

Béatrice
POULIGNY

L'humanitaire non gouvernemental face à la guerre

L'aide humanitaire d'urgence est à un tournant de son histoire. Une réflexion a commencé au sein de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), afin de surmonter les contradictions et les dérives qui accompagnent leurs opérations sur les terrains de guerre : victimisation trompeuse de populations locales, détournement ou instrumentalisation de l'aide par des belligérants – ou des puissances extérieures. Par ailleurs, l'engagement humanitaire est souvent de plus en plus sélectif, voire discriminatoire, pour tenir compte non seulement des préférences politiques des gouvernements, qui jugent bon d'intervenir ici plutôt que là, mais aussi des préférences médiatiques, dont les effets sont pour le moins ambivalents. Enfin, nombre d'ONG se trouvent placées, sur le terrain, dans la position d'agents des diplomaties occidentales, entraînant parfois une utilisation abusive du « label » humanitaire. Cette réflexion, urgente, pourrait utilement déboucher sur une redéfinition du contenu politique, économique et éthique de l'intervention humanitaire.

Politique étrangère

Depuis une quinzaine d'années, l'humanitaire non-gouvernemental d'urgence est au centre des débats sur la guerre. Avec quelque 10 milliards de dollars dépensés en moyenne chaque année¹, l'aide humanitaire d'urgence constitue l'un des rares secteurs dans le domaine de l'aide internationale qui ait connu une expansion aussi forte : les chiffres ont été multipliés par six en dix ans. Cette croissance est particulièrement importante pour l'Union européenne, dont le programme ECHO (European Community Humanitarian Office)

Béatrice Pouligny est chercheuse au Centre d'études et de recherches internationales (CERI). Une version préliminaire de ce texte a été présentée lors du colloque international « La guerre entre le local et le global : sociétés, Etats, systèmes », CERI, Paris, 29-30 mai 2000, et publiée dans P. Hassner et R. Marchal (dir.), *La Guerre entre le global et le local*, Paris, Karthala, 2003, p. 543-567.

1. Cette estimation est partagée par la plupart des analystes. Dans ce domaine, les données chiffrées ne sont pas homogènes, notamment parce que les bailleurs de fonds comptabilisent des données en partie différentes. Ainsi, une partie des opérations militaires des Etats-Unis sont comptabilisées au titre de l'aide humanitaire. Inversement, l'aide alimentaire l'est généralement sous d'autres rubriques.

est devenu le premier bailleur de fonds international². Ces évolutions concernent d'abord les organisations non gouvernementales (ONG), par lesquelles passe désormais la majorité de l'aide humanitaire d'urgence³. Au-delà de leurs fonds privés, elles canalisent une part croissante des financements publics d'origine bilatérale et multilatérale. Alors qu'il y a 25 ans, les financements publics étaient fortement minoritaires dans les ONG humanitaires (moins de 5 %), ils dépassent aujourd'hui, en moyenne, les 50 %⁴. Si les plus grosses ONG, comme, en France, Médecins du Monde et Médecins sans Frontières, parviennent à maintenir un réseau important de financements privés, d'autres dépendent parfois en quasi-totalité de fonds publics.

Cette évolution quantitative de l'humanitaire est contemporaine de la fin de la confrontation Est-Ouest. Elle exprime tout à la fois le fait que la guerre n'a pas disparu avec l'ordre bipolaire et l'espoir que la cause des droits de l'homme fera reculer certaines atteintes portées à l'humanité. En tant que tel, le registre humanitaire n'est pourtant pas nouveau dans la panoplie diplomatique : l'argument est utilisé de longue date pour justifier des ingérences plus ou moins musclées⁵, et les pratiques observées pendant la guerre froide sont aujourd'hui moins démenties et bouleversées que redéployées et justifiées sous des formes partiellement nouvelles. Ce sont ces formes qu'il convient d'analyser à travers la vague d'interventions humanitaires inaugurée au début des années 1990 et le rôle croissant qu'y ont joué les ONG. L'une des premières opérations de l'après-guerre froide fut *Lifeline Sudan* (OLS), en 1989. Elle a été suivie par des variantes en Angola (1990) et en Ethiopie (1990), puis par des opérations au Kurdistan

2. Ce programme a été créé en 1992 et a remplacé l'unité d'aide d'urgence de la DG VIII au sein de la Commission européenne.

3. Depuis 1992, le programme ECHO a attribué aux ONG entre 45 et 70 % de ses financements au titre de l'aide d'urgence. La proportion semble s'être stabilisée autour des deux tiers au cours des dernières années.

