

LES CAHIERS DU CRASH

**DE L'ÉTHIOPIE
À LA TCHÉTCHÉNIE**

recueil de textes de François Jean



**MEDECINS
SANS FRONTIERES**

DE L'ÉTHIOPIE À LA TCHÉTCHÉNIE

DANS LA COLLECTION
DES CAHIERS DU CRASH

- L'aide humanitaire et la politique des chiffres en Éthiopie (2002-2004)
François Enten
Disponible en français, mai 2008 - Disponible en anglais, juin 2008
- MSF et la protection : une question réglée ?
Judith Soussan
*Disponible en français, avril 2008
Disponible en anglais, juin 2008*
- Revue critique des opérations MSF-France au Darfour (Soudan)
Dr. Corinne Danet (MSF), Sophie Delaunay (MSF),
Dr. Evelyne Depoortere (Epicentre), Fabrice Weissman
Français/Anglais dans un même volume, janvier 2007
- L'action humanitaire en situation d'occupation
Xavier Crombé
Français/Anglais dans un même volume, octobre 2007
- Le Manuel des Acteurs de l'Aide
*Disponible en français, avril 2007
Disponible en anglais, novembre 2007*
- Témoignage humanitaire et témoignage judiciaire :
historique des interactions entre MSF et les
procédures d'enquêtes et de poursuites judiciaires
Françoise Bouchet Saulnier, Fabien Dubuet
Français/Anglais dans un même volume, avril 2007

DANS LA COLLECTION
PRISES DE PAROLES PUBLIQUES DE MSF
(CONSEIL INTERNATIONAL DE MSF/CRASH)

- Camps de réfugiés salvadoriens au Honduras (1988)
Laurence Binet,
*Disponible en Français, et en Anglais,
oct. 2003 - avril 2004*
- Génocide des Rwandais Tutsis (1994)
Laurence Binet,
*Disponible en Français et en Anglais,
oct. 2003-avril 2004*
- Camps de réfugiés rwandais au Zaïre et en Tanzanie (1994-1995)
Laurence Binet,
*Disponible en Français et en Anglais,
oct. 2003-avril 2004*
- Violences du nouveau régime rwandais
Laurence Binet,
*Disponible en Français et en Anglais,
oct. 2003-avril 2004*
- Traque et massacres des réfugiés rwandais au Zaïre-Congo (1996-1997)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais, août 2004
- Famine et transferts forcés de populations en Éthiopie (1984-1986)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais, janvier 2005
- Violences contre les Kosovars albanais, interventions de l'Otan (1998-1999)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais, septembre 2006
- MSF et la Corée du Nord (1995-1998)
Laurence Binet,
Disponible en Français et en Anglais, janvier 2008

Sommaire

AVANT-PROPOS	p. 7
--------------	------

PRÉFACE	p. 8
---------	------

CHAPITRE 1 : FAMINE	p. 9
---------------------	------

- "Aide à l'Éthiopie : les pièges à éviter", *L'Hebdo*, 17/12/1987. p. 10
- "Éthiopie: une famine politique", *Politique Internationale*, N°39, 1988. p. 17
- "Famine et idéologie", *Commentaire*, N°42, 1988. p. 27
- "Soudan, une famine annoncée", *Médecins Sans Frontières info*, N°9, 1990. p. 36
- "La liberté de la presse contre la famine",
La lettre de Reporters sans frontières, avril 1993. p. 39
- "Corée du Nord: un pays suicidé", *La Vie*, 8/10/1998. p. 44
- "Corée du Nord: un régime de famine", *Esprit*, fév. 1999. p. 47

CHAPITRE 2 : REFUGIES	p. 67
-----------------------	-------

- "MSF et la crise du HCR", *Messages*, N°39, oct.1990. p. 68
- "Mozambique, les déracinés de la guerre", *Médecins Sans Frontières info*,
N°13, 1991. p. 70
- "Réfugiés: go home? ", *Messages*, N°43, nov. 1991. p. 73
- "Le fantôme des réfugiés", *Esprit*, déc.1992. p. 75
- "L'Europe, les réfugiés, la guerre", in *Le Front du refuge*, 1994. p. 84

CHAPITRE 3 : CONFLITS

p. 95

- "Sécurité: jusqu'où ne pas aller trop loin ?", *Messages*, N°42, oct.1991. p. 96
- "La Somalie, vous connaissez ?", *Croissance*, mars 1992. p. 98
- "L'ordre règne à Douchanbé", *Messages*, N°51, fév.1993. p. 100
- "Le conflit soudanais", *Catholica*, fév. 1993. p. 103
- "Quel rôle pour MSF ? Un débat pour l'Assemblée Générale", *Messages*, N°60, mai 1993. p. 106
- "Face aux crises...", *Messages*, N°64, oct.-nov.1993. p. 108
- "Humanitaire et politique: le couple infernal", *Croissance*, N°367, janv. 1994. p. 111
- "L'humanitaire galvaudé?", *Panoramiques*, N°15, 1994. p. 117
- "Après le show de l'été ...", *Messages*, N°73, oct.1994. p. 127
- "The role of NGOs in conflict situations and in the peace process: the case of a humanitarian organisation", Colloque organisé par International Peace Academy and United Nation University, Tokyo, janv. 1995. p.130
- "Realpolitik contre droits de l'homme", *Messages*, N°79, juin 1995. p. 139
- "The problems of medical relief in the Chechen war zone", *Central Asian Survey*, 1996. p. 141
- "Expulsion: le prix du témoignage", *Messages*, N°83, janv. 1996. p. 146
- "La politique du mensonge", *Messages*, N°85, avril-mai 1996. p. 149
- "La bataille de Grozny", *Le Soir*, 22/08/1996. p. 151
- "Mission impossible...sur des chemins de traverse en Tchétchénie" *Messages*, N°87, sept.-oct.1996. p. 153
- "La nécessaire indépendance", *La Provence*, 20/12/1997. p. 156
- "La nouvelle guerre du Caucase", *Central Asian Survey* 1997. p. 158
- "L'action humanitaire: perception et sécurité", *Colloque "Les principes de l'action humanitaire"*, Lisbonne, 27-28 mars 1998. p. 169
- "De l'interétatique au transnational : les acteurs non-étatiques dans les conflits (l'exemple des organisations humanitaires internationales)", *Recherches et Documents*, n°5, juin 1998. p. 180
- "Ossétie du Sud : fermeture pour raison de sécurité", *Messages*, N°104, août 1999. p. 204
- "Tchétchénie : la revanche de la Russie", *Esprit*, fév. 2000. p. 207

CHAPITRE 4 : LIBERTE SANS FRONTIERES p. 223

- (Avant-propos et introduction) "Les stratégies de développement à l'épreuve des mutations économiques", in *La Dette : catastrophe ou mutation*, Liberté sans frontières, 1987. p. 224
- "Comment sortir de la dette ?", in *Tiers Mondes*, controverses et réalité, Economica, 1987. p. 225
- "Les Conventions de Lomé : un accord exemplaire?", in *Tiers Mondes*, controverses et réalité, Economica, 1987. p. 258

CHAPITRE 5 : DIVERS p. 263

- Compte-rendu de mission exploratoire (Géorgie), *Messages*, n°31 juill. 1989. p. 265
- "Hong-Kong, chronique d'une mort annoncée", *Commentaire*, N°51, 1990. p. 267
- "Birmanie: le roi est nu, ubu est roi...", *Messages*, N°47, mars 1992 ou *Le Soir* (Bruxelles), 24/03/1992. p. 280
- "Populations en danger 1993, MSF lance l'opération overdrive", *Messages*, N°57, fév. 1993. p. 282
- "Esthétique de la misère: contre-champ", *Le Journal des Expositions*, oct. 1996. p. 284

ANNEXE : LISTE DES PUBLICATIONS ÉCARTÉES ET DES OUVRAGES DE RÉFÉRENCE p. 288

Avant-Propos

Ce recueil contient des textes parus aussi bien dans des revues, magazines et journaux¹ que dans la presse interne de MSF : *Messages*, *Médecins Sans Frontières info*. Il s'agit d'articles et de chapitres de livres écrits par François, ainsi que d'entretiens, de débats et d'actes de colloques auxquels il a participé.

Ces publications ont été distribuées, non sans quelque arbitraire, en cinq chapitres : *Réfugiés*, *Famine*, *Conflits*, *Liberté sans Frontières* et *Divers*. Celles qui nous sont apparues redondantes ont été écartées, sachant que toutes figurent, par ailleurs, dans des ouvrages disponibles : *Populations en Danger* 1992 ; *Populations en Danger* 1996 ; *Face aux crises...*, *Etat du Monde*, revues spécialisées ou non. La référence de ces ouvrages et des publications non retenues figure en annexe.

Dans les chapitres consacrés aux famines, aux réfugiés et à Liberté Sans Frontières, chaque texte se rapporte directement au thème annoncé. Le chapitre « Conflits » appelle, en revanche, quelques commentaires. Il rassemble tous les textes dans lesquels François Jean analyse des conflits armés. Plusieurs problématiques sont ainsi abordées allant de l'étude du conflit dans ses caractéristiques propres (privatisation et criminalisation des conflits) à celle des effets politiques d'une exposition médiatique, en passant par les interactions entre humanitaires et belligérants (sécurité, espace humanitaire, captation de l'aide...) et par les conséquences à en tirer pour les équipes de secours.

Nous y avons joint des publications qui n'abordent le thème des conflits que de manière incidente, tel un débat entre François Jean et Mario Bettati au sujet de l'« ingérence humanitaire ». Toutes les publications concernant la Tchétchénie, à laquelle François Jean a consacré beaucoup de temps à partir de la guerre de 1994, ont été intégrées à ce chapitre. Le chapitre « Divers » regroupe les travaux n'entrant pas, en toute logique, dans les autres rubriques. Les articles publiés en anglais ont été intégrés au recueil dans leur version originale. Au sein de chaque chapitre, les textes ont été classés par ordre chronologique de parution. Si certains semblent faire double emploi, c'est parce que nous avons pensé qu'en cas de doute, il était préférable de conserver plutôt que d'écarter.

Toutes les publications figurant dans ce recueil et celles qui n'y figurent pas, sont également disponibles au centre de documentation de Médecins Sans Frontières.

1. *Le Monde*,
Libération,
Esprit,
Tiers Mondes,
Le Soir,
L'Hebdo,
Politique Internationale,
Commentaire,
Cahiers Santé,
Croissance,
La Lettre de Reporters sans frontières,
Le Temps,
La Vie,
Le Front du refuge,
Panoramiques,
La Provence,
Relations Internationales Stratégiques,
Central Asian Survey,
Catholica,
le Journal des Expositions, Recherches et Documents, *Harvard International Review*.

Préface

François Jean a été une figure marquante de Médecins Sans Frontières. Sans doute était-il le seul à l'ignorer, lui qui avait horreur de se faire remarquer. Sans doute aussi se demanderait-il pourquoi diable nous avons décidé de rassembler les textes et entretiens qu'il a donnés au long de dix-sept années passées à travailler au sein de l'association. Peu soucieux de sa postérité, il ne s'était jamais donné la peine de colliger ses articles et il a fallu beaucoup de patience et de ténacité à Cécile Lapérou, puis à Marine Le Page pour venir à bout de cette tâche. Qu'elles en soient chaleureusement remerciées.

Le travail d'éditeur qu'elles ont accompli nous permet de retrouver un regard perçant, original, sur les situations et les thèmes critiques qui ont jalonné le parcours de l'action humanitaire contemporaine. De la famine d'Ethiopie à celle de Corée du Nord, des accords de Lomé au droit d'ingérence, de l'humanitaire dans la guerre à la guerre humanitaire, François a exploré, repéré, éclairé le champ de l'aide internationale. Loin de toute attitude moralisatrice, animé par une inquiétude permanente sur l'action et ses incertitudes, il est toujours resté un praticien lucide, soucieux de comprendre et d'agir sans jamais sacrifier l'un au profit de l'autre. Les textes qui suivent, attestent la fécondité de ses doutes, et l'actualité de sa réflexion critique.

François a mis fin à ses jours le 25 décembre 1999. Jour noir, jour de tempête. L'hommage que nous lui rendons ici sous la forme d'une publication n'est pas un acte de piété mais de profonde et sincère reconnaissance. Merci François pour ce que tu as été, pour ce que tu nous as apporté, et pour ce que tu nous laisses.

Rony Brauman

chapitre 1 : **Famine**

Aide à l’Ethiopie, les pièges à éviter

L'Hebdo (Genève), 17/12/1987

*Propos recueillis
par Jean-Claude Buffle
et Roger Gaillard*

La pluie n’est pas tombée depuis une année, et la famine gagne à nouveau l’Ethiopie. Dans les dix mois à venir, cinq millions d’Ethiopiens auront besoin de plus d’un million de tonnes de nourriture. Sinon la mort attend nombre d’entre eux. Même avec l’aide occidentale, un million de personnes, estime-t-on, ont péri lors de la grande famine de 1984-1985. Mais faut-il vraiment que l’Occident vole une nouvelle fois au secours de l’Ethiopie ? Cette question provocatrice a été soulevée une première fois par l’organisation humanitaire française Médecins Sans Frontières, après qu’elle eut été expulsée du pays, en décembre 1985, pour avoir publiquement mis en cause la politique officielle de déplacements de populations. Médecins Sans Frontières reproche, en effet, au régime socialiste du colonel Mengistu de s’être servi de la famine à des fins politiques. Elle l’accuse d’avoir empêché l’acheminement de l’aide alimentaire dans des régions en rébellion, comme le Tigré et l’Erythrée, afin d’y affaiblir les mouvements de guérilla. Elle l’accuse également d’avoir pris prétexte de la famine pour transférer, souvent sous la contrainte, quelque 500 000 habitants des hauts plateaux du nord vers les terres plus fertiles du sud sans préparer des structures d’accueil adéquates.

Elle l’accuse enfin de s’être lancé, pour de pures raisons idéologiques, dans un programme de collectivisation agraire, dont le premier stade est le processus de « villagisation » - le regroupement dans de petites agglomérations de paysans traditionnellement disséminés dans leurs campagnes. Cette politique, affirme Médecins Sans Frontières, ne peut que diminuer la productivité agricole et augmenter les risques de famine. Faut-il de la sorte « engraisser les bourreaux pour nourrir les victimes », demande l’organisation française, et cautionner, au nom de l’aide humanitaire, une politique inhumaine ? Mais la majorité des donateurs étrangers répondent que, en se retirant, l’Occident punirait la population éthiopienne pour les méfaits de ses dirigeants, et se priverait de toute possibilité d’infléchir leur politique.

Face à la nouvelle crise alimentaire que traverse l’Ethiopie, nous avons demandé à cinq spécialistes de faire le point sur ces interrogations : Claire Brisset, chef de l’information de

l'Unicef et ancienne journaliste au « Monde » et au « Monde diplomatique », pour lequel elle a réalisé un reportage en Ethiopie au printemps dernier ; Henri-Philippe Cart, chef des opérations de la coopération suisse au développement et spécialiste de l'Afrique de l'Est ; Gilbert Etienne, professeur d'économie du développement, qui s'est lui aussi rendu en Ethiopie au début de l'année ; François Jean, de Médecins Sans Frontières et auteur d'un ouvrage sur l'Ethiopie « Du Bon Usage de la Famine » ; et enfin André Pasquier, directeur des opérations du CICR, qui revient tout juste d'Ethiopie.

- **André Pasquier**, L'Ethiopie a besoin, dans les mois à venir, de plus d'un million de tonnes de vivres. Les recevra-t-elle ?

- **André Pasquier** – A l'heure actuelle, les contributions annoncées couvrent 40 % des besoins.

