires doivent-elles se retirer lorsque les règles minimum de l'assistance internationale ne sont plus respectées ? Peuvent-elles franchir le pas, dès lors que des logiques de compétitions économiques entrent en ligne de compte ?

Au moment où l'actualité relance le débat sur les questions humanitaires, le livre de Marc-Antoine Pérouse de Montclos tente une remise à plat de ces problèmes.

Chargé de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et docteur en sciences politiques, **Marc-Antoine Pérouse de Montclos** travaille sur les conflits armés en Afrique subsaharienne. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (IEP), il a vécu plusieurs années au Nigeria, en Afrique du Sud et au Kenya. Il est à présent rattaché au Centre français sur la population et le développement (CEPED) à Paris.