4. Même si, par des artifices comptables, certaines ONG essaient, dans leurs rapports d'activités, d'abaisser artificiellement le taux sous cette barre symbolique : les grandes opérations humanitaires, financées essentiellement sur fonds publics, bilatéraux ou multilatéraux, peuvent faire l'objet de bilans comptables séparés des comptes de l'organisation et se voir imputer certains frais généraux.

5. Au XIX^e siècle, des expéditions militaires furent menées au nom de l'humanitaire et justifiées comme telles (cf. la position d'un juriste français, A. Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit international public*, 1910, p. 469-471). Plus récemment, on peut penser aux interventions de l'Inde à l'est du Pakistan (1971), du Vietnam dans le Cambodge de Pol Pot et de la Tanzanie dans l'Ouganda d'Amin Dada (1979). Pour une analyse de l'idéologie de l'humanitaire à travers l'Histoire, voir P. de Senarclens, *L'Humanitaire en catastrophe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

irakien (1991), en Somalie (1992-1995), en Bosnie (1992) et au Rwanda (1994) qui, bien avant le Kosovo, ont marqué un tournant pour les ONG humanitaires en associant la délivrance de l'aide à une présence militaire destinée à en assurer la sécurité.

Les contradictions des lectures humanitaires des conflits

S'il est un domaine où la fin de la bipolarité a marqué une rupture, c'est bien celui de l'analyse des questions de sécurité internationale. Comme ils ne peuvent plus être vus à travers le prisme de la confrontation Est-Ouest, on a souvent voulu expliquer les conflits par l'irrationalité des situations ou des acteurs, selon cette fâcheuse habitude qui voudrait que ce que nos grilles d'analyse ne permettent pas (ou plus) de comprendre n'existerait pas ou serait inexplicable. Dans ce contexte, la thématique de la « barbarie » (avec des formulations variables) est revenue en force, notamment sous l'effet de la montée en puissance des droits de l'homme. Ceci n'est pas étranger à la tendance croissante à appréhender les conflits d'abord sous l'angle de leurs implications humanitaires. Or, sur le terrain, les ONG sont parmi les premières à la fois à promouvoir cette approche spécifique de la réalité conflictuelle et à en constater les limites.

Les populations locales ne sont pas seulement des « victimes »

Aujourd'hui, les intervenants, quels qu'ils soient, se retrouvent dans des situations où les catégories habituelles (du type civils-militaires) n'ont plus grand sens. La logique humanitaire ne permet pas de résoudre ce problème lorsque, comme en Sierra Leone ou dans certaines zones de la République démocratique du Congo (RDC), les soldats peuvent être des enfants et les camps de réfugiés servir de bases de repli à des mouvements armés. Quant aux populations que l'on voudrait réduire au statut de « victimes » passives ou neutres, elles s'affirment, au moins partiellement, comme des acteurs authentiques et continuent à exprimer des choix politiques ou des préférences, à prendre des engagements, à s'organiser. La distinction entre ce qui serait « civil » et ce qui ne le serait pas, fondement du droit humanitaire et du droit de la guerre, est remise en cause sur tous les terrains de guerre⁶. Le cas de la

6. Cette situation appelle une révision en profondeur du droit humanitaire international, qui suppose un *aggiornamento* auquel ne semblent pas encore préparés les différents acteurs, comme en témoignent les réunions internationales sur ce sujet.

Somalie a également montré avec quelle rapidité les acteurs locaux pouvaient changer de statut, aujourd'hui « seigneurs de guerre », demain notables locaux, commerçants ou autorités religieuses, représentants de la « société civile ». Ainsi, à Kismayo (Somalie), lorsque les travailleurs humanitaires ont voulu impliquer des commerçants ou des leaders religieux, perçus comme une alternative aux principaux groupes armés, ils se sont retrouvés face à des individus reliés à ces groupes par des alliances mouvantes, lorsqu'il ne s'agissait pas purement et simplement des mêmes personnes⁷. Ils ont aussi été confrontés, comme dans beaucoup d'autres conflits, à des groupes de « bandits à temps partiel », souvent composés de combattants jeunes qui se joignaient momentanément à tel ou tel mouvement pour participer à des opérations militaires, mais dont le degré de contrôle était variable.