- **Le président du CICR a demandé aux belligérants – forces gouvernementales et forces rebelles du Tigré et de l'Erythrée – de laisser librement circuler les camions transportant cette aide alimentaire d'urgence. A-t-il été entendu ?**

- **André Pasquier** – Pas encore. Un pont aérien est en place. Mais ce n'est qu'une solution partielle. Il faut que les routes soient ouvertes pour que l'essentiel de l'aide puisse être acheminé.

- **Henri-Philippe Cart (à André Pasquier)**. – Est-ce que, par rapport à 1984-85, on a mis sur pied un système d'alerte ?

- **André Pasquier** – Oui, un système de détection avancée a été mis en place. Nous avons une carte précise de la situation. Dans les régions bien loties, le déficit alimentaire est de 30 %, dans le Tigré et l'Erythrée, de 80 %.

- **François Jean** – Il y a une autre amélioration, de taille. En 1984, l'Ethiopie avait délibérément caché la situation jusqu'en octobre, d'où les migrations massives. Alors que le Kenya, qui devait faire face lui aussi à un déficit d'un million de tonnes, avait réagi à temps, acheté des céréales à l'étranger, et les avait distribuées par les canaux commerciaux normaux. Si bien que les paysans ont pu retourner dans leurs champs aux premières pluies.

- **André Pasquier** – Par rapport à 1984, la grande différence est en effet que nous n'avons pu voir cette crise arriver. Dès lors, nous voulons agir préventivement, avant que les paysans ne soient contraints d'abandonner leurs maisons. Nous voulons ensuite leur permettre de retrouver leur autonomie dès la fin du programme d'aide alimentaire, par la distribution de semences et d'outils.

- Ces objectifs peuvent-ils être atteints si les routes restent fermées ?

- **André Pasquier** – Non. Si l'on ne peut pas utiliser les routes, on va retomber dans la stratégie des camps.

- **Quelle part de responsabilité incombe au gouvernement dans la famine actuelle ?** « *Le Monde* » a écrit que, sur un million de tonnes de déficit alimentaire, 400 000 tonnes ne tenaient pas à ces causes naturelles.

- **Gilbert Etienne** – Techniquement, on ne peut pas distinguer. La famine tient en partie à des causes très anciennes : le manque de cadres, la poussée démographique, la détérioration de l'écosystème. L'Ethiopie est un pays très fragile, et un cas très coriace de développement. Mais la politique de collectivisation du gouvernement n'a rien fait pour arranger les choses.

- **Claire Brisset** – J'aimerais insister sur la question démographique. L'Ethiopie a fait son premier recensement en 1984. Le gouvernement pensait trouver 35 millions d'habitants. Il en a découvert 42 millions. Il y en a aujourd'hui près de 46 millions. En moyenne, chaque couple a près de huit enfants. Or, 90 % de cette population vivent sur les hauts plateaux, qui sont pour la moitié complètement érodés. D'où l'idée très ancienne de transferts de population.

- **Henri-Philippe Cart** – S'il ne pleut pas pendant une année, ce n'est pas une question de politique. Et la géographie est impossible. Ajoutez à cela que l'Ethiopie n'a jamais eu de routes, alors que presque tous les pays d'Afrique en ont plein.

- **Claire Brisset** – Et ces routes éthiopiennes sont souvent des pistes.

- **Henri-Philippe Cart** – Maintenant, la politique de villagisation a-t-elle entraîné une baisse de la production agricole ? J'ai là une étude suédoise qui montre que cette production n'a pas diminué.

- **François Jean** – Oui, mais l'enquête a été menée dans une région très particulière, l'Arssi, où les paysans, nouveaux venus, ont été moins déstructurés par la villagisation. De plus, affirment les auteurs, celle-ci est un élément d'une politique générale de collectivisation qui, elle, à long terme, influera défavorablement sur la production agricole. Sur ce point, le consensus est général. Même les Soviétiques, en décembre 1985, ont conseillé au gouvernement d'interrompre immédiatement les opérations de transfert de population et de villagisation. Mais le régime a préféré la fuite en avant.

- **André Pasquier** – N'empêche qu'ailleurs, des politiques analogues n'ont pas eu des conséquences aussi dramatiques. Voyez cette carte. Dans le Chiré, au Nord du Tigré, le déficit ali-

mentaire n'est que de 30 %. Dans une région limitrophe, il est déjà de 60 %, et ailleurs de 80 %. Or, ce sont les mêmes paysans. Simplement, ceux du Chiré ont bénéficié, au moment des semailles, de conditions climatiques plus favorables. C'est le facteur majeur.

- **Claire Brisset** – Je suis d'accord avec vous. A propos des transferts de population, j'aimerais aussi dire que la plupart des experts, et pour commencer la FAO et la Banque mondiale, les jugent nécessaires dans leur principe. Malheureusement, ils se sont déroulés de façon inacceptable.

- **François Jean** – A Médecins Sans Frontières, nous avons toujours été clairs là-dessus : nous n'avons jamais contesté que la façon dont ces transferts s'étaient effectués. Quoi qu'ils nous semblent être aussi le produit d'un mode de développement imposé d'en haut, et par là préjudiciable.

- **Henri-Philippe Cart** – Mais partout en Afrique, malheureusement la volonté part du haut et on écoute trop peu les paysans. Et cela tient à ce que nous avons dit : au manque de cadres. Dans une situation d'urgence, il faut agir. Mais le petit fonctionnaire, au niveau du village, n'a pas la formation nécessaire pour interpréter les directives. Il les applique à la lettre : jusqu'à l'absurde.

- **Gilbert Etienne** – Rien ne prouve non plus que le Sidamo, et les autres coins du Sud, soient un tel eldorado. C'est bien joli de défricher. Mais rien ne dit qu'on puisse accueillir tellement de gens là-bas.

- **Henri-Philippe Cart** – Dans ce domaine de défrichage, ce n'est pas seulement le gouvernement Mengistu qui fait des bêtises, c'est un peu tout le monde. Toute forêt tropicale est par définition très fragile. Cela dit, je reste persuadé que le surpeuplement du Nord rend nécessaires les transferts de population. Sinon la dégradation des sols va empirer. En d'autres termes, que vous soyez marxistes ou libéraux, vous êtes dans le pétrin jusqu'au cou.

- **Les bailleurs d'aide occidentaux ne portent-ils pas, eux aussi, une part de responsabilité dans la situation actuelle ? L'an dernier, le gouvernement éthiopien leur avait demandé de l'aider à constituer des stocks de réserve, mais ils se sont fait tirer l'oreille.**

- **François Jean** – C'est tout le problème de l'aide à l'Ethiopie. Elle est quatre à cinq fois plus faible que l'aide accordée aux autres pays africains. Mais pourquoi ? Parce que les donateurs, la Banque mondiale, la CEE, la Suède même, se demandent si elles doivent continuer d'aider un pays qui s'acharne à décourager les producteurs agricoles.

- **Gilbert Etienne** – Ce qui passe le sens commun, c'est de voir le gouvernement éthiopien

s'obstiner dans une politique de collectivisation quand même la Chine ou le Mozambique en sont à la libéralisation. Mon espoir, c'est que les amis russes des Ethiopiens leur disent de s'inspirer un peu de la politique de Gorbatchov.

En matière de stocks, je propose depuis longtemps déjà que les gouvernements européens et africains se lancent dans une politique commune. Ils gèreraient ces stocks ensemble, et les pays africains y puiseraient au moment nécessaire. Mais on en est encore loin, les Africains, à cause de certaines susceptibilités nationales, les Européens, faute souvent d'une vision à long terme.

- **Henri-Philippe Cart** – En matière de céréales, le principal élément perturbateur tient, ne l'oublions pas, au subventionnement par les Américains et les Européens de leurs excédents de blé. Dans le port de Dakar, le kilo de blé américain se vend à 40 francs CFA. Mais le kilo de farine de sorgho ou de millet, si l'on veut rémunérer honnêtement le paysan sénégalais, se vend à 120 francs CFA. Le marché mondial est complètement distordu. Nous donnons des conseils, mais nous ne sommes même pas capables de mettre de l'ordre dans ce domaine.

- **Claire Brisset** – L'Ethiopie a un problème d'image. On ne parvient plus à récolter de fonds pour elle. Je connais des organisations caritatives en France qui reçoivent des dons, mais où les gens précisent : « pas pour l'Ethiopie. » L'Unicef a réclamé 22 millions de dollars d'urgence, elle en a reçu moins de deux. Je trouve ça insupportable : il y a des enfants, des braves gens qui ne savent même pas ce qui se passe à Addis-Abeba, et qu'on ne peut même plus aider à cause de ce problème d'image. Je ne dis pas que c'est la faute à Médecins Sans Frontières. Mais quand on mène une campagne pendant six mois, à Paris, à New York, ça finit par se savoir.

- **François Jean** – Est-ce à dire qu'il faut mener la politique de l'autruche ? Se taire quand on assiste directement à des exactions ? Se taire quand on voit l'aide massivement recyclée pour accélérer le programme meurtrier de transformation sociale ? Pour moi la question reste ouverte. J'espère que, cette fois, les organisations humanitaires sauront contrôler l'aide qu'elles acheminent et éventuellement témoigner en faveur des victimes d'éventuelles exactions.

- **André Pasquier** – Au CICR, nous craignons l'effet démobilisateur de ce genre de débat. Il y a une urgence, ce sont 5 millions de personnes qui ont besoin de notre aide. Et c'est cela d'abord qui doit mobiliser la communauté internationale. Le CICR ne peut pas situer des efforts dans une confrontation Est-Ouest. Pour nous, il n'y a pas de bonnes ou de mauvaises victimes.

- N'est-il tout de même pas paradoxal qu'une organisation humanitaire comme le CICR soit prête à fermer les yeux sur les déplacements de populations qui représentent tout de même de sérieuses atteintes aux droits de l'homme ?

- **André Pasquier** – Nous ne fermons pas les yeux. Nous n'avons pas pris position sur le principe des transferts, mais nous avons demandé aux autorités qu'ils s'effectuent dans des conditions décentes.

- Et avez-vous été entendus ?

- **André Pasquier** – Dans les régions où nous étions présents en 1984, nous avons pris des positions parfaitement claires: nous voulions que ces transferts soient volontaires et qu'il n'y ait pas de division des familles. Et nous avons obtenu des résultats positifs.

En ce moment, les choses se passent-elles mieux qu'en 1984-85 ?

- **Claire Brisset** – D'après les télex du bureau de l'Unicef à Addis-Abeba, les transferts sont pour le moment volontaires.

- **François Jean** – En 1984, les premiers déplacements se sont eux aussi relativement bien passés.

- **Claire Brisset** – Certains paysans sont même rentrés !

- **Henri-Philippe Cart** – Un peu illégalement, mais ils sont rentrés. Certainement que la présence du CICR évitera des dérapages. Quoique « volontaire », quand vous êtes affamé dans un camp de réfugiés, soit une notion très relative. Ce qui est inacceptable, c'est la division des familles.

- **On a également reproché au gouvernement éthiopien de prélever des taxes portuaires pour le débarquement de vivres envoyés par des donateurs occidentaux. Est-ce que cette pratique continue ?**

- **André Pasquier** – le CICR a passé avec l'Ethiopie, comme avec d'autres pays un accord qui l'exempte de toute taxe sur l'importation de secours.

- **Henri-Philippe Cart** – C'est une question intéressante. En Suisse, les gens croient volontiers que les frontières s'ouvrent parce qu'ils font un don. Mais essayez d'envoyer des dons en Suisse sans passer par la douane ! Ce n'est pas parce qu'il s'agit de bien-faisance qu'un système douanier cesse d'exister. J'imagine que le blé qui arrive en Ethiopie ne paie pas de droits, mais que le gouvernement prélève des taxes dès lors qu'on lui demande de le transporter.

- **Gilbert Etienne** – Sur la question générale de l'aide à l'Ethiopie, j'aimerais préciser ceci. Il me semble impératif d'augmenter l'aide pour que le gens ne meurent pas. Il ne

s'agit même pas de principes moraux, mais d'un minimum de décence. En même temps, on se rend compte que la diplomatie de l'aide humanitaire devient une affaire horriblement compliquée. Et il faut jouer sur plusieurs tableaux. Voyez Amnesty International et le CICR : ils se complètent très bien. Amnesty parle très fort, secoue les opinions, mais ne peut pas agir. Le CICR est plutôt réservé dans ce qu'il dit, mais il agit.

Dans le cas de l'Éthiopie, je pense que Médecins Sans Frontières avait raison de partir avec fracas, et que d'autres organisations avaient raison de rester. Ces deux types d'actions sont complémentaires. Malheureusement, cette double politique n'a pas eu beaucoup d'effet sur le gouvernement éthiopien.

- **Henri-Philippe Cart** – Je préfère la politique du CICR. La discrétion est souvent un gage d'efficacité. Au lieu de se donner bonne conscience face à sa propre opinion publique, on essaie de maintenir sa ligne sur le terrain.

- **André Pasquier** – Prendre position sur des problèmes politiques, c'est par définition politiser l'aide humanitaire. Or, celle-ci est destinée à tous ceux qui en ont besoin, quelles que soient leurs opinions politiques. Ce qui ne veut pas dire qu'une organisation humanitaire n'ait pas le droit d'avoir des exigences. Mais si elle veut rester efficace, elle ne doit pas les exprimer sur la place publique.

Heureusement, il n'existe pas encore une politique de sanctions humanitaires, comme il y a une politique de sanctions économiques. Quoique le CICR se réserve le droit de parler au nom des victimes. D'où l'appel que nous avons récemment lancé à propos de l'Éthiopie : pour mobiliser assez tôt la conscience internationale et éviter qu'on en revienne aux images atroces de 1984.

- **François Jean** – Aider les victimes, c'est certainement leur apporter une aide matérielle, alimentaire, médicale. Mais c'est aussi faire entendre leur voix, en dénonçant les exactions dont elles sont les victimes.

- **Henri-Philippe Cart** – Je crois qu'il faut distinguer entre l'aide d'urgence et la coopération au développement. Dans ce dernier cas, il est normal, non pas de poser des conditions, mais d'ouvrir un dialogue. L'aide d'urgence sert à conserver des interlocuteurs pour demain, en les nourrissant aujourd'hui. Si les gens sont morts entre-temps, toute notre discussion sur la meilleure politique de développement est entièrement oiseuse.

Ethiopie, une famine politique

Politique Internationale, N°39, Printemps 1988 p.89-100

Par François Jean¹

Le répit n'aura pas duré. Trois ans après la tragédie de 1984-85, l'Éthiopie est de nouveau menacée par la famine. Dès septembre 1987, les autorités éthiopiennes lançaient un appel à la communauté internationale pour la fourniture d'un million de tonnes de vivres: sinistre impression de déjà vu... En septembre 1984, en effet, les festivités qui marquent chaque automne la célébration des avancées révolutionnaires avaient déjà été ponctuées par les échos - à l'époque étouffés - de la grande misère des campagnes. De la création du Parti des Travailleurs en 1984 à l'instauration de la République démocratique et populaire en 1987, la famine scande chacune des étapes de la construction de l'Éthiopie nouvelle.

Cette coïncidence tenace met un point d'interrogation au discours-alibi de la sécheresse. En 1984, l'Éthiopie apparut, sur nos écrans de télévision, comme la figure emblématique d'une Afrique en crise vouée, par une sorte de fatalité climatique, à une catastrophe perpétuelle. Depuis, un million de morts, des millions de réfugiés ou de personnes déplacées, des millions de tonnes d'aide alimentaire et une nouvelle famine ont soulevé quelques questions. La sécheresse peut, certes, provoquer des crises de subsistance localisées; mais elle ne suffit pas à expliquer un drame d'une telle ampleur.