Ce sont des difficultés très similaires qu'ont rencontrées les ONG humanitaires pendant le conflit en Bosnie-Herzégovine. Au-delà des armées constituées, en effet, elles devaient négocier avec, d'une part, des milices politico-mafieuses associant le plus souvent militants extrémistes minoritaires et membres de la criminalité organisée, et, d'autre part, des milices locales, intégrées par la suite aux armées. La fluidité des rapports entre ces trois groupes semble être restée très grande tout au long du conflit. Les retournements d'alliances tout comme les rivalités et scissions traversant chacun des camps ont été le plus souvent fonction de considérations très localisées. Ainsi, les allégeances étaient souvent de nature essentiellement individuelle, d'autant plus difficiles à évaluer qu'elles ont changé de nombreuses fois durant ce conflit. Cela a eu des implications très concrètes pour les travailleurs humanitaires et les Casques bleus chargés de veiller à la bonne délivrance de l'aide : négocier avec les chefs militaires des trois principaux groupes armés était insuffisant lorsqu'il s'agissait, par exemple, d'organiser le transit de convois humanitaires. Un commandant local pouvait autoriser le passage, mais un autre commandant, appartenant pourtant à la même armée, pouvait adopter, à un barrage suivant, une position contraire. Cette réalité est une constante sur tous les terrains de guerre où les ONG humanitaires ont eu à intervenir.

7. L'analyse de M. Bradbury sur la situation à Kismayo, s'appuyant notamment sur des témoignages de travailleurs humanitaires et de responsables du PAM sur place, est très éclairante. Cf. M. Bradbury, *The Somali Conflict: Prospects for Peace*, Oxfam Research Paper n° 4, Oxford, 1994, p. 59.

Les camps mis sur pied par celles-ci au Zaïre, en 1994, au lendemain du génocide au Rwanda, en ont fourni une illustration exacerbée.

L'aide humanitaire est-elle une ressource pour la guerre ?

Sur le terrain, ces acteurs cherchent à accaparer la ressource économique que représente l'aide. Son importance relative est fonction de l'implication des bailleurs de fonds et du volume de l'aide, mais aussi de l'économie du pays où elle est fournie et de la nature de la crise. Dans certains Etats comme au Liberia, en Angola ou en RDC, les entreprises privées sont bien plus directement sollicitées par les acteurs des conflits, car l'exploitation des ressources naturelles représente un enjeu incomparablement plus substantiel que celui de l'aide humanitaire. Par ailleurs, l'aide est une ressource d'autant plus importante qu'elle est délivrée dans des situations de pénurie ou d'enclavement. Le contrôle de l'accès aux villes, aux ports et aux aéroports est essentiel pour la taxation (imposition de droits de passage) et le contrôle de l'arrivée de l'aide, puis pour son écoulement.

L'aide est l'objet de différentes formes de prédation allant du détournement au pillage, en passant par le « racket de protection », une forme de prédation que les ONG subissent au même titre que les populations civiles, premières victimes de ces pratiques. La ponction plus ou moins importante opérée sur l'aide permet aux belligérants de dégager des ressources importantes pour entretenir leur effort de guerre. En Bosnie, entre 1992 et 1994, 30 à 50 % de l'aide humanitaire aurait été détournée par les différentes forces armées⁸. Une partie est également redistribuée, ce qui permet aux différents groupes de proposer des services aux populations qu'ils contrôlent et de distribuer des emplois, se substituant ainsi à des services publics inexistantes. Il ne faut pas oublier non plus que l'approvisionnement des troupes en vivres et en vêtements, voire en armes, dépend parfois en partie des convois humanitaires, où peuvent se glisser d'autres fournitures. Le contrôle des détournements peut être directement le fait de groupes armés contrôlant les points névralgiques ou de réseaux de commerçants dont les connexions avec les réseaux politico-militaires ne sont pas toujours aisément déchiffrables. De surcroît, les ONG, quand

8. Cf. X. Bougarel, *Bosnie, anatomie d'un conflit*, Paris, La Découverte, 1996, p. 125 et suiv.

elles le peuvent, passent par des organisations humanitaires locales, suivant ainsi une logique non gouvernementale censée contourner en partie les logiques mafieuses. Or, les mouvements armés ont souvent leurs propres branches humanitaires qui tentent de contrôler la distribution de l'aide (comme ce fut le cas en Bosnie, au sud du Soudan, en Afghanistan ou au Sri Lanka). Tout autant que l'aide humanitaire, sont concernés les trafics pour l'approvisionnement en essence, les véhicules et les matériels divers nécessaires à la distribution de l'aide. Les besoins de distribution peuvent également donner lieu à des contrats locaux, en particulier pour le transport de marchandises, dont la captation peut être aussi bien le fait de petits entrepreneurs et profiteurs en tout genre que de mafias organisées. Même s'ils représentent des intérêts économiques beaucoup moins importants que l'aide elle-même, ces bénéfices ne sont pas négligeables et montrent que des acteurs divers participent de ces logiques. Généralement, dans les pays où la culture de l'aide et de l'extorsion a souvent une longue histoire, ces pratiques préexistent à l'arrivée d'une aide humanitaire d'urgence.

L'évolution de l'organisation spatiale des opérations humanitaires a joué un rôle majeur dans ces processus. Jusqu'au début des années 1980, l'aide était fournie essentiellement dans les camps de réfugiés installés aux frontières⁹, et beaucoup moins sur le terrain de guerre lui-même. Les camps pouvaient déjà constituer ces « sanctuaires humanitaires¹⁰ » que l'on évoque couramment aujourd'hui, servant de base de mobilisation politique et de recrutement de combattants, de ressource économique, voire de caches d'armes, et contribuant ainsi à la perpétuation des conflits. Cette tendance s'est toutefois renforcée alors que les camps de réfugiés se déplacent souvent en cours de conflit et que le nombre de déplacés internes ne fait que croître¹¹. Désormais, une partie substantielle de l'aide est acheminée à l'intérieur des pays, dans les zones de combat ou à proximité immédiate. Lorsqu'elle est distribuée à partir de la capitale, celle-ci en accapare souvent une part substantielle, ce qui accentue le déséquilibre par rapport au reste du pays et peut in-

9. Comme dans les camps à la frontière entre le Cambodge et la Thaïlande, l'Afghanistan et le Pakistan ou le Nicaragua et le Honduras.

10. Selon l'expression de J.-Ch. Rufin, *Le Piège humanitaire*, Paris, J.-Cl. Lattès, 1986 (réédition Hachette-Pluriel, 1993).

11. En 2000, le nombre de personnes déplacées dans le monde représentait un peu plus du double de celui des réfugiés (30 millions contre 12 millions selon le Haut commissariat aux réfugiés [HCR]) ; ce rapport est resté constant depuis.

fluencer la dynamique du conflit. Le découpage des zones de protection des populations (qui jouent un rôle similaire à celui des camps de réfugiés d'antan) peut avoir des conséquences similaires. En Bosnie, à partir de mai 1993, la création de six « zones de sécurité » (Sarajevo, Tuzla, Bihac, Gorazde, Srebrenica et Zepa), alors qu'une aide humanitaire massive était envoyée, a eu une influence sans doute plus importante sur la dynamique de la guerre que sur la protection des populations civiles¹². La mise en place de « corridors humanitaires » pour l'acheminement de l'aide et le déplacement des populations complète le dispositif qui caractérise cette nouvelle géographie de l'aide humanitaire. Or, ces routes ont une importance vitale pour les parties au conflit. Lorsqu'on se trouve dans des régions où les hivers sont rudes ou les saisons des pluies redoutables, leur traçage et leur entretien demandent beaucoup de moyens, qui, s'ils sont mis en œuvre pour l'acheminement de l'aide, seront aussi utilisés par les belligérants, leur permettant parfois d'ouvrir de nouveaux fronts.

L'impact de l'aide humanitaire sur la dynamique des conflits n'est pas aisé à évaluer. Il ne saurait annuler tous les bénéfices d'actions indispensables à la survie de populations soumises à des situations infra humaines. Mais, en la matière comme dans bien d'autres, l'enfer peut être pavé de bonnes intentions. La conscience de l'extrême complexité des contextes dans lesquels l'aide doit être délivrée ne doit pas conduire à l'inaction, mais aider à mieux en gérer les dimensions les plus négatives et à formuler des stratégies d'intervention plus intelligentes. Cette analyse doit aussi intégrer les effets pervers, dans les pays aidés, de l'accroissement des dispositifs d'urgence aux dépens d'engagements de plus long terme. L'implication massive des bailleurs de fonds dans l'urgence est souvent sans lendemain, ceux-ci se montrant beaucoup plus réservés dès qu'il s'agit de dégager des financements de plus long terme et d'investir dans la phase de reconstruction. Les partisans de l'ingérence humanitaire savent bien que celle-ci ne suffit pas et que l'absence de stratégie de nombre d'organisations, au-delà du seul désir de maintenir leurs activités sur le terrain, revient de fait à appliquer une certaine politique¹³. Intervenir pour distribuer de

12. Cf. X. Bougarel, *op. cit.* [8], p. 18-19.

13. Cf. O. Roy, « L'humanitaire en Afghanistan : entre illusions, grands desseins politiques et bricolages », *CEMOTI*, n° 29, janvier-juin 2000.

l'aide d'urgence, ce n'est pas seulement sauver des vies et soulager des détresses, c'est aussi intervenir d'emblée au cœur de l'espace socio-politique et influencer sur lui, d'une façon ou d'une autre.