En Éthiopie, la sécheresse entraîne la famine parce que la société rurale est vulnérable au risque climatique. Vulnérable parce que fragilisée par le conflit qui oppose Addis-Abeba aux mouvements de guérilla. Vulnérable parce que sacrifiée sur l'autel du développement improductif et de l'« avenir radieux ».

Cette année encore, la carte des zones menacées par la famine recouvre précisément celle des zones de conflit : on y trouve l'Érythrée, le Tigré et le nord du Wollo. Dans ces régions particulièrement sensibles aux aléas climatiques, les ravages de la guerre et les exactions de l'armée ont eu des conséquences tragiques. Depuis dix voire vingt ans, la destruction des récoltes et du bétail, le pillage des villages et des marchés ruraux, l'attaque des routes et des convois de vivres ont découragé la production, désorganisé les circuits d'échange et retardé les rééquibres nécessaires entre zones excédentaires et zones déficitaires. La guerre qui ravage l'Éry-

1. Chercheur à la Fondation Liberté Sans Frontières. Ancien responsable de missions humanitaires en Afrique et au Moyen-Orient. Auteur, entre autres publications de : *De Lomé I à Lomé III, les infortunes de la coopération CEE-ACP*, Liberté Sans Frontières, 1985; *Ethiopie, du bon usage de la famine*, Médecins Sans Frontières, 1986.

thrée et le Tigré est à la fois un vecteur de la famine et une entrave aux opérations de secours. Le problème est d'autant plus grave que les riches régions agricoles du centre-ouest du pays ne peuvent plus subvenir aux besoins des régions menacées.

Depuis que le colonel Mengistu a pris en main les destinées du pays, la situation alimentaire ne cesse de se dégrader : l'Éthiopie révolutionnaire s'enfonce dans une situation de disette chronique et une dépendance croissante à l'égard de l'aide occidentale. La moitié des vivres demandés en septembre à la communauté internationale correspond à un déficit structurel. Si la tendance observée depuis la fin des années 70 se poursuivait, les besoins en année « normale » pourraient atteindre 2 millions de tonnes de céréales en 1990.

Cette évolution ne tient pas - ou du moins pas principalement - à l'hostilité du climat, à l'ingratitude des sols ou à l'accroissement rapide de la population. Elle résulte essentiellement des politiques du régime. Depuis dix ans, rien n'a été fait pour soutenir les paysans éthiopiens. Les rares ressources disponibles pour l'agriculture ont été englouties, en pure perte, par les fermes d'État et les coopératives. Les paysans individuels, qui comptent pour 95% de la production, ont été non seulement délaissés mais aussi découragés par des politiques de prix et de commercialisation qui confinent au racket. Loin de créer un cadre favorable à l'augmentation de la production, le régime s'acharne à multiplier les mécanismes d'extorsion des surplus. Partout, la livraison des quotas obligatoires, la multiplication des taxes, la confiscation des réserves de grain ont découragé la production, étranglé la paysannerie et accru sa vulnérabilité à la sécheresse.

La logique du pouvoir

Ces politiques désastreuses ne sont certes pas dues aux tendances suicidaires des dirigeants éthiopiens. Elles reflètent plutôt leurs intérêts bien compris : nourrir la population politiquement sensible de la capitale, financer le renforcement de l'appareil d'Etat, subvenir aux besoins de l'armée. Elles traduisent également un profond mépris pour les paysans traditionnels, réputés incapables d'adopter un comportement rationnel. Pourtant ceux-ci réagissent fort logiquement aux possibilités qui leur sont offertes, aux prix qui leur sont consentis, aux structures qui leur sont imposées... en se réfugiant dans l'agriculture de subsistance. Mais, paradoxalement, cette réaction ne fait que confirmer les préjugés des militaires au pouvoir : même libérés du joug « féodo-bourgeois », les paysans resteraient empêtrés dans la tradition, hostiles au progrès, incapables de comprendre « leur » intérêt. Dans la lutte héroïque pour l'édification de l'Éthiopie nouvelle, les paysans font figure de gêneurs. Pour le colonel Mengistu, « il n'y a pas d'alternative à la collectivisation de la paysannerie » (1). Le regroupement des terres en vastes complexes agricoles est censé être la seule façon d'introduire la science et la technologie dans les campagnes; le rassemblement des paysans en grandes unités de production est censé être le seul moyen de renforcer leur discipline et leur productivité. Le seul moyen, surtout, de contrô-

ler leur production. La logique est sans faille, l'application sans pitié : le paysan « arriéré », individualiste, potentiellement rebelle, doit, être capturé, rééduqué, transformé enfin en tractoriste modèle. Les discours du colonel Mengistu rejoignent ceux de Staline dans une vision du futur quadrillée de stations de tracteurs, de brigades de travail et de maisons du peuple.

L'échec des fermes d'État ne semble pas troubler ce bel ordonnancement : pour le colonel Mengistu, si le secteur collectif est moins productif que les paysans individuels, c'est précisément parce qu'ils ne sont pas encore assez collectivisés. Par la grâce d'un de ces raisonnements circulaires dont les dirigeants éthiopiens ont le secret, le remède trouvé est donc d'étendre, sans délais, la superficie des fermes d'État et d'accélérer le regroupement des paysans en coopératives de producteurs. Les Soviétiques eux-mêmes s'en sont émus qui, dans un rapport remis en septembre 1985 aux autorités éthiopiennes (2), soulignaient la nécessité de préserver, au stade actuel, le dynamisme des petits paysans. Leurs recommandations furent cependant ignorées par le colonel Mengistu qui préféra la fuite en avant par voie de déplacements et de regroupements massifs de population.

Un régime en quête de moyens

L'Éthiopie est sans doute le seul État africain où la rhétorique révolutionnaire s'accompagne de la mise en oeuvre effective d'un projet radical de restructuration sociale. Le seul État, également, qui se soit équipé pour réaliser cet objectif. Dans ce pays de tradition étatique et bureaucratique très ancienne, le nouveau régime s'est progressivement doté des moyens nécessaires au contrôle des populations : le quadrillage du pays, engagé dès 1978 avec le verrouillage des 20 000 associations de paysans, s'est renforcé, en 1984, par la création d'un parti d'avant-garde de 30 000 cadres dûment formés par les Soviétiques, et s'est parachevé, en 1987, avec un nouveau découpage territorial, une nouvelle Constitution et l'instauration d'une République démocratique et populaire. En revanche, le régime du colonel Mengistu ne dispose ni des moyens financiers ni de la marge de sécurité nécessaires pour transformer radicalement les campagnes au prix d'une désorganisation de la production. Ces moyens, le régime les attend des pays occidentaux.

Depuis longtemps, l'Est et l'Ouest se relaient au chevet de l'Éthiopie dans un singulier partage des tâches déjà observé par ailleurs : les Occidentaux fournissent un soutien budgétaire et des quantités croissantes d'aide alimentaire, essentiellement sous forme de dons; les Soviétiques se chargent des livraisons d'armement, de pétrole ou d'usines de tracteurs, principalement sous forme de prêts ou de trocs contre des produits de base (3). En 1985, par exemple, les achats d'armement à l'URSS ont représenté une somme équivalente au total de l'aide publique accordée par les pays occidentaux pour secourir les victimes de la famine. Satisfaits des moyens fournis par leurs alliés, les dirigeants éthiopiens sont néanmoins conscients des limites de leur assistance économique.

Depuis le début des années 80, le régime s'est lancé dans une recherche active de soutiens occidentaux. Dans l'espoir qu'un rapport favorable d'une organisation internationale finirait par attirer l'attention des donateurs, il invita une équipe du Bureau International du Travail à venir se pencher sur les besoins de l'Éthiopie. L'opération n'eut pas le succès escompté : les membres de la mission - pourtant soigneusement choisis parmi les experts partisans de l'option socialiste - ne ménagèrent pas leurs critiques : soulignant les effets désastreux des politiques suivies et prenant acte de la détermination des dirigeants à persister dans cette voie, ils leur conseillèrent simplement de ne pas compter sur l'aide occidentale (4). De fait, si l'on excepte l'aide - considérable - fournie dans le cadre des opérations d'urgence, l'Éthiopie compte parmi les États africains les moins favorisés en termes d'aide au développement. Certains s'en offusquent qui, confondant les causes et les conséquences, en viennent à reprocher aux Occidentaux de maintenir le pays dans la misère en lui refusant les moyens de son développement. Etrange aveuglement de ces inconditionnels de l'injection des ressources qui nous proposent aujourd'hui de financer la mise au pas des campagnes à titre d'expiation! Comment ne pas voir, pourtant, qu'une aide inconditionnelle ne peut que préserver le régime du désastre qu'il impose à son peuple et ...lui donner les moyens de s'obstiner? A l'évidence, le meilleur soutien que l'on pourrait accorder aux Éthiopiens serait de lier l'aide à un changement d'orientation radical.

L'aide en discussion

Les donateurs en sont conscients et souhaitent, avec une intensité au demeurant fort variable, des réformes qui leur permettraient d'espérer que leur soutien ait des retombées positives. La position la plus ferme est celle des États-Unis qui ne fournissent qu'une aide humanitaire. A l'inverse, l'Italie, portée par quelque grand dessein ou quelque inconséquence, finance, sans états d'âme, le « développement à l'éthiopienne ». Entre ces deux extrêmes, on trouve un éventail de donateurs allant de la Banque mondiale, qui demande des réformes, à l'Agence de Développement suédoise, qui soutient des projets réputés « neutres », en passant par la CEE, qui se défend de poser des conditions et préfère parler de « dialogue sur les politiques ».

Après cinq ans de discussions approfondies, la Banque mondiale attend toujours un changement de politique. La CEE a obtenu des promesses en mars 1986, lors des rencontres consacrées à l'attribution des fonds alloués à l'Éthiopie au titre de la troisième convention de Lomé. Sans doute s'en serait-elle contentée si la France et la Grande-Bretagne n'avaient souhaité attendre qu'elles se concrétisent. Les Suédois eux-mêmes, qui opèrent dans une région en pleine restructuration, commencent à considérer qu'il n'est plus possible d'ignorer l'environnement de leurs projets. Après avoir manifesté, en janvier 1986, leurs préoccupations face au regroupement des paysans dans de nouveaux villages, à l'interdiction du commerce privé et à la promotion des coopératives, ils envisageaient, à l'ins-

tar de la Banque mondiale, la possibilité de se retirer à la fin de 1988 si aucun changement n'était perceptible à cette date.

Les négociations se précisent cependant et tournent, de façon symptomatique, autour de la notion de quota. A l'évidence, les deux parties ne se situent pas dans la même logique : les donateurs proposent d'encourager la production ; le colonel Mengistu, lui, songe à la contrôler et garde l'œil vissé sur l'avenir radieux. Sa position est fort bien illustrée par un discours prononcé en 1981 : « Lorsque nous avons planifié le développement de notre pays, nous avions à l'esprit les objectifs stratégiques de notre révolution [...]. Certains ont oublié que la seule base de notre révolution est l'idéologie dont nous nous réclamons ; certains tendent à négliger ce point et tiennent la reconstruction économique pour une fin en soi » (5).

Sauf à verser dans la kremlinologie appliquée et à tenter de jouer les « pragmatiques » contre les « doctrinaires », on ne peut que constater la logique du pouvoir. Les pragmatiques existent certes, qui voient leur conviction confortée par la fermeté des donateurs ; mais aucun signe tangible n'est encore venu accréditer une quelconque évolution vers une libéralisation, c'est-à-dire vers un moindre degré de terreur. Tous les signaux périodiquement émis en ce sens - et sur lesquels les exégètes s'interrogèrent : NEP ou remise en cause de la collectivisation? - n'ont pas même eu d'échos dans les discours officiels. En septembre 1987, le colonel Mengistu soulignait encore que « les efforts pour la construction du socialisme ne peuvent porter leurs fruits dans l'agriculture que si le secteur privé est remplacé par un secteur socialiste » (6).

Pourtant, il a suffi que l'Ethiopie témoigne de sa volonté de respecter ses engagements pour que la CEE annonce aussitôt comme un « succès » le déblocage prochain des 230 millions d'Ecus promis au titre de Lomé III (7). On savait le régime éthiopien soucieux de parvenir à un accord avec ses bailleurs de fonds, fût-ce au prix d'un repli tactique ; on savait les responsables européens anxieux d'accélérer le versement des fonds alloués à l'Éthiopie. On regrette, cependant, que le « dialogue sur les politiques » n'aboutisse qu'à des mesures techniques dont la mise en oeuvre effective ne relève, pour l'instant, que du « wishful thinking ».

Plus ça change...

La prudence est d'autant plus de mise que les déplacements de population et la « villagisation » (8) sont de nouveau à l'ordre du jour. La villagisation, en fait, n'avait jamais cessé ; au plus avait-elle été ralentie pour apaiser les donateurs : de décembre 1985 à décembre 1987, plus de 6 millions de paysans ont ainsi été contraints d'abandonner leurs terres et de se regrouper dans de nouveaux villages sous l'œil de la milice. Les déplacements de population, en revanche, qui s'étaient traduits par le transfert forcé de 600 000 paysans du nord

vers le sud réputé « vierge et fertile », avaient dû être suspendus pour une « pause de consolidation » à la suite des controverses suscitées par l'expulsion de Médecins Sans Frontières en décembre 1985 (9).

Le temps semble maintenant venu de franchir une nouvelle étape. En novembre 1987, tandis que l'Éthiopie multipliait les appels à l'aide occidentale, le comité national de coordination de la villagisation annonçait aux cadres du parti les nouveaux objectifs pour 1988 : 3 millions de paysans doivent être regroupés dans de nouveaux villages et 300 000 personnes sont appelées à s'initier au mode de production socialiste sur la nouvelle frontière du sud. Par un étrange acharnement, chaque crise est l'occasion d'une accélération du processus. De même que la « découverte » de la famine s'était accompagnée, en octobre 1984, de la mise en oeuvre brutale des programmes de déplacement et de regroupement de populations, de même la nouvelle menace de famine est l'occasion d'une relance à grande échelle des opérations. La coïncidence n'est pas fortuite : la famine en Éthiopie est plus qu'une seconde nature, elle est un mode de gouvernement. Car si elle n'a jamais été souhaitée par le pouvoir, elle lui permet néanmoins d'accélérer la réalisation de ses objectifs. La famine donne au régime les moyens d'agir en profondeur sur une société déstructurée, de justifier les bouleversements en cours et d'obtenir de la communauté internationale les instruments nécessaires à la transformation des campagnes.

1984-85, l'aide piégée

L'expérience de la dernière famine est, à cet égard, éclairante : le régime a obtenu de l'urgence ce qui lui était refusé par l'aide au développement. Le problème est d'autant plus grave que cette famine aurait pu être enrayée, comme en témoignent les évolutions du Kenya et de l'Éthiopie en 1983-84 (10). Ces deux pays, relativement similaires par leur configuration géographique, leur potentiel agricole, leurs conditions pluviométriques, furent en effet frappés par une très grave sécheresse qui se traduit par un déficit alimentaire comparable. Pourtant, le Kenya sortit sans dommages majeurs de cette phase difficile tandis que l'Éthiopie sombra dans un désastre sans précédent. Le « non-événement » kenyan passa bien sûr inaperçu et personne ne s'interrogea sur cette étrange famine qui épargnait le Kenya pour mieux frapper l'Éthiopie. Nul prodige cependant dans le « miracle kenyan » : la seule reconnaissance précoce de la menace et la volonté politique d'éviter la catastrophe suffirent. En conséquence, le problème ne se transforma jamais en crise : il fut traité comme une priorité par les structures existantes ; les vivres, importés dès les premiers mois de 1984, furent régulièrement acheminés dans les villages par les canaux commerciaux normaux et les paysans purent retourner à leurs champs aux premières pluies.