L'aide humanitaire n'est jamais « neutre »

Tout ceci explique qu'en temps de guerre, l'action humanitaire n'est jamais perçue par les acteurs locaux comme quelque chose de neutre. Pas plus que les agents des Nations unies, les employés des ONG ne sont vus par les acteurs locaux comme de « bons Samaritains » ; ils sont du côté des amis ou des ennemis. Or, cette perception est ce qui importe le plus, et il n'existe pas de neutralité ou d'impartialité « objective ». Au Soudan ou en Afghanistan, par exemple, apporter une aide humanitaire sur telle ou telle partie du territoire, auprès de tel ou tel groupe de population, constitue un alignement de fait aux côtés de l'une des parties. La délivrance de l'aide suppose notamment la négociation, donc une forme de reconnaissance, voire de légitimation, d'interlocuteurs locaux, qu'ils représentent des gouvernements, des mouvements armés ou des groupes plus localisés. Elle peut conduire à passer des compromis avec des individus et des groupes coupables d'atteintes graves aux droits de l'homme. Autant qu'à un gouvernement supposé soucieux de préserver la « souveraineté » de l'Etat, les ONG sont à la merci des multiples acteurs politiques, économiques et militaires qui participent aux conflits et vont chercher soit à forcer leur départ ou à les dissuader d'intervenir dans telle zone, soit au contraire à tirer bénéfice de leur présence. Ce type de tactique peut aller jusqu'à l'enlèvement de personnel humanitaire, assorti ou non de demandes de rançons, dans un fréquent mélange des genres politico-mafieux.

Lors de la première guerre de Tchétchénie, les quelques organismes de secours qui ont opéré dans les zones de combat ont été confrontés à d'importants blocages politiques avant de connaître des difficultés pour la sécurité de leur personnel, qui les ont obligés à plier bagages¹⁴. Ceci reste avéré dans plusieurs pays en guerre où, par ailleurs, de plus en plus de travailleurs humanitaires sont tués. Préoccupées par la multiplication de ces problèmes, les ONG tendent d'ailleurs à être

14. Assassinat de six collaborateurs du CICR en Tchétchénie en décembre 1996 ; enlèvement de plusieurs travailleurs humanitaires dont le représentant du HCR dans la période qui a suivi.

entraînées dans des logiques où une hiérarchie de fait s'instaure entre la sécurité de leurs personnels et celle des êtres humains qu'elles sont censées secourir, avec toutes les contradictions pratiques qui en découlent – et leurs conséquences éthiques. De surcroît, les ONG n'interviennent jamais en terrain « vierge ». Localement, leurs interlocuteurs ont une certaine mémoire des interventions passées, en particulier de celles qui se sont succédé dans l'histoire récente. Ils ont également leur propre lecture des tractations diplomatiques qui ont présidé à la décision d'intervenir dans leur pays et de ses multiples motivations. Enfin, parce que différentes organisations interviennent au même moment sur le terrain, la façon dont elles sont perçues dépend autant de leur propre comportement que de celui des autres acteurs. Ce sont là autant de paramètres que le personnel humanitaire doit être capable de gérer au quotidien ; il est rare qu'il y soit correctement préparé.

L'action des ONG humanitaires sur la scène politique internationale

L'augmentation de l'aide non gouvernementale s'est accompagnée d'un travail de lobbying de plus en plus important auprès des gouvernements occidentaux et des organisations internationales, y compris les enceintes les plus politiques comme le Conseil de sécurité des Nations unies. Les ONG humanitaires fournissent aux représentants des gouvernements des Etats membres des informations de terrain et suivent de près les délibérations du Conseil. Elles sont conviées à des réunions régulières avec les instances diplomatiques sur les régions en crise. Sur le terrain, les contacts sont également étroits, *via* les ambassades, les envoyés spéciaux du Secrétaire général des Nations unies ou encore, en cas d'intervention militaire, les bureaux des affaires civiles des forces armées. Du coup, les ONG se retrouvent au cœur de jeux diplomatiques dans lesquels les paramètres humanitaires sont loin d'être les plus déterminants.