En Éthiopie, au contraire, les systèmes d'alerte sophistiqués, les comités d'experts et calamités naturelles et autres énormes machineries d'urgence ne purent compenser des mois d'indifférence et de dissimulation. Il fallut en effet attendre près d'un an et des dizaines de milliers de victimes pour que la « sécheresse » soit enfin reconnue et des journalistes autorisés à filmer, sous surveillance, les cohortes d'affamés échoués dans les centres de distribution. Ces images, on le sait, suscitèrent une émotion considérable et déclenchèrent la plus grande opération de secours jamais réalisée. Le Kenya, en revanche, fut oublié, qui ne pouvait présenter l'image de villages abandonnés, de migrations massives, de concentrations d'affamés ou d'enfants décharnés. Tandis que le Kenya importait à grand frais les deux tiers de ses besoins, l'Éthiopie touchait le « jackpot » de l'aide internationale. Non qu'il se soit agi d'une manipulation délibérée : à l'évidence, les dirigeants éthiopiens étaient trop occupés par la préparation des festivités du Xe Anniversaire de la Révolution pour se soucier de la famine ou de l'opinion publique internationale ! Il n'en reste pas moins que cette constatation met en lumière l'un des paradoxes de l'aide qui constitue parfois une prime aux régimes les plus irresponsables ou les plus criminels. Une prime permettant de capitaliser les effets de politiques désastreuses, de les poursuivre en toute impunité et même d'accélérer un processus générateur de réfugiés, de famines et... de nouveaux secours.

Le problème n'a rien de théorique : en 1984-85, l'aide a effectivement permis d'alimenter les déplacements et les regroupements de population. Elle a également permis de compenser la chute de production entraînée, l'année suivante, par ce formidable bouleversement. En refusant officiellement de soutenir ces opérations mais en fermant les yeux sur la manière dont l'aide était utilisée, les donateurs se sont laissés entraîner dans une logique meurtrière. Par aveuglement ou par consentement, ils ont permis que soit financé, le « grand bond en avant » décrété par les dirigeants éthiopiens, se condamnant ainsi à payer indéfiniment les factures de leurs expérimentations sociales pour en secourir les victimes.

Assuré d'un confortable filet de sécurité, le colonel Mengistu a pu ainsi redoubler d'efforts pour « créer un nouvel homme constructif pour la société nouvelle » (11) sans se soucier des conséquences économiques. Les conséquences humaines, en revanche, furent effroyables : 100 000 personnes sont mortes qui auraient pu être épargnées si les donateurs ne s'étaient résignés, par leur silence, à cautionner la violence, le chantage et le détournement des secours. Aucun des principes solennellement proclamés à l'usage des donateurs ne fut jamais respecté.

Le vertige du succès

Depuis, le régime a reconnu les exactions les plus visibles en dénonçant les excès de zèle des cadres locaux. De même, le colonel Mengistu a consenti à apaiser les donateurs en promettant qu'à l'avenir les déplacements de population se feraient sur une base totalement

volontaire. Que ces déclarations lénifiantes aient été faites n'est pas en soi étonnant. Plus surprenant est le fait qu'elles aient toujours eu un écho, comme le montrent aujourd'hui encore les réactions complaisantes de certains observateurs, prompts à dédouaner les dirigeants et à entonner à leur suite le discours de la « bavure ». A l'heure du redémarrage de l'opération, les grandes déclarations d'intention et les départs souriants des premiers volontaires, auxquels sont conviés journalistes et donateurs, suffisent à rassurer durablement certains visiteurs, visiblement impressionnés par l'« effort louable » (12) du gouvernement en matière de développement. Au complexe militaro-industriel, figure odieuse de l'impérialisme, est venu se substituer le complexe militaro-progressiste, figure émancipatrice d'une avant-garde soucieuse de conduire « un petit peuple misérable mais digne » sur la voie du développement.

À bien des égards, le doux nom de développement, dont se parent les entreprises les plus criminelles, fait l'effet d'un véritable soporifique : la générosité affichée des intentions excuserait a priori certaines conséquences « regrettables » du combat contre la dépendance et le sous-développement. Comment ne pas voir, pourtant, que les objectifs délirants imposés aux cadres, contraints de remplir avec un enthousiasme de commande leurs quotas de livraisons, de réinstallation, de villagisation et de collectivisation sont, en tant que tels, porteurs d'abus et de coercition. À l'évidence, ces excès tiennent moins à l'acharnement particulier de petits démiurges locaux qu'à la logique même d'un système prétendant conduire, à marche forcée, une société tout entière vers un Bien unique et obligatoire.

Cette évidence n'est cependant pas encore admise par certains commentateurs qui vont expliquant que l'Éthiopie ne ferait qu'appliquer des solutions proposées de longue date par les donateurs. La Banque mondiale a certes préconisé, dès 1973, des déplacements de population limités pour remédier aux problèmes de quelques régions; mais sa préoccupation était la conservation des sols, non le remodelage des campagnes. Une fois encore, les donateurs se méprennent sur les intentions du régime. Les témoignages pourtant n'ont pas manqué qui ne laissent aucun doute sur les buts réels de l'opération. Dawit Wolde Giorgis lui-même, qui fut longtemps l'interprète des politiques du régime auprès des bailleurs de fonds, en donna une traduction libre après sa défection (13) : « l'objectif [des déplacements de population] est de créer le noyau de nouvelles fermes collectives [...]; la villagisation a le même objectif. Le seul processus politique actuellement en cours en Éthiopie est le contrôle et l'embrigadement de la société » (14).

Que faire?

L'aide occidentale doit être soigneusement tenue à l'écart d'un tel processus. Cela vaut pour l'aide au développement dont la vocation n'est certes pas de soutenir des politiques qui condamnent le pays à une catastrophe perpétuelle. Cela vaut également pour l'aide

d'urgence dont la finalité est de secourir les affamés et non d'alimenter une entreprise forcenée de transformation sociale. Sous peine de s'enfermer dans une logique de fonctionnaires, les donateurs seraient bien avisés d'en tirer les conclusions. L'aide au développement doit être suspendue à l'abandon de ces expérimentations.

L'aide d'urgence, cependant, est plus que jamais nécessaire. A l'heure où des millions d'Éthiopiens sont menacés par la famine, il est essentiel d'éviter une nouvelle hécatombe. Encore faut-il s'assurer que cette aide, mobilisée au nom des victimes, ne soit pas détournée de ses objectifs. Ce qui suppose d'en contrôler l'utilisation et de la faire parvenir aux affamés.

Ces deux impératifs sont aujourd'hui compromis par la guerre. En Érythrée et au Tigré, les mouvements de guérilla ont remporté d'importantes victoires et une contre-offensive se prépare. Le régime vient de contraindre au départ les organisations non gouvernementales qui travaillaient dans le Nord du pays et la recrudescence des combats paralyse les opérations de secours. L'aide alimentaire déchargée dans les ports éthiopiens ne peut plus être acheminée dans les zones menacées par la famine. Les ponts aériens ne suffiront pas: les distributions de vivres, désormais contrôlées par le gouvernement, ne toucheront que les capitales provinciales et les campagnes resteront hors d'atteinte de l'aide internationale. Avec le départ forcé des organisations humanitaires, des millions de paysans sont abandonnés sans témoins entre guerre et famine.

- (1) *Rapport du Comité Central du Parti des Travailleurs Ethiopiens*, 8 avril 1985 (BBC - traduit de l'amharique).
- (2) *Considerations on the Economic Policy of Ethiopia for the Next Five Years*. Rapport rédigé par des experts soviétiques dirigés par V.V. Sokolov pour le Comité National de Planification Centrale Ethiopien.
- (3) le 25 janvier 1988, les Soviétiques annonçaient cependant une contribution de 250 000 tonnes de céréales, ce qui ferait d'eux les premiers donateurs avec les Etats-Unis. Lors de la famine de 1984-85, l'aide alimentaire soviétique avait été insignifiante (de l'ordre de 10 000 tonnes de riz).
- (4) BIT, *Socialism from the Grassroots, Accumulation, Employment and Equity in Ethiopia*. Addis-Abeba, 1982, non publié.
- (5) Colin Legum (ed.), *African Contemporary Records: 1981-82*. Africana Publishing Co., New York, 1981.

- (6) Blaine Harden, «Ethiopia Faces Famine Again, Requests Massive Food Relief», *The Washington Post*, 14 septembre 1987.
- (7) L'Éthiopie est le premier bénéficiaire de l'aide communautaire sous Lomé III. Le volume de l'aide étant fixé au préalable (sur la base de la population et du niveau de développement notamment), les discussions actuelles ne portent que sur l'utilisation des fonds.
- (8) Les déplacements de population et la « villagisation » sont des mouvements d'amplitude très différente: les déplacements de population se traduisent par le transfert de paysans du Nord vers des camps de réinstallation situés à plusieurs centaines de kilomètres au Sud. La villagisation, en revanche, est une opération locale consistant à regrouper dans de nouveaux villages des populations vivant traditionnellement dans un habitat dispersé.
- (9) Médecins Sans Frontières fut expulsé d'Éthiopie pour avoir dénoncé publiquement les conditions dans lesquelles s'effectuaient les déplacements de populations, au mépris des principes mis en avant par le régime (volontariat, non-séparation des familles, bon état de santé des personnes déplacées...).
- (10) John M. Cohen, « Role of Government in Combatting Food Shortages », in M. Glantz (ed.), *Drought and Hunger, in Africa*, Cambridge, 1986.
- (11) Fisseha Desta (vice-président de la République et du conseil d'État, membre du bureau politique du Parti des Travailleurs), *Discours au dernier congrès du DERG*, 3 septembre 1987 (traduit de l'amharique par la BBC).
- (12) Déclaration du professeur Minkowski de retour d'Éthiopie, AFP, 20 janvier 1988.
- (13) Dawit Wolde Giorgis, responsable de l'organisme éthiopien chargé des secours (RRC) fit défection en novembre 1985, à l'occasion d'une tournée dans les capitales occidentales. Son successeur à la tête de la RRC, Berhane Deresa s'est, à son tour, réfugié aux États-Unis le 6 juin 1986, lors de la Session spéciale des Nations Unies sur l'Afrique.
- (14) Voir : « Let Them Eat Dust », *African Events*, III, août 1987.

Famine et idéologie

Commentaire, N°42, Été 1988 p.444-449

par François Jean

La terre noire fut semée d'os
 et arrosée de sang
 pour une récolte de désolation
 dans le pays de Rus'
 Le dit d'Igor (XIIe siècle)

C'est sur ces vers prophétiques que s'ouvre un livre récent¹ consacré à l'une des facettes les plus méconnues de l'histoire contemporaine : la famine. Une famine visible parfois sur nos écrans de télévision et d'autant plus insupportable qu'elle apparaît comme une survivance d'un autre âge. Et pourtant ! Les famines ont fait, au XXe siècle, autant de morts que les conflits entre Etats. Sait-on, en effet, que la seule famine d'Ukraine et du Caucase du Nord a tué autant de paysans que la Première Guerre mondiale a tué de combattants ? Sait-on également que les victimes du « Grand Bond en avant » sont aussi nombreuses que celles - civiles ou militaires - de la Seconde Guerre mondiale en Europe ? Sait-on enfin que le bilan de la famine en Ethiopie de 1984-1985 est sans doute aussi lourd que celui - ô combien provisoire - du conflit entre l'Irak et l'Iran ? Arrêtons là ce macabre décompte qui ne vaut d'être rappelé que pour pallier l'étonnante ignorance où nous sommes de ces événements. L'ampleur du désastre n'a pas suffi en effet à retenir durablement l'attention : face à la guerre, profondément ancrée dans l'imaginaire occidental comme le symbole du mal absolu, la famine n'effleure les consciences que par intermittence. Les images tragiques d'enfants affamés frappent au cœur avant d'être emportées dans le cycle de l'actualité.

Toute réflexion paraît superflue dans cette confrontation intempestive avec la détresse absolue : face aux milliers d'ouvrages consacrés aux conflits, on aurait peine à recenser quelques livres sur les famines, pour la plupart connus des seuls spécialistes. Certes, nombre de tragédies ont pu passer inaperçues pour avoir été longtemps occultées. Ainsi faudra-t-il attendre l'après-guerre et son flot de réfugiés, la déstalinisation et ses demi-vérités pour que l'hécatombe ukrainienne apparaisse dans toute son ampleur. De même, les craintes les plus lucides des *China watchers* sur le bilan des « années noires » ne seront confirmées que vingt ans plus tard lors de la diffusion d'informations inédites sur l'évolution démographique de la Chine. Mais, même lorsque les témoignages s'accumulent et que les catastrophes se lisent jusque dans les statistiques officielles, l'indifférence a raison des ultimes évidences. Le poids de l'oubli est d'autant plus lourd qu'il recouvre les leçons de l'histoire, pourtant fondamentales dans la compréhension des grandes famines de ce siècle.

1. Robert Conquest,
*The harvest of
 sorrow*, Oxford
 University Press,
 1986

Des famines politiques

A l'instar de la guerre qui, depuis un demi-siècle, a largement débordé des champs de bataille, la famine a considérablement gagné en extension et en capacité de destruction. Ainsi, le nombre des personnes menacées par les famines soviétiques de 1921 (13 millions) ou de 1933 (près de 30 millions pour la seule Ukraine) est sans commune mesure avec celui des affamés de 1891, 1906, et 1911 qui ne dépassa jamais les trois millions sur l'ensemble du territoire russe. La mortalité constatée lors de la famine d'Ukraine est également sans précédent: le cinquième de la population mourut dans ce grenier à blé d'Europe centrale. De même, le nombre des victimes de Grand Bond en avant dépasse, et de très loin, celui des famines chinoises du XIXe siècle et de la première moitié du XXe siècle. Le drame des « années noires » marque l'apparition d'un nouveau type de famine qui non seulement frappa toutes les parties du pays, mais le fit trois ans durant, fait sans précédent. Enfin, la famine éthiopienne de 1984-1985 a sans doute fait trois fois plus de victimes que la précédente famine de 1972-1973. Elle n'a en tout cas rien de comparable avec les famines sahéliennes dont les victimes se comptent en milliers et non en centaines de milliers.

Ces famines, on s'en doute, sont plus politiques que climatiques, comme l'ont d'ailleurs reconnu certains dirigeants chinois et éthiopiens. Elles ne sont pas non plus, sauf en Ethiopie, liées à une situation de conflit: si guerre il y eut, elle opposa l'Etat à la paysannerie dans son ensemble. Seule une partie, du reste, était armée et toutes les victimes furent des paysans. Rompant avec une tradition millénaire de massacres au détail, notre siècle a inauguré l'ère des grandes hécatombes: les carnages ordinaires ont laissé place à de formidables entreprises de prophylaxie sociale où la liquidation du vieil homme est parfois orchestrée jusqu'à ses plus extrêmes conséquences. La famine, en effet, n'a pas seulement changé d'échelle, elle a aussi changé de nature: de fléau immémorial et de calamité naturelle, elle devient phénomène moderne et acte de gouvernement; de tribut versé à la guerre, elle devient sacrifice à l'idéologie.