L'engagement humanitaire est très sélectif

Les ONG doivent faire face au caractère hautement discriminatoire de l'engagement humanitaire des gouvernements, sans considération pour la gravité des crises concernées ou l'ampleur des tragédies humaines. Dans ces débats, où les jeux d'intérêts classiques et les

pratiques datant de la guerre froide restent souvent d'actualité (notamment quand on considère la prégnance de la notion de « sphère d'influence »), les ONG se trouvent parfois piégées par les critères qui, de fait, sont appliqués pour décider où l'empathie humanitaire va ou non s'appliquer. En effet, si les plus grosses ONG, qui peuvent encore compter sur une certaine base financière privée, rappellent, non sans raison, qu'elles ne sont pas seulement présentes là où les gouvernements décident de porter leur attention, la majorité d'entre elles ne disposent pas de cette marge de manœuvre. Par ailleurs, aucune ONG n'a aujourd'hui les moyens d'engager une opération humanitaire d'envergure sans de substantiels financements publics.

Ceci oblige à s'interroger sur les mécanismes par lesquels se construit l'agenda humanitaire international. Aux côtés des ONG, le rôle des médias est ici crucial. L'« alliance du stéthoscope et de la caméra » n'est pas un phénomène nouveau. Elle a marqué les premiers pas des *French doctors* lors de la guerre du Biafra à la fin des années 1960. Dans les années 1970 et 1980, elle a permis à des mouvements de se faire connaître et de construire des réseaux d'aide dans les pays occidentaux ; le cas du commandant Massoud en Afghanistan est l'un des plus célèbres. L'usage des médias dans le contexte humanitaire s'est toutefois accru depuis cette époque. L'humanitaire a besoin des médias pour mobiliser l'attention et le soutien financier du public. Réciproquement, la présence d'ONG sur un terrain de guerre facilite la couverture médiatique du conflit en offrant aux journalistes des facilités logistiques, des sources d'information et des témoins de même nationalité qui pourront s'exprimer devant la caméra et assurer une certaine identification avec le téléspectateur. Pour les bailleurs de fonds, également, l'opération est valorisante. Les réponses de type urgentiste permettent de montrer une action médiatique, « vendable ». Les contingents militaires eux-mêmes sont plus volontiers mis en scène dans des situations où ils ne font pas leur métier de soldat mais celui de travailleur humanitaire.

Au-delà de ces intérêts bien réels, la médiatisation de l'humanitaire a pu, ces dernières années, faire reculer les frontières du cynisme et de la *realpolitik* et attirer, très tôt, l'attention sur des situations d'urgence. L'évaluation précise du rôle des médias dans de telles circonstances

reste toutefois difficile. Le mythe autour du supposé « effet CNN » a, par exemple, été largement remis en cause par plusieurs études réalisées sur le sujet¹⁵. Faisant remarquer que les images des atrocités commises en Bosnie ont été diffusées des années avant que le public et l'Administration des Etats-Unis se mobilisent, Warren Strobel a fait remarquer que « nous étions parfaitement capables de regarder des choses horribles sur nos écrans de télévision et de ne rien faire¹⁶ ». La diffusion de photographies du massacre de Racak, le 14 janvier 1999, a joué un rôle déclencheur dans l'engagement de l'OTAN au Kosovo, mais elle ne doit pas faire oublier que, jusqu'alors et pendant des années, le monde avait sciemment fermé les yeux sur ce qui se passait dans ce pays.

Cette ambivalence du rôle des médias place les organisations humanitaires en situation d'exposition directe sur le terrain. Les acteurs des conflits jouent eux-mêmes de plus en plus sur ce registre, n'hésitant pas à avoir recours pour cela aux meilleurs cabinets spécialisés. Or, la carte humanitaire constitue un atout dans des processus de légitimation, centrés sur la figure de la victime, qui permettent d'attirer l'aide internationale tout en discréditant l'adversaire¹⁷. De fait, comparativement aux guerres classiques, les sources d'information se sont multipliées et sont plus difficiles à contrôler. Les journalistes étrangers, massivement présents lors des grandes opérations humanitaires, dépendent très largement des belligérants pour avoir accès au terrain et à l'information. Les organisations humanitaires constituent souvent leur seule alternative ; or, elles ont elles-mêmes des relations ambivalentes avec ceux qui détiennent le pouvoir localement. Le jeu des