La famine éthiopienne fournit une remarquable illustration de cette évolution. Résultante de la sécheresse, de la guerre et des politiques du régime, elle juxtapose, dans une situation d'une rare complexité, des traits traditionnels repérables lors des précédentes famines et des caractéristiques nouvelles qui ont trouvé en U.R.S.S et en Chine leur forme la plus achevée et la plus meurtrière. A cinquante ans d'intervalle, le même drame se joue sous le regard incrédule du téléspectateur, affublé pour l'occasion de lunettes météorologiques. Non qu'il s'agisse d'événements similaires par leur origine, leur ampleur ou leurs implications mais parce qu'ils procèdent d'une même approche du réel, d'une même vision du futur, d'une même volonté exacerbée de transformation sociale. Au-delà de différences manifestes, une même logique est à l'œuvre qui précipitera les trois pays dans des désastres sans précédent.

Famines politiques : les chiffres

Les estimations du bilan de la famine éthiopienne de 1984-1985 varient entre 600 000 et 1 million de morts, soit une « fourchette » sensiblement équivalente à celle des pertes du conflit Irak-Iran entre 1980 et 1986.

Pour les deux conflits mondiaux, nous nous basons sur les évaluations du spécialiste soviétique B. Ourlanis. Ces données, parfois contestées en ce qu'elles surestiment, de l'avis de la plupart des observateurs, les pertes soviétiques, ont l'avantage d'être synthétiques. B. Ourlanis évalue à 6 millions le nombre de militaires tués au combat en 1914-1918 et à 26 millions la surmortalité liée au second conflit mondial en Europe (sans compter les millions de victimes des camps de concentration et d'extermination nazis).

Pour le Grand Bond en avant, le démographe G. Calot, sur la base d'informations communiquées par la Chine à l'occasion du recensement de 1982, estime à 28 millions le nombre des victimes des « années noires » (1959-1961).

Pour la famine d'Ukraine (1932-1933), l'analyse est rendue difficile par l'absence de données officielles. Sur la base d'une comparaison des recensements de 1926 et de 1939 et en tenant compte du croît démographique « normal » sur la période, les observateurs les plus prudents (R. Conquest, J. Mace...) évaluent à 14,5 millions le nombre des victimes de la terreur rurale dans l'Union soviétique des années trente, soit 6,5 millions pour la dékoulakisation, 1 million pour la collectivisation au Kazakhstan et 7 millions pour la famine de 1932-1933 (dont 6 millions en Ukraine et au Nord-Caucase). De toute évidence, cette évaluation sous-estime le bilan réel: le recensement de 1939 fut en effet précédé par celui, jamais publié, de 1937 dont les auteurs furent promptement liquidés pour avoir « diminué le chiffre de la population de l'URSS ». On conçoit que leurs successeurs de 1939 n'aient pas voulu prendre de risque et se soient employés à combler les trous... Comme le disait Staline: « la mort d'un homme est une tragédie, la disparition de milliers de gens est une statistique. » Les statistiques une fois « rectifiées », la famine, réduite au statut d'hypothèse, disparaît de la mémoire des hommes.

Le Parti et le Paysan

Pour les utopistes, le paysan est soit ange, soit bête : âme du peuple, figure de l'identité, porteur des valeurs mythiques d'un âge d'or non encore corrompu par l'échange monétaire et la domination coloniale, ou, à l'inverse, selon les mots féroces de Gorki, grand pourfendeur de "l'individualisme animal des paysans", "totalement démuné de conscience sociale". La première représentation, fort prisée des chantres de l'authenticité, fut portée jusqu'au délire par les khmers rouges qui engloutirent pêle-mêle citadins et paysans dans une entreprise forcenée de régénération sociale. La seconde, qui fut à l'origine des grandes hécatombes soviétiques, mérite d'être développée car elle est au cœur de l'hystérie du développement qui porte en germe le drame éthiopien.

Le mépris à l'égard des paysans "arriérés", individualistes, incapables d'adopter un comportement rationnel, n'est certes par l'apanage des avant-gardes révolutionnaires ; il fonde le discours du développement brandi par les clientèles des Etats comme une légitimation de leur pouvoir et une justification de leurs politiques. Dans beaucoup de pays, la paysannerie est considérée comme une masse amorphe, juste bonne à être ponctionnée pour alimenter la construction nationale et le développement industriel. Il est des cas, toutefois, où ce mépris, largement partagé par les élites industrialisantes du Tiers-Monde, se double d'une volonté de transformer l'homme et la société. "L'abrutissement de la vie paysanne", jugement sommaire de Marx en forme d'appel du pied à un capitalisme porteur de progrès technique et de différenciation sociale, est vite devenu l'épouvantail des grands et petits maîtres du socialisme réel. La figure du Koulak se superposant à celle du moujik, le paysan archaïque se transforme en ennemi de classe justiciable du traitement radical commenté par Staline en avril 1930 : "Notre politique à l'égard du koulak est une politique de liquidation de ce dernier en tant que classe. Nous avons toléré ces buveurs de sang, ces scorpions et ces vampires. Maintenant nous avons la possibilité de les remplacer par l'économie de nos kolkhozes et de nos sovkhoses." Exit la paysannerie réactionnaire et inefficace, place à l'agriculture mécanisée et "scientifique". On sait les conséquences économiques de ce formidable bouleversement, on oublie trop souvent le cataclysme humain qu'il représenta. Les paysans en sortirent, juchés sur des tracteurs ou empilés sur des charniers. Partout, la mise au pas des campagnes se traduisit par des déportations massives et des famines sans précédent.

Plus d'un demi-siècle après la grande transformation décrétée par Staline, le culte du tracteur et le mythe de l'usine agricole restent intacts. Véhicule du progrès, le tracteur est à l'agriculture socialiste ce que la baguette magique est au conte de fée : pétaradant de modernité, hérissé de drapeaux rouges, bardé de propagandistes, il annonce dans les villages l'ère nouvelle promise par les dirigeants et laboure l'avenir radieux à l'horizon des chromos révolutionnaires plantés aux carrefours de Kiev ou d'Addis-Abeba. Cet optimisme technologique s'accompagne d'un engouement jamais démenti pour l'agriculture indus-

truelle à grande échelle. Les déclarations du colonel Mengistu rejoignent celles de Staline dans une vision du futur centrée sur de grands combinats agricoles quadrillés de stations de tracteurs, de brigades de travail et de maisons du peuple. Entre-temps, les débats opposant Boukharine à Staline sur les rythmes et les modalités de la collectivisation ont disparu au profit d'une approche radicale: la sentence de Stroumilin, "notre tâche n'est pas d'étudier l'économie mais de la changer", condamnant Boukharine et autres "idéologues bourgeois-koulaks" à une purge rapprochée, pourrait être citée en exergue des manuels bulgares qui nourrissent les rêves militaro-progressistes de recettes prédigérées du développement intégral.

Dans les faits cependant, cette pseudo-industrialisation s'est vite transformée en véritable bureaucratization et les prétendues économies d'échelle en gaspillage à grande échelle, comme le reconnaît Khrouchtchev qui déclare en 1953 que l'agriculture scientifique produit moins de grain par habitant que les moujiks d'antan avec leurs charrues en bois. De même, le colonel Mengistu admet que la productivité des fermes d'Etat n'est pas supérieure à celle des paysans traditionnels... avant de prôner une accélération de la collectivisation. A l'évidence, les dirigeants d'Addis-Abeba n'ont pris la mesure ni du caractère suicidaire de leurs politiques, ni de l'échec de l'agriculture soviétique, ni même de la remise en cause des communes populaires chinoises, stade ultime des coopératives à l'éthiopienne.

L'attrait du modèle stalinien tient moins à son efficacité - hautement improbable - qu'au fait qu'il fournit un schéma d'évolution, un cadre structurant très rassurant pour les dirigeants avides de progrès. Il tient également aux possibilités de contrôle social qu'il offre dans des pays où la paysannerie est, pour l'essentiel, "non capturée".

Dans la plupart des cas, la collectivisation fut principalement policière et extractive: outre les motivations idéologiques, elle s'est surtout imposée comme un moyen de renforcer l'emprise de l'Etat sur les populations et leur production. Il est significatif qu'en U.R.S.S comme en Chine, des difficultés d'approvisionnement furent à l'origine de l'accélération du processus. Partout, la collectivisation apparaît, avec la famine, comme le couronnement d'une entreprise visant à assujettir définitivement les paysans au pouvoir de l'Etat et du Parti.

Ukraine: l'extermination par la faim

Cette volonté de contrôle alliée à une totale incapacité à comprendre le fonctionnement d'une économie rurale ont dégénéré en guerre à outrance contre la paysannerie. Ainsi la famine de 1921 en U.R.S.S est-elle moins due au climat qu'aux exactions du "communisme de guerre". Cette grande famine, qui fit cinq millions de victimes, fut l'aboutissement d'un cycle meurtrier de confiscations, de révoltes et de répressions dont nous aurions totalement oublié le souvenir, n'était la figure légendaire de Makhno. Les réquisitions de récoltes - abusivement qualifiées de surplus - laissèrent les paysans totalement démunis face à la crise

climatique et les précipitèrent dans la famine. L'ampleur du désastre et la précarité de la situation incitèrent le Parti à décider d'une pause dans son entreprise de mise au pas des campagnes. La nouvelle politique économique (N.E.P) fournit un temps un cadre plus favorable à la production paysanne avant que des livraisons insuffisantes, liées à des politiques de prix dissuasives, n'entraînent, en 1925, une vigoureuse réaction du régime: 30 000 activistes s'abattirent sur les campagnes pour s'emparer des quotas de céréales réclamés par les planificateurs. Cette confiscation générale fut un succès pour l'Etat: les quantités requises furent effectivement recouvrées et le Parti en conclut que le grain pouvait plus facilement être saisi sur ordre qu'obtenu par le jeu du marché. Pour les paysans, par contre, ces mesures, d'extorsion, qui ne rappelaient que trop la logique du communisme de guerre, confirmèrent la précarité des mesures de libéralisation introduites par la N.E.P. L'incitation à produire, déjà fragilisée par de fréquents changements de cap, en fut définitivement ébranlée.

Le déclin de la production qui en résulta fut aussitôt suivi de nouvelles campagnes de réquisition basées sur l'assomption que d'énormes réserves de grain étaient aux mains des koulaks, définitivement promus au rang de saboteurs. Tandis que les paysans étaient déportés ou collectivisés en masse, les campagnes, saignées à blanc par les "commissions pour l'approvisionnement en pain", s'enfonçaient dans la disette. Malgré les efforts déployés, les livraisons furent chaque année inférieures aux quotas, renforçant en cela la détermination du Parti et le cycle de la répression: à l'été 1932, l'Ukraine, collectivisée et exsangue, se voyait à nouveau imposer des objectifs irréalisables. Une ultime "bataille de la production" s'engageait sous l'égide de la Guépéou, officiellement chargée d'éliminer les saboteurs, d'interdire tout ravitaillement aux kolkhozes n'ayant pas rempli leurs quotas et de s'assurer de la récolte désormais définie comme la propriété "sacré et inviolable" de l'Etat.

Dès lors, le sort de l'Ukraine était scellé; l'hiver 1933 fut effroyable. Et l'on vit des cohortes de paysans faméliques battre la campagne et s'arracher les charognes autour d'entrepôts bien garnis; et l'on vit les miliciens tirer à vue sur les affamés surpris à fouiller le sol gelé à la recherche de graines ou de pommes de terre; et l'on vit les activistes perquisitionner sans relâche parmi les morts et les mourants à la recherche du "blé caché", perçant les murs, sondant les sols, harcelant les survivants suspects, par leur existence même, de détourner le bien de l'Etat pour leur bénéfice personnel. Ces scènes inouïes qui émaillent les récits des survivants² marquent le couronnement d'une politique visant à liquider les paysans en tant que classe et les Ukrainiens en tant que nation. La tragédie ukrainienne est une singulière illustration d'une famine délibérément créée et froidement planifiée jusqu'à ses ultimes conséquences. Elle fut sans doute le premier de ces génocides masqués où des millions d'hommes furent éliminés en silence en plein cœur de l'Europe.

2. Miron Dolot,
Les affamés,
Ramsay, 1986

Perspicacité d'Herriot

La négation de la réalité, agrémentée d'une bonne dose de désinformation, fut suffisante pour rassurer durablement une opinion publique naturellement peu portée à admettre l'inacceptable. Pourtant, comme plus tard lors de l'Holocauste, l'évidence du pire fut très tôt avérée : en dépit du black-out imposé à l'Ukraine, les témoignages ne manquaient pas qui furent systématiquement démentis par les autorités soviétiques. Les offres de secours furent rejetées comme de la propagande impérialiste et des voyages organisés en guise de démenti aux "mensonges de la presse bourgeoise". C'est ainsi qu'Edouard Herriot fut convié à visiter les décors en trompe-l'œil de villages potemkines où s'ébrouaient gaiement des agents de la Guépéou déguisés en paysans. A l'issue de cette mise en scène savamment orchestrée, l'ancien président du Conseil, fort disposé à se laisser séduire, se crut autorisé à déclarer : " Lorsque l'on soutient que l'Ukraine est dévastée par la famine, permettez moi de hausser les épaules." Un haussement d'épaule pour six millions de morts... Rendons justice à Edouard Herriot, d'autres que lui, qui n'avaient pas l'excuse de l'ignorance, se prêteront complaisamment à l'opération³, et l'opinion "éclairée" d'alors ne demandait qu'à être trompée.

Ethiopie : la fuite en avant

Rien de semblable en Ethiopie où la famine finit par être admise et l'assistance internationale activement recherchée. A l'évidence, la famine éthiopienne résulte plus des effets conjugués de la sécheresse et de la guerre que d'une volonté délibérée de briser les paysans par la faim. En Erythrée et au Tigré, le conflit qui oppose, depuis de longues années, Addis-Abeba aux mouvements de guérilla a mis les paysans à la merci de la sécheresse et les a fait basculer sans recours dans la famine. Dans ces régions particulièrement sensibles aux aléas climatiques, les ravages de la guerre et les exactions de l'armée ont désorganisé la production agricole, déstructuré la société rurale et paralysé les opérations de secours. Au fil des ans, la famine est devenue une arme et l'aide alimentaire un atout pour réduire les oppositions et contrôler les populations. Le fait n'est pas nouveau : de tout temps, la famine a suivi le char de la guerre et l'a parfois précédé. Jamais, pourtant, la famine n'aurait atteint cette intensité si les régions épargnées par le conflit n'avaient été à ce point fragilisées par les expérimentations du régime. Depuis dix ans, l'Ethiopie tout entière s'enfonce dans une situation de disette chronique et dans une dépendance croissante à l'égard de l'aide internationale. Cette évolution ne tient pas à l'hostilité du climat, à l'ingratitude des sols ou à l'archaïsme supposé des paysans éthiopiens. Au contraire, ceux-ci réagissent fort logiquement aux prix qui leurs sont consentis, aux possibilités qui leurs sont offertes, aux structures qui leur sont imposées... en se réfugiant dans l'agriculture de subsistance. Partout, la livraison de quotas obligatoires, la multiplication des taxes, la collectivisation des terres ont

3. Marco Carynnyk, "The famine the Times couldn't find", *Commentary* 76, novembre 1983. Voir également : James W. Crowl, *Angels in Stalin's paradise: western reporters in soviet Russia, 1917 to 1937*, University Press of America, 1982.

découragé la production, étranglé la paysannerie et accru sa vulnérabilité à la sécheresse. A bien des égards, la famine éthiopienne de 1984-1985 ressemble à celle de 1921. Elle ne fut pourtant pas suivie d'une N.E.P, en dépit des avertissements répétés des conseillers soviétiques inquiets des objectifs extravagants du plan décennal lancé en septembre 1984, en pleine période de famine. Dans un mémorandum remis en septembre 1985 aux autorités éthiopiennes⁴, les experts soviétiques préconisaient l'instauration de politiques plus favorables à l'agriculture paysanne. Leurs recommandations, étonnamment proches de celles de la Banque mondiale, ne furent cependant pas retenues par les dirigeants éthiopiens : loin de réévaluer leur stratégie, ils décidèrent d'un traitement de choc destiné à transformer radicalement l'Ethiopie rurale. Profitant de la vulnérabilité d'une société déstructurée par la famine et des moyens fournis par l'aide internationale, ils entreprirent de déplacer et de regrouper en un temps record une grande partie de la population rurale dans de nouvelles structures collectives⁵. En quelques mois, 600 000 affamés furent ainsi transférés de force du nord au sud du pays et 3 millions de paysans furent contraints d'abandonner leurs terres et de se rassembler dans de nombreux villages sous l'œil de la milice.

Ce vaste sursaut volontariste, qui a déjà fait plus de 100 000 victimes et dont les pires conséquences sont aujourd'hui visibles, n'est pas sans rappeler la logique du Grand Bond en avant. On y trouve un même refus des contraintes du réel par une fuite en avant dans l'utopie, une même avalanche d'objectifs pharaoniques où la collectivisation intégrale fait figure de raccourci vers le progrès, une même frénésie transformatrice où l'enthousiasme révolutionnaire est censé suppléer l'absence de préparation, de capitaux et de compétences.

Chine : l'utopie meurtrière

Lancé en 1958 dans un climat quasi hystérique, le Grand Bond en avant prévoyait de doubler la production de céréales et d'acier en un an, de dépasser l'Angleterre en quinze ans. La réalisation de ces miracles fut confiée aux masses dûment cornaquées par des centaines de milliers de cadres renvoyés à la base pour apprendre l'agriculture aux paysans. Des millions de personnes furent ainsi arrachées de leurs terres dans une débauche de grands travaux hydrauliques et de petits hauts fourneaux qui se révéleront autant de fiascos : la "métamorphose des rivières et des montagnes" aggrave les inondations qu'elle devait prévenir et la "bataille de l'acier" empêche les paysans de s'occuper de leurs récoltes. Au total, ce double bond agricole et industriel marque le triomphe de l'absurde : la frénésie productiviste débouche sur un effondrement de la production et la "lutte victorieuse contre la nature" sur une famine sans précédent.

Partout, l'application du slogan "plus, plus vite, mieux et plus économiquement", dans tous les domaines, a rapidement tourné à l'emballement général : de peur d'être accusés de déviation droitière les cadres les plus pragmatiques n'auront d'autre alternative que de

4. Considerations on the Economic Policy of Ethiopia for the next five years, mémorandum préparé par le Comité national éthiopien de planification centrale

5. François Jean, *Ethiopie, du bon usage de la famine*, Médecins Sans Frontières, 1986

redoubler d'activisme et d'engager leur région dans une vaste compétition pour le statut de modèle ou de province "spoutnik⁶". Dans ce climat de surenchère, les objectifs se bousculent, les statistiques bondissent, la propagande devient dithyrambe et le réel lui-même s'efface sous les communiqués des victoires. Tandis que la Chine bascule dans la famine, grands et petits cadres s'intoxiquent mutuellement dans une débauche d'objectifs pulvérisés, de provinces "hydraulisées", de villages "sidérurgisés"... , et il faudra trois ans - et 28 millions de morts - pour que le voile des mots se déchire enfin. A l'heure du bilan, le délire politique pèse aussi lourd que le désastre économique : jamais la catastrophe n'aurait eu cette ampleur si les dirigeants n'avaient été à ce point prisonniers de leurs chimères.

En Ethiopie du moins, les réactions de la communauté internationale ont fait office de fusible contraignant le régime à freiner provisoirement son entreprise de remodelage des campagnes. Les transferts de population furent ainsi suspendus en 1986-1987 pour apaiser les controverses suscitées par l'expulsion de Médecins Sans Frontières. Le répit n'aura pas duré : les opérations de transfert ont redémarré à la faveur de la nouvelle famine et les organisations humanitaires ont été expulsées à la faveur du conflit qui s'intensifie en Erythrée et au Tigré. Sous cette alternance de "pauses de consolidation" et de phases de mobilisation, les politiques du régime n'ont pas changé qui entraînent l'Ethiopie dans une spirale de famine et d'oppression.

6. Jean-Luc Domenach, *Aux origines du Grand Bond en avant, le cas d'une province chinoise 1956-1958*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982

Soudan : une famine annoncée

Médecins Sans Frontières info, N°9, 1990

par François Jean

Cette année encore, le spectre de la famine plane encore sur le Soudan. Après le drame de 1984-85 lié à la sécheresse au nord et l'hécatombe de 1986-88 provoquée par la guerre au Sud, c'est à présent le pays tout entier qui menace de basculer dans une tragédie sans précédent.

La famine qui s'annonce sera d'une intensité jamais vue au Soudan depuis l'accession du pays à l'indépendance. Dans le Nord, des centaines de milliers de personnes sont menacées par les effets conjugués de deux années de sécheresse et du climat d'insécurité qui prévaut, notamment dans les provinces du Darfur et du Kordofan. Dans le Sud, le conflit qui oppose les forces gouvernementales à l'Armée Populaire de Libération du Soudan (SPLA) broie dans un étouffement de massacre et de famine des populations qui tentent d'échapper à la guerre en refluant vers le Nord. Les villes elles-mêmes, au premier rang desquelles Khartoum, sont aujourd'hui confrontées à une profonde désagrégation économique et sociale et à l'afflux de personnes déplacées contraintes de se réfugier aux abords des agglomérations pour tenter d'y trouver des moyens de subsistance. Sur les marchés urbains, le prix du sac de sorgho a d'ores et déjà atteint des niveaux inaccessibles pour les plus démunis. Tous les signaux sont au rouge pour une tragédie annoncée qui semble s'acheminer inexorablement vers son accomplissement.

Cette famine pourtant n'est ni une surprise, ni une fatalité. Au Soudan comme ailleurs, le risque de famine est perceptible plusieurs mois à l'avance : le niveau des pluies, l'état des cultures et des récoltes, le prix des céréales et du bétail, les mouvements de population sont autant de signes annonciateurs de la catastrophe. Au Soudan comme ailleurs, les pénuries et les disettes localisées ne se transforment en famine que si les populations menacées ne sont pas secourues à temps. Le temps n'est plus où les affamés n'avaient de secours à attendre de personne. Avec la sophistication des instruments de prévision et le renforcement des appareils d'Etat, les gouvernements, même les plus démunis, ont à présent la possibilité d'intervenir pour enrayer toute dégradation de la situation, ne serait-ce qu'en mobilisant une aide internationale. S'ils ne le font pas, c'est par indifférence, incurie, voire de propos délibéré.

Guerre et Famine

Au Soudan, la famine suit le char de la guerre. Dans ce pays particulièrement sensible aux aléas climatiques, les destructions des combats et les exactions de l'armée ont décimé le cheptel, désorganisé l'agriculture et déstructuré la société. Cette situation n'est pas spécifique au Soudan : partout la guerre accroît la vulnérabilité de la société rurale et empêche l'acheminement régulier des secours. On le voit en ce moment au Mozambique où des millions de paysans piégés par les combats restent hors d'atteinte de l'aide internationale. Au Soudan toutefois, les difficultés liées à l'insécurité des voies de communication se doublent d'une volonté manifeste d'entraver la distribution de vivres dans les zones de conflit.

Au Soudan comme en Ethiopie, la communauté internationale a bien du mal à convaincre le gouvernement et les mouvements de guérilla de laisser passer les convois de vivre destinés aux populations menacées. Dans le Sud du Soudan, les préoccupations humanitaires ne pèsent pas lourd face à la détermination des belligérants et à l'acharnement d'un gouvernement décidé à résoudre par les armes un conflit qui n'a pas de solution militaire.

Les organisations humanitaires sont peu à peu réduites à l'impuissance par l'infinie variété des autorisations requises et jamais accordées : permis de circuler pour les véhicules, autorisations de vol pour les avions, licences d'utilisation pour les moyens de communication... L'opération Lifeline, qui avait permis, en 1988-89, d'éviter le pire dans le Sud – tant dans les villes tenues par le gouvernement que dans les campagnes contrôlées par le SPLA – n'a pas pu reprendre en 1990.

Le régime au pouvoir à Khartoum semble décidé à empêcher toute aide aux populations du Sud suspectes de sympathie envers la guérilla. Au fil des ans, la famine est devenue une arme et l'aide alimentaire un atout pour réduire les oppositions et contrôler les populations. Jamais pourtant cette logique n'avait été suivie avec un tel acharnement qui condamne les populations du Sud à une catastrophe perpétuelle. Des régions entières, comme le Nord du Haut Nil et du Bahr el Ghazal, le Sud du Kordofan et du Darfur, ont été décrétées zones d'opérations militaires et interdites aux membres des organisations humanitaires. C'est ainsi que les témoins gênants ont été éliminés et les populations abandonnées sans recours entre guerre et famine.

Par action et par omission

Cette famine à venir ne se limite pas aux zones de conflit : au Nord comme au Sud, des millions de déshérités attendent leur salut de l'aide internationale mais les opérations de secours se heurtent à des blocages politiques manifestes. Le principal blocage relève du

non-dit : pour les militaires islamistes au pouvoir à Khartoum depuis le coup d'Etat de juin 89, cette famine annoncée relève de « rumeurs sans fondement ». Au plus reconnaissent-ils des problèmes temporaires, rien en tout cas qui ne puisse être surmonté dans le respect de la souveraineté du pays et de leur propre autorité. Le slogan « ne mangeons que ce que nous produisons » est la seule réponse du régime à la disette des campagnes et à la misère des villes. Reste que l'autosuffisance promise risque de se faire par le bas, sous l'inertie de la bureaucratie, le voile de la censure et le fanatisme politique. Des milliers d'hommes vont mourir qui pourraient être sauvés si la famine n'était occultée et ignorée. Partout la famine ne peut se développer qu'à l'ombre de l'indifférence ou de la dissimulation. Au Soudan toutefois, la junte islamiste ne se contente pas d'ignorer les appels à l'aide des autorités provinciales et les cris d'alarme des organisations humanitaires : sa politique d'obstruction a toutes les apparences d'une entreprise criminelle. C'est ainsi qu'a été vendue, pour obtenir des dollars, une grande partie des réserves de grain constituées depuis la famine de 1984-85 pour prévenir une nouvelle catastrophe. C'est ainsi qu'a été institué, pour encadrer la pénurie, le monopole des banques islamiques sur le commerce des céréales. C'est ainsi qu'a été imposée, pour favoriser les « bons » affamés, la présence d'organisations islamistes dans la distribution des secours. Nul doute que le régime essaye de profiter de la dégradation de la situation alimentaire pour resserrer son emprise sur le pays.

L'espace humanitaire, au Soudan, se rétrécit comme peau de chagrin. Les pays donateurs en tirent leurs conclusions et répugnent à poursuivre leur aide à ce régime aberrant. La communauté internationale, pourtant ne peut abandonner à leur sort des millions de Soudanais. L'idée selon laquelle un Etat ne peut se désintéresser de ses ressortissants a pour corollaire une obligation morale envers les populations en détresse par delà les régimes et les frontières. Cette exigence de solidarité s'impose désormais à tous.

La liberté de la presse contre la famine

La lettre de Reporters Sans Frontières, avril 1993

par François Jean

Il n'y a pas de famine dans un pays démocratique jouissant d'une presse libre, affirme François Jean de Médecins Sans Frontières. Démonstration.

En 20 ans d'intervention dans des situations de crises, nous avons pu nous convaincre de l'importance primordiale des médias. Importance des médias internationaux bien sûr, sans lesquels nous ne pourrions obtenir ni le soutien de l'opinion publique, ni celui de la communauté internationale. Importance surtout des médias nationaux dont le rôle est souvent sous-estimé mais qui est plus crucial encore puisqu'il intervient sur la processus même des crises, soit pour les aggraver, soit pour les prévenir ou les limiter.

Les méfaits d'une presse aux ordres

Il n'est pas besoin de rappeler l'impact que peut avoir une presse aux ordres, une presse de propagande dans la formation et l'exacerbation des conflits; la Yougoslavie en offre, depuis deux ans, un exemple effrayant. Je voudrais, en revanche et très brièvement, souligner le rôle fondamental que peut jouer une presse libre et pluraliste dans la prévention et la résolution des crises auxquelles nous sommes confrontés.

A l'heure où le mot prévention est à l'honneur dans les enceintes internationales, il me semble important de rappeler que celle-ci ne se réduit pas à la diplomatie préventive ou à l'intervention rapide des casques bleus ou des agences d'aide: les acteurs locaux - au premier rang desquels la presse - ont un rôle essentiel à jouer pour éviter le pire. Prenons l'exemple de la famine.

Aborder le thème "famine et liberté de presse" ne va pas de soi tant le célèbre aphorisme de Berthold Brecht "la bouffe d'abord, l'éthique ensuite" résume l'opinion dominante sur le sujet. Et à première vue, cet ordre de priorité paraît fondé: dans des situations où la survie de milliers d'hommes est menacée, l'éthique et la liberté peuvent sembler moins vitales que la nourriture.

Cependant, cette idée simple, qui semble relever du plus élémentaire bon sens, est moins évidente qu'il n'y paraît. Elle résiste mal à l'analyse des grandes famines de ce siècle.

Les famines hécatombes, celles qui menacent des millions d'hommes et les fauchent par centaines de milliers, ne sont fort heureusement pas le lot commun des pays en développement. Elles ne doivent pas être confondues avec la malnutrition qui touche les groupes sociaux les plus démunis dans certaines régions particulièrement vulnérables. Les famines ne sont pas des phénomènes chroniques, ce sont des événements exceptionnels clairement définis dans l'espace et dans le temps. Ces grandes tragédies, qui font basculer des sociétés toutes entières dans le no man's de la faim, ne sont pas dues aux seuls facteurs climatiques. La sécheresse ne provoque de famine que si les populations menacées ne sont pas secourues à temps. La famine en effet n'est ni une fatalité, ni une surprise.

Affamer de façon délibérée

La famine ne tombe pas du ciel. Contrairement aux tremblements de terre, éruptions volcaniques et autres calamités naturelles, elle est prévisible des semaines voire des mois à l'avance: le niveau des pluies, l'état des cultures et des récoltes, le prix des céréales sur les marchés ruraux sont autant de signes annonciateurs de la catastrophe. Le temps n'est plus où les populations menacées n'avaient de secours à attendre de personne. Avec la sophistication des instruments de prévision et le renforcement des appareils d'Etat, les gouvernements, même les plus démunis, ont à présent la possibilité d'intervenir pour enrayer toute dégradation brutale de la situation, ne serait-ce qu'en mobilisant l'aide internationale. S'ils ne le font pas, c'est par indifférence, incurie, voire même de propos délibéré.

Les évolutions respectives du Kenya et de l'Ethiopie en 1984-1985 sont de ce point de vue éclairantes. Ces deux pays relativement similaires par leur configuration géographique, leur potentiel agricole, leurs conditions pluviométriques...furent frappés par une grave sécheresse qui se traduisit, en 1984, par un déficit alimentaire comparable. Pourtant le Kenya sortit sans dommages majeurs de cette phase difficile alors que l'Ethiopie sombra dans un désastre sans précédent.