15. Le cas de la Somalie a été particulièrement étudié de ce point de vue. Plusieurs recherches démontrent que la campagne de presse a été largement orchestrée par l'Administration Bush et a suivi la décision d'intervenir, qu'elle devait légitimer, et non l'inverse. Cf. S. Livingston et T. Eachus, « Humanitarian Crises and U.S. Foreign Policy: Somalia and the CNN Effect Reconsidered », *Political Communication*, vol. 12, n° 4, octobre-décembre 1995, p. 413-429 ; P. Robinson, « The News Media and Operation Restore Hope: The Illusion of a Media-Driven Intervention », Los Angeles, ISA Annual Convention, mars 2000.

16. Propos tenus lors d'un débat organisé par l'United States Institute for Peace (USIP), à Washington, en avril 1997, à l'occasion de la publication de l'ouvrage de W. Strobel, *The News Media's Influence on Peace Operations*, Washington, D.C., USIP Press, 1997. Pour une réflexion générale, voir L. Minear, C. Scott, Th. G. Weiss, *The News Media, Civil War & Humanitarian Action*, Boulder/London, Lynne Rienner, 1996.

17. Un travail de déconstruction et d'analyse a été mené dans le cadre de l'émission « Arrêt sur images » (France 5) au plus fort des crises du Congo-Brazzaville et du Kosovo. Des études ont aussi été réalisées sur le conflit bosniaque. Voir notamment S. Bonnafous, P. Fiala, A. Krieg (coord.), « Les médias dans le conflit yougoslave », *Mots. Les langages du politique*, n° 47, juin 1996. Sur les différents usages de la figure de victime, voir l'analyse de G. Nicolas, « De l'usage des victimes dans les stratégies politiques contemporaines », *Cultures et conflits*, L'Harmattan, n° 8, hiver 1992-1993, p. 147-150.

interactions entre acteurs des conflits et acteurs « extérieurs » devient vite complexe. La couverture en direct d'une situation humanitaire, ou du moins la présence plus immédiate des médias, complique la gestion des jeux d'image et de représentation, exerçant sur les ONG une pression réelle, que soulignent également les militaires lorsqu'ils sont engagés dans ce type d'opération. Comme le rappelait un ancien haut responsable des Etats-Unis, la présence des télévisions lors des grandes batailles de la Seconde Guerre mondiale aurait probablement changé certaines données : « Je me suis souvent demandé à quoi [le débarquement] en Normandie aurait ressemblé [sur les écrans de télévision dans les foyers américains] s'il avait été couvert en direct par les télévisions¹⁸. »

Ce dilemme est à comprendre en termes d'interactions dynamiques entre différents types d'acteurs et de jeux d'images qui ne se réduisent pas à la question du « qui manipule qui ? ». La position du témoin pose, surtout en cas de massacres et autres atrocités, des questions difficiles à résoudre. De ce point de vue, certaines ONG ont développé une réflexion critique sur les implications de leur action et ses effets pervers. Cela n'est pas indifférent au fait qu'un nombre croissant d'entre elles se sont impliquées dans des logiques diplomatiques, ainsi que dans un travail de réflexion (dont témoigne, par exemple, la création de la Fondation MSF) et de lobbying¹⁹, alertant le public et interpellant les gouvernements sur les situations rencontrées sur le terrain et les implications de leurs politiques.

L'humanitaire peut se substituer à l'action politique

L'alliance forcée du militaire et de l'humanitaire, accentuée par la multiplication, ces dernières années, des grandes opérations militaro-humanitaires, a eu une autre conséquence : celle de placer les ONG dans la position d'agents des diplomaties occidentales. Ceci suscite l'inquiétude de nombreux responsables d'ONG, qui s'interrogent sur l'utilisation qui est faite du label humanitaire. Les opérations en Somalie, au Rwanda et en Bosnie ont donné lieu à des témoignages et analyses sévères de ce point de vue ; des inquiétudes similaires ont de nouveau été exprimées au moment des opérations au Kosovo et en

18. Propos de T. Donilon lors d'un débat organisé en avril 1997, par l'USIP, à Washington.

19. L'exemple le plus patent étant celui de la création de l'International Crisis Group.

Afghanistan. La crainte des humanitaires est de servir d'alibi pour masquer le défaut d'une véritable politique, comme ce fut longtemps le cas en Bosnie-Herzégovine, ou servir de paravent à une politique qui n'ose pas s'afficher, comme ce fut le cas au Kivu (RDC), en 1995-1996.