Le "non-événement" kenyan passa bien sûr inaperçu et personne ne s'interrogea sur cette étrange famine qui épargnait le Kenya pour mieux frapper l'Ethiopie. Nul prodige cependant dans le "miracle" kenyan, la seule reconnaissance précoce - et publique - de la menace et la volonté politique d'éviter la catastrophe suffirent. En conséquence le problème ne se transforma jamais en crise: il fut traité comme une priorité par les structures existantes. Les vivres, importés dès les premiers mois de 1984, furent régulièrement acheminés dans les villages par les canaux commerciaux normaux et les paysans purent retourner à leurs champs aux premières pluies.

Quand il est trop tard...

En Ethiopie, au contraire, les systèmes d'alerte sophistiqués, les comités d'experts en calamités naturelles et autres énormes machineries d'urgence n'ont pu compenser des mois d'indifférence et de dissimulation. Durant près d'un an, en effet, le gouvernement éthiopien a délibérément caché la gravité de la situation en interdisant à la presse nationale d'enquêter dans le nord du pays. Il faudra attendre le mois d'octobre 1984 pour que la "sécheresse" soit enfin reconnue officiellement et pour que des journalistes soient autorisés à filmer, sous surveillance, les cohortes d'affamés échoués dans les centres de distribution.

Ces images, on le sait, suscitèrent une émotion considérable et déclenchèrent la plus grande opération de secours jamais réalisée. Mais il était trop tard: des centaines de milliers de paysans avaient quitté leur village et s'étaient mis à migrer en quête de nourriture. La situation avait déjà basculé. Des centaines de milliers de personnes sont mortes qui auraient pu être sauvées si le régime du colonel Mengistu n'avait imposé le black-out sur la situation dans les campagnes.

L'Ethiopie n'est malheureusement pas un cas isolé. Partout la famine ne peut se développer qu'à la faveur de l'indifférence ou de la dissimulation. Lorsque l'information circule et, plus encore lorsqu'elle est un élément constitutif d'un système pluraliste et démocratique, le gouvernement dispose non seulement d'informations pour intervenir mais encore y est-il contraint par la pression des médias et les réactions de l'opinion publique.

Bien entendu la libre circulation de l'information est un élément nécessaire mais pas toujours suffisant de la prévention des famines. On l'a vu l'an dernier au Kenya où les informations de la presse n'ont pas suffi à éviter la famine du nord-est du pays, dans la zone de peuplement somalie. La presse, et particulièrement la presse d'opposition, a bien fait état, dès le mois de juin, de la dégradation rapide de la situation nutritionnelle au nord-est mais le gouvernement n'a pas réagi pour enrayer la dégradation de la situation et, à la fin de l'été, des dizaines de milliers de personnes ont été frappées par une famine qui était parfaitement prévisible et qui aurait pu être facilement évitée.

Si elle ne l'a pas été c'est parce que les informations des médias n'ont pas suffi à provoquer des réactions dans l'opinion et l'intervention du gouvernement: le nord-est du Kenya a toujours été une région marginale et économiquement délaissée. Les populations somalies qui y vivent ont toujours été méprisées et n'ont pas beaucoup d'influence dans les processus politiques à Nairobi. En conséquence, le gouvernement, qui disposait pourtant de l'information, a pu s'abstenir de toute mobilisation en l'absence de réaction de l'opinion.

L'Inde à l'abri des famines

Le cas de l'Inde est aussi une belle illustration du rôle de l'information dans un système pluraliste. Depuis 50 ans en effet, l'Inde n'a pas connu de famine même si elle a parfois été touchée par de très graves sécheresses. Cette maîtrise des conséquences des crises climatiques n'est pas la conséquence de l'augmentation de la production agricole par habitant: en dépit des progrès spectaculaires enregistrés depuis 50 ans, la disponibilité alimentaire par habitant reste, en Inde, inférieure à ce qu'elle est en Ethiopie ou au Niger par exemple.

Les succès de l'Inde en matière de lutte contre la famine sont surtout liés à l'existence d'un système efficace de prévention et de contrôle des risques climatiques. Les éléments clés de la stratégie indienne sont une bonne capacité de prévision, une solide structure administrative et un système d'intervention basé sur la création d'emplois rémunérés et la mobilisation de stocks de sécurité. Ce système trouve son origine dans les "codes de la famine" élaborés à la fin du XIX^{ème} siècle par les autorités britanniques. Mais un système administratif aussi adapté soit-il, ne vaut que s'il est activé par une volonté politique.

On l'a vu en 1943 lors de la grande famine du Bengale: la lutte contre la famine ne fut pas, alors, considérée comme une priorité, les "codes de la famine" restèrent lettre morte et trois millions de personnes moururent de faim.

De la crédibilité des gouvernants

La principale raison pour laquelle les grandes famines ont été évitées depuis l'indépendance tient essentiellement à la nature démocratique du jeu politique indien. L'existence d'une presse indépendante et de partis d'opposition actifs oblige non seulement le gouvernement à agir, mais permet aussi de contrôler la distribution des secours aux victimes et aux plus démunis. Soumis à la pression de l'opposition, de la presse et de l'opinion publique, le gouvernement central comme les gouvernements des Etats jouent leur crédibilité sur leur capacité à faire face à la crise et à procéder aux redistributions nécessaires.

Le "Grand Bond en avant" chinois fournit un utile contrepoint à l'expérience indienne. Entre 1958 et 1961 le délire productiviste du "grand bond en avant" se traduit par une famine de grande ampleur qui fit près de 30 millions de morts. Ce qui est remarquable c'est qu'une famine de cette amplitude ait pu se développer, durant trois ans, sans provoquer, ni de révision des politiques économiques, ni le lancement d'opérations de secours, ni même de reconnaissance de l'existence de la famine.

Partout, l'application du slogan "plus, plus vite, et plus économiquement dans tous les domaines" a tourné à l'emballement général. Dans le climat de surenchère et de volontarisme exacerbé qui était alors celui de la Chine, les cadres du parti se sont intoxiqués mutuellement dans une débauche d'objectifs pulvérisés, de campagnes industrialisées et de moissons du siècle...pendant que le pays basculait dans la famine.

On le voit, les exemples de l'Ethiopie, du Kenya et de l'Inde montrent que la liberté de la presse est un élément déterminant de ces "non événements" que sont les famines évitées.

Comme le souligne le professeur Amartya Sen, "on a rarement vu de famine dans un pays jouissant d'une presse libre et active".

Démocratie et développement

A l'heure où l'on parle de plus en plus de prévention des crises, cette leçon, vaut je crois, d'être méditée notamment par les grands donateurs qui, comme la Communauté Européenne, cherchent à remédier aux crises alimentaires. Et il apparaît qu'un soutien actif au processus de démocratisation et au développement d'une presse libre et pluraliste peut avoir plus d'effet dans la prévention des famines que le financement de satellites d'observation, de systèmes d'alertes précoces ou d'énormes machineries d'aide d'urgence.

Cette contribution a été présentée lors du colloque "Médias et démocratisation en Afrique" organisé à Bruxelles du 2 au 5 mars 1993, à l'initiative de la Commission des Communautés européennes et de Reporters sans frontières.

Corée du Nord : un pays suicidé

La Vie, 8/10/1998

Propos recueillis

par Marie Chaud

8 octobre 1998

La semaine dernière, l'ONG a quitté la Corée du Nord, pays totalitaire où sévit une "famine politique". MSF a d'abord travaillé là-bas pendant six mois, en 1995. A l'époque elle était la première et la seule ONG étrangère à disposer d'équipes en permanence sur ce territoire. Encore, il y eut une interruption, en raison de la difficulté à accéder aux populations. Déjà, en juillet 1997, MSF a pu retourner sur place, ainsi que six ou sept autres ONG européennes jusqu'à ces dernières semaines, Médecins Sans Frontières a maintenu une présence dans la capitale et dans quatre provinces, donc treize personnes au total. Son programme de distribution de médicaments et de matériel médical représentait dix millions de dollars sur une année: un volume très important.

Pour quelles raisons vous retirez-vous du pays aujourd'hui?

- Disons que nous avons été poussés et contraints au départ. Le renouvellement de notre programme était soumis à des négociations qui ont débouché sur une impasse. En tant qu'acteur humanitaire, MSF demandait l'accès aux populations - car nos équipes sur place n'étaient libres ni de leurs mouvements ni de leurs contacts. Les visites aux hôpitaux et aux dispensaires donnaient lieu à des mises en scène bien réglées... Dans un pays où tout est considéré comme secret d'Etat, il était même difficile de jeter un coup d'œil sur les registres des patients! Nous souhaitions donc évaluer nous-mêmes la situation nutritionnelle, pour adapter notre programme aux besoins des gens. Enfin, MSF a exigé de pouvoir contrôler la distribution de son assistance, afin de s'assurer qu'elle bénéficie effectivement aux plus vulnérables. Le gouvernement nord-coréen a fait la sourde oreille.

En revanche, il nous a demandé de fournir une aide à la relance de l'industrie pharmaceutique nationale, sous forme de matières premières. Or le souci de notre organisation humanitaire n'est pas de soutenir le régime en place, ni tel ou tel secteur de l'économie, mais de pouvoir aider les populations en danger.

Quelles preuves avez-vous de la manipulation de l'aide humanitaire en Corée du Nord?

- Depuis l'expérience du Cambodge à la fin des années 70, nous savons que la meilleure manière de se faire une idée sur la situation réelle de ces pays opaques et isolés du monde consiste à rencontrer ceux qui les ont fuis. Lors de deux enquêtes menées en Chine, près de la frontière nord-coréenne, en avril puis en juillet dernier, MSF a pu recueillir des témoignages éloquentes auprès des réfugiés. Certes ceux-ci ne sont pas représentatifs de l'ensemble de la population nord-coréenne: ils proviennent des différentes catégories de laissés-pour-compte. Ces migrants disent tous ne plus bénéficier des distributions depuis plusieurs années. Ils se sont retrouvés livrés à eux-mêmes dans un pays où en règle générale, il n'existe pas de marchés ni de système de prix: toutes les ressources - et *a fortiori* l'aide internationale - sont allouées par un système centralisé qui fournit aux uns et aux autres la nourriture, les vêtements, etc. Et les distributions sont effectuées en fonction de critères qui renvoient essentiellement à la loyauté politique et à l'utilité économique et sociale des gens. Les témoignages reflétaient la réalité d'une famine certes très spécifique, différente de tout ce qu'on a pu connaître ailleurs mais une famine quand même: une situation dramatique où des centaines de milliers de gens sont déjà morts de faim, ou de maladies relatives à leur affaiblissement.

En quoi cette famine est-elle tout à fait particulière?

- Elle n'est pas liée à une situation de conflit - comme au Soudan. Même si l'économie nord-coréenne est très militarisée, avec une armée qui engloutit 25% du PNB. Cette famine n'est pas non plus la résultante directe d'une entreprise forcenée de transformation sociale - telle la collectivisation dans l'Ukraine de 1932 ou l'industrialisation dans la Chine du "Grand Bond en avant", en 1959. C'est une famine structurelle qui intervient dans un régime stable et consolidé, dans une société majoritairement urbaine et industrielle, même si l'industrie est en plein effondrement. Les gens qui souffrent le plus sont précisément les habitants des villes qui travaillent pour des entreprises en décrépitude, ni liées à l'armée ni susceptibles de rapporter des devises. La population de la capitale - qui regroupe membres du parti et cadres du régime - fait exception.

Une polémique vous oppose aux agences de l'ONU - le Programme alimentaire mondial et l'Unicef - qui déclarent ne pas rencontrer de problème dans la distribution de leur aide. Pourquoi?

- Les Nations unies se sont effectivement battues pour améliorer leur accès géographique à un plus grand nombre de régions. Mais leurs agences peuvent-elles assurer une réelle supervision de la distribution jusqu'aux familles dans le besoin? Permettez-moi d'en douter très fort! Derrière ces agences se profilent les pays donateurs, Etats-Unis en

tête. L'aide est aussi l'un des instruments d'une politique plus large "d'engagement constructif", visant à éviter un effondrement du régime qui poserait alors des problèmes économiques et stratégiques. Ces préoccupations ne sont pas celles des acteurs humanitaires comme MSF. Notre seul objectif est d'apporter l'aide aux plus démunis. Pour élargir notre marge de manœuvre, nous sommes amenés à user de compromis avec les pouvoirs politiques. Mais nous refusons les compromissions...En Corée du Nord, il est clair, aujourd'hui qu'il n'existe pas d'espace humanitaire.

Corée du Nord : un régime de famine

Esprit, février 1999

par François Jean

Au printemps 1995, quelques mois après la fin de la crise ouverte par la menace de Pyongyang de se retirer du traité de non-prolifération nucléaire, la Corée du Nord revenait au premier plan de l'actualité en lançant un appel à l'aide alimentaire. Le monde incrédule découvrait alors que ce pays fermé, sur le point de se doter de l'arme nucléaire et de missiles à longue portée, était aussi un pays exsangue, incapable de nourrir sa population et dépendant de l'aide internationale pour sa survie. Depuis quatre ans, la Corée du Nord est sous perfusion internationale : l'urgence alimentaire, présentée officiellement comme la conséquence des inondations de 1995 et 1996, puis de la sécheresse en 1997, a entraîné la mise en oeuvre de l'un des plus importants programmes d'assistance alimentaire financés par la communauté internationale au cours de la dernière décennie.

Depuis quatre ans, les rares organisations humanitaires autorisées à travailler en Corée du Nord s'interrogent sur l'ampleur de la crise. Certaines parlent de déficit alimentaire aigu, d'autres évoquent une situation de famine qui aurait provoqué, selon les estimations, entre plusieurs centaines de milliers et plus de trois millions de morts au cours des dernières années. Une telle incertitude renvoie bien évidemment à l'opacité du pays : le régime a certes levé un coin du voile par son appel à l'aide internationale mais il continue d'occulter la gravité de la situation. Dans ce pays isolé du monde et enfermé dans son complexe obsidional, toutes les données économiques et sociales, jusqu'aux registres de patients dans les hôpitaux, sont considérées comme un secret d'État. Par ailleurs, les quelques organisations humanitaires présentes dans le pays sont soumises à un strict contrôle et sont dans l'incapacité d'évaluer librement la situation. Elles peuvent, occasionnellement, constater des cas de malnutrition aiguë mais ne peuvent observer que ce que le régime laisse à voir.

Cependant, par-delà les difficultés d'évaluation, les interrogations sur l'ampleur de la crise reflètent essentiellement un problème de compréhension du processus de famine en Corée du Nord.

Une famine atypique

La famine est sans doute l'une des facettes les plus méconnues de l'histoire contemporaine : face à la guerre, profondément ancrée dans l'imaginaire occidental comme le symbole du malheur, la famine n'effleure les consciences que par intermittence. Les images d'enfants affamés font le tour des télévisions de la planète avant d'être emportées dans le cycle de l'actualité. Toute réflexion paraît superflue dans cette confrontation intempestive avec la détresse absolue : face aux milliers d'ouvrages consacrés aux conflits, on aurait peine à recenser quelques livres sur les famines, pour la plupart connus des seuls spécialistes. Cette ignorance est d'autant plus grave qu'elle occulte les leçons de l'histoire et nous condamne à ne pas voir ou à ne pas comprendre les famines d'aujourd'hui. C'est ainsi qu'il y a vingt-cinq ans les famines se nouaient sous le regard incrédule de téléspectateurs affligés pour l'occasion de lunettes météorologiques. Depuis, et avec un temps de retard, l'Éthiopie nous a dessillés¹. Mais l'idée, fort juste, que les famines modernes résultent fréquemment des effets conjugués de la sécheresse et de la guerre n'épuise pas la question : les références insistantes à l'"arme de la faim" nous polarisent aujourd'hui sur les pays en conflit, au risque d'occulter d'autres famines encore. Des "caprices du ciel" aux "ravages de la guerre", la famine se dérobe sous les clichés du moment. Depuis quelques années, la Somalie ou le Soudan sont devenus les figures emblématiques de la famine. A cette aune, il n'y aurait pas de famine en Corée du Nord, cette dernière ne pouvant présenter aucune des images intuitivement associées à une telle tragédie. Étrange famine, en effet, qui ne provoque ni migrations massives de populations ni concentrations d'affamés autour de centres de distribution et qui ne semble entraîner ni déstructuration de la société rurale ni déstabilisation du pouvoir politique.