Le recours à l'humanitaire non-étatique pose également un certain nombre de questions quant au rôle que continuent à jouer, dans ces dynamiques, les Etats récipiendaires de l'aide. Alors que l'Etat reste un canal majeur de redistribution de l'aide au développement classique, l'aide d'urgence passe généralement par des canaux privés, notamment dans le souci d'un accès direct aux populations. Dans les faits, à l'instar de l'information – indispensable à l'évaluation des besoins –, l'accès à l'aide reste souvent contrôlé par des appareils politico-militaires, voire par des acteurs économiques, qui peuvent également imposer son rythme (en particulier celui des départs et retours successifs des équipes, comme en Somalie), au gré de leurs intérêts sur le terrain. En d'autres termes, le passage par des structures non-étatiques peut contribuer à déporter dans le champ du privé, voire de la criminalité, un contrôle monopolisé par des petits groupes, à l'exclusion de toute alternative. Alors qu'ils prétendent contribuer à la (re-)construction d'un Etat local, il arrive ainsi que les diplomaties occidentales lui en retirent les moyens.

**

La plupart des contradictions soulignées ici dans les discours et les pratiques des ONG humanitaires ne leur sont pas propres. Elles semblent au contraire refléter assez bien l'ampleur des questions posées par les nouvelles formes de conflictualité. Les dynamiques sociales, politiques et économiques auxquelles sont confrontées ces ONG sur les terrains de guerre remettent en cause les catégories traditionnelles qui continuent à structurer fondamentalement la réponse apportée à ces situations par la majorité des intervenants, quels qu'ils soient. Comment interpréter la persistance d'un tel hiatus ? C'est du côté des politiques, notamment, que l'on peut trouver quelques éléments d'explication. Aucune intervention humanitaire n'est neutre, pas plus aujourd'hui qu'hier, même si sa lecture peut paraître moins évidente. Dans certains cas, elle peut manifester un refus de prendre en considération les causes profondes des crises concernées et d'y assumer sa

part de responsabilité. La référence obligée au droit et à la morale cache souvent mal des enjeux de pouvoir plus classiques, voire des inconsistances politiques graves. Et dans sa phase la plus massive et médiatisée, l'aide intervient de plus en plus souvent après une action militaire aux modalités, sinon aux objectifs, discutables. Elle pose – ou devrait poser – des questions dérangeantes sur le rôle de « pompier pyromane » qu'endossent, trop souvent, les gouvernements occidentaux vis-à-vis des régions en guerre.

Cette réflexion politique doit porter également sur les règles à appliquer en termes de responsabilité. Sur ce registre également, l'humanitaire non-étatique a joué un rôle décisif dans les évolutions de ces dernières années. L'implication de certaines ONG dans les campagnes contre les mines antipersonnel ou la mise en place d'une justice internationale n'était pas fortuite. Mais on peut se demander dans quelle mesure les avancées réelles du droit et de la cause des droits de l'homme (symbolisées par la décision d'établir une Cour pénale internationale permanente, préparée par la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie puis pour le Rwanda) ne se sont pas faites en partie aux dépens de la réflexion politique. Les commissions parlementaires mises en place sur le Rwanda, en Belgique et en France, et sur Srebrenica, ont démontré les limites des institutions actuelles pour demander des comptes aux autorités politiques et militaires d'un Etat. Certains responsables d'ONG, encore minoritaires, poussent à une réflexion similaire dans leur secteur. A ce jour, en effet, les ONG sont principalement comptables de l'utilisation de leurs fonds, en particulier vis-à-vis des bailleurs de fonds publics, et selon des critères essentiellement technocratiques. D'autres modalités concrètes d'exercice de leurs responsabilités doivent être imaginées pour elles. Enfin, cette réflexion doit comprendre une dimension éthique, qui est d'autant plus nécessaire lorsque l'humanitaire intervient en complément d'interventions militaires menées au nom de principes politico-éthiques, donc lorsqu'elle oblige à penser une « réalité morale de la guerre ». De trop rares voix se sont élevées, au moment des drames du Kosovo et de l'Afghanistan, pour rappeler l'urgence d'une telle réflexion. Il est à espérer qu'elles ne restent pas sans écho... jusqu'à la prochaine « crise humanitaire », c'est-à-dire demain. ■