Une telle situation n'est pourtant pas sans précédent; elle caractérise, au contraire les plus grandes famines de ce siècle. Ainsi, en Ukraine, en 1933, six millions de personnes périrent en silence dans ce grenier à blé d'Europe orientale hermétiquement scellé par des cordons de miliciens². De même, la famine emporta, de 1959 à 1961, trente millions de personnes dans les campagnes chinoises avant que les migrations d'affamés vers les villes ne contraignent Mao à en rabattre dans l'emballement idéologique du Grand bond en avant³. Dans les deux cas, un strict contrôle de la population et de l'information permit aux autorités politiques de rassurer durablement une opinion internationale qui aurait pu être ébranlée par les témoignages des réfugiés. C'est ainsi qu'Édouard Herriot, en Ukraine, ou François Mitterrand, en Chine, se crurent autorisés, à l'issue de mises en scène habilement orchestrées, à démentir l'existence d'une famine. Aussi faudra-t-il attendre l'après-guerre et son flot de réfugiés, la déstalinisation et ses demi-vérités pour que l'hécatombe ukrainienne apparaisse dans toute son ampleur. De même, les craintes des plus lucides des *China watchers* sur le bilan des "années noires" ne seront confirmées que vingt ans plus tard, lors de la diffusion d'informations inédites sur l'évolution démo-

1. François Jean, *Ethiopie, du bon usage de la famine*, Médecins Sans Frontières, 1986.

2. Robert Conquest, *The harvest of sorrow*, Oxford University Press, 1986.

3. Jasper Becker, *Hungry Ghosts*, John Murray, 1996. (Édition française : *La grande famine de Mao*, Dagorno, 1998).

graphique de la Chine. La Corée du Nord n'est pas le premier pays qui parvienne à traverser une famine dans un scepticisme de bon aloi. N'étaient les témoignages de réfugiés et le questionnement de ceux qui ont approché la réalité nord-coréenne, on pourrait douter que quiconque meure de faim au royaume de l'autosuffisance.

Mais la référence à l'Ukraine des années trente ou à la Chine du Grand bond en avant est également trompeuse. Par-delà les fausses évidences, la famine en Corée du Nord possède des caractéristiques qui la différencient de toutes les famines modernes.

Tout d'abord, la famine en Corée du Nord n'est pas, contrairement à la plupart des famines du XXe siècle, liée à une situation de conflit. La Corée du Nord est certes toujours techniquement en guerre contre les forces des Nations unies mais un armistice a été conclu en 1953 et la famine n'est pas, comme ce fut le cas en Somalie ou au Soudan, la conséquence d'un conflit et de son cortège de dévastations. Il n'en reste pas moins que cette guerre suspendue est un facteur clé de la dégradation de la situation en ce qu'elle influe fortement sur la définition des priorités et l'allocation des ressources : la Corée du Nord consacre plus du quart de son PNB à la défense, entretient une armée de plus d'un million d'hommes et, de tunnels en stocks stratégiques, d'aciéries en facilités spéciales, organise, depuis 45 ans, une économie inefficace mais tournée vers la réunification du pays par des moyens militaires. Cette mobilisation permanente face à un conflit imminent est un élément consubstantiel de la légitimité du régime. La Corée du Nord ne semble pouvoir exister qu'encerclée par un monde hostile. Cet isolationnisme est l'un des principaux facteurs de l'impasse dans laquelle se trouve le pays.

Contrairement aux autres famines communistes, la famine en Corée du Nord n'est pas la conséquence d'une entreprise accélérée de transformation sociale. Les déficits alimentaires aigus survenus en Mongolie, au début des années trente, au Vietnam en 1955-56 ou au Cambodge en 1977-79 et, surtout, les famines de grande ampleur qui ont ravagé l'Ukraine, le Kazakhstan et la Chine ont été la conséquence directe d'un changement radical du statut de la terre et d'un alourdissement brutal des ponctions opérées par l'État sur la paysannerie⁴. La tragédie ukrainienne marqua le couronnement d'une politique de collectivisation et de réquisition visant à éliminer les paysans et les Ukrainiens, et à assujettir définitivement les survivants au pouvoir de l'État et du Parti. De même, le drame des "années noires", qui non seulement frappa toutes les parties de la Chine mais le fit trois ans durant, fait sans précédent, fut directement lié à la frénésie productiviste et à la surenchère idéologique du Grand bond en avant. Rien de semblable en Corée du Nord où la famine survient dans un régime stable, fermement établi au pouvoir depuis un demi-siècle et qui ne s'est pas engagé dans un changement radical au cours des dernières années. Le fait que la crise actuelle ne puisse être attribuée à des décisions politiques récentes ne facilite d'ailleurs pas la recherche de solutions : le problème est d'ordre structurel.

4. François Jean, "Famine et idéologie", *Commentaire*, Vol. 11, N° 42, Été 1988

Enfin, contrairement aux autres famines de ce siècle, et notamment aux famines d'URSS et de Chine, qui touchèrent des sociétés essentiellement rurales, la famine en Corée du Nord affecte un pays dont la population est majoritairement urbaine et dont l'économie est largement fondée sur l'industrie lourde⁵. Cette situation limite en même temps la capacité, pour la population, à se réfugier dans l'autosubsistance et la possibilité, pour le régime, d'extraire du monde rural les ressources nécessaires à la survie des populations urbaines. Les citadins n'ont pas la possibilité de planter du riz sur leur balcon et sont, depuis trois générations, totalement dépendants des ressources (nourriture, vêtements, etc.) distribuées par l'État. Mais l'État ne peut extorquer aux paysans plus qu'ils ne peuvent produire, à moins de les faire basculer dans la famine et d'hypothéquer les récoltes à venir. Dans ce contexte, il n'est pas de solutions simples, le problème est systémique : il renvoie aux déficiences de l'économie nord-coréenne qui est aujourd'hui en faillite.

Une pénurie chronique

Toute tentative d'analyse de la situation en Corée du Nord butte d'emblée sur l'absence de données. Depuis le début des années soixante, le pays est soumis à un *blackout* statistique sans équivalent dans l'histoire contemporaine, à tel point que l'Albanie d'Enver Hoxja aurait pu, par comparaison, passer pour un modèle de transparence. Aussi la plupart des observateurs sont-ils contraints de raisonner à partir des données publiées - sur la base des estimations des services de renseignements et à l'issue d'arbitrages politiques à Séoul - par la Banque de Corée. D'autres, plus persévérants, cherchent à comprendre les évolutions économiques de la Corée du Nord à travers une analyse raisonnée de ses échanges internationaux, qu'ils tentent de reconstituer à partir des données publiées par ses principaux partenaires commerciaux⁶.

Dans le domaine agricole également, ce culte du secret s'est traduit par de longues années statistiques dans les années soixante, le début des années soixante-dix et la fin des années quatre-vingt. Les rares données publiées, à l'occasion des discours du Nouvel An ou à la fin des plans septennaux, ressemblent à une célébration en fanfare des avancées de l'agriculture socialiste, avant que l'ampleur du marasme, exacerbé par la fin de l'aide des pays frères, ne contraigne le régime à lever un coin du voile sur les déficits agricoles pour en appeler à l'aide internationale. C'est ainsi que la production de céréales se serait envolée - de 1,9 million de tonnes en 1946 à 4,8 millions de tonnes en 1961, 7 millions de tonnes en 1974, 10 millions de tonnes en 1984 et de nouveau en 1993 ... avant de s'écrouler à 3,76 millions de tonnes en 1995, année du premier appel à l'aide internationale⁷.

Cette évolution provoque deux impressions et suggère une interrogation. La première impression est que le discours du régime a quelque chose à voir avec la réalité : il renvoie

5. Nicholas Eberstadt, "North Korea as an Economy under Multiple Severe Stresses : Analogies and Lessons from Past and Recent Historical Experience", *Communist Economies & Economic Transformation*, Vol. 9, N° 2, 1997..

6. Nicholas Eberstadt, "The DPRK's international trade in capital goods, 1970-1995 : indications from "Mirror Statistics", *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XII, N° 1, Winter/Spring 1998.

7. Philip Wonhyuk Lim, "North Korea Food Crisis", *Korea and World Affairs*, Vol. 21, Winter 1997 ; Kim Woon Keun, "The Food Crisis in North Korea : Background and Prospects", *East Asian Review*, Vol. VIII, N° 4, Winter 1996.

à la courbe en cloche de l'évolution économique du pays, faite de premiers succès fondés sur une mobilisation extensive des ressources et de revers plus ou moins rapides liés à une politique autarcique et à des blocages structurels. La deuxième impression est que la cloche est sans doute plus écrasée qu'annoncé et a amorcé sa décroissance dès la seconde moitié des années quatre-vingt. A l'évidence cette série statistique ressort plus de la propagande politique que de l'information économique. Et la propagande, en Corée du Nord, est à ce point omniprésente qu'elle finit par fournir des clés d'interprétation. C'est ainsi que le recyclage appuyé du vieux slogan des années soixante, "le riz, c'est le socialisme" (transformé, vingt ans après, en "le riz c'est le communisme"), la promesse, récurrente dans les discours du Nouvel An, de la poule au pot coréenne (le riz et la soupe de viande) ainsi que le lancement, en 1991, en pleine période d'opulence statistique, de la campagne "ne mangeons que deux repas par jour", permettait de douter, dès le début des années quatre-vingt-dix, de la réussite affichée dans les discours officiels.

La question, enfin, est de savoir si cette exagération est essentiellement destinée à la consommation extérieure ou participe d'un processus d'auto-intoxication. Là encore, les prêches du grand leader apportent, parfois, un éclairage inattendu sur une réalité masquée par une atmosphère de surenchère où grands et petits cadres s'intoxiquent mutuellement dans une débauche d'objectifs pulvérisés, de quotas dépassés et de récoltes records : dans un discours de 1974 devant des cadres agricoles, Kim Il-Sung fustigeait les rapports exagérés des responsables de coopératives⁸. En Corée du Nord, le statut et l'existence sociale dépendent de la réalisation des quotas de production fixés par le niveau supérieur. Un tel système génère une tendance intrinsèque à l'exagération à chaque échelon, a fortiori dans un contexte marqué par d'incessantes campagnes de mobilisation. Malgré, ou plutôt à cause de l'activisme ambiant et du productivisme triomphant, on peut douter que la Corée du Nord ait jamais produit 10 millions de tonnes de céréales : pour la fin des années quatre-vingt, les estimations varient entre 5 et 7 millions de tonnes et, pour le début des années quatre-vingt-dix, entre 4 et 5 millions de tonnes⁹.

Compte tenu de ce que l'on sait des évolutions démographiques du pays et des rations - spartiates - allouées par l'État à la population, il y a tout lieu de penser qu'au tournant des années quatre-vingt-dix, la production agricole n'a plus fait face aux besoins de la population tels que définis par le régime. La dégradation semble avoir été rapide : en 1991, le déficit était sans doute déjà de l'ordre du million de tonnes ; il n'a ensuite cessé de se creuser pour atteindre, bon an mal an, plus de 2 millions de tonnes par an dans la période, mieux connue du fait de l'appel à l'aide internationale, du milieu des années quatre-vingt-dix. Dans un premier temps, les rations ont été réduites, puis l'obsession de Kim Il-Sung pour le stockage des vivres en prévision d'une guerre imminente a permis de puiser dans les réserves, puis le régime a élargi ses pratiques de mendicité aux pays "impérialistes" et a fait appel à l'aide internationale. Si l'on suit cette tentative de reconstitution,

8. Discours du 31 mars 1975 aux responsables agricoles de la province de Pyongan-sud, in Kim Il-Sung, *Jojakjib (Oeuvres)*, Vol. 30, 1987, cité par Hy-Sang Lee, "Supply and Demand for Grains in North Korea", *Korea and World Affairs*, 1994.

9. Heather Smith, "North Korea : how much reforms and whose characteristics ?", *Brookings discussion papers*, N° 133, juillet 1997.

il apparaît, en tout cas, que le problème alimentaire de la Corée du Nord est bien antérieur aux inondations de 1995 ; il s'est construit au fil du temps et renvoie aux politiques mises en oeuvre depuis cinquante ans.

Une économie en faillite

La Corée du Nord n'est pas un pays propice à l'agriculture : pays montagneux situé à une latitude septentrionale, il ne bénéficie que d'une courte saison agricole et ne compte que deux millions d'hectares de terres cultivables, dont 1,5 million voués aux céréales, moitié au riz, moitié au maïs depuis la collectivisation. Aux contraintes naturelles s'ajoutent les déficiences caractéristiques des économies planifiées à agriculture collective : mauvaise allocation des ressources, inefficacité du système de distribution et, surtout, absence de cadre incitatif pour les paysans regroupés, depuis 1958, dans des fermes d'État et des coopératives de production. Pour pallier le manque d'incitations économiques, le régime s'appuie sur la mobilisation idéologique et l'agriculture scientifique.

Même si le "mouvement Chollima"¹⁰, à la fin des années cinquante, ou les "équipes des trois révolutions"¹¹, lancées sur les campagnes depuis 1973, ne semblent pas avoir entraîné l'emballement frénétique et la radicalisation dramatique du Grand bond en avant ou de la Révolution culturelle en Chine, les Coréens du Nord sont soumis, depuis un demi-siècle, à une mobilisation idéologique d'une intensité rarement égalée sur longue période. Depuis le lancement, en 1960, de la "méthode Chongsanri", qui prône l'endoctrinement intensif et individuel des paysans par les cadres locaux, l'objectif est d'augmenter la production agricole et d'atteindre l'autosuffisance alimentaire en transformant le paysan individualiste, "arriéré", "démuni de conscience sociale", en travailleur modèle. Le cadre théorique de ces trois révolutions - idéologique, technologique et culturelle - est établi par les "Thèses rurales" énoncées par Kim Il-Sung en 1964 tandis que l'application pratique découle des conseils improvisés distillés par le Grand leader au fil de ses innombrables visites de terrain.

Ce corpus d'enseignement, la "méthode de culture Juché", où repose la quintessence de l'omniscience du Président éternel, est un abécédaire du scientisme et du stakhanovisme. C'est ainsi que Kim Il-Sung s'est fait l'apôtre d'une pratique dérivée des théories de Lyssenko, qui connut dans la Chine du Grand bond en avant un succès aussi large que le désastre qui s'ensuivit. En vertu de l'idée selon laquelle les plantes d'une même espèce n'ont, en l'absence de toute contradiction de classe, aucune raison de se battre pour la lumière ou les nutriments, les membres des coopératives agricoles furent contraints de pratiquer des semis à haute densité. De même, Le Grand leader s'est fait le promoteur du repiquage du maïs, une méthode qui est assurément une trouvaille dans ce pays aux hivers longs et rigoureux, mais qui requiert l'envoi de main-d'œuvre à la campagne aux

10. "Cheval volant", version nord-coréenne du Grand Bond en avant.

11. Ce mouvement, visant à renforcer l'ardeur révolutionnaire en bousculant la bureaucratie par l'envoi sur le terrain de cadres et d'étudiants, s'apparente à la révolution culturelle chinoise. Son lancement, en 1973 sous la houlette de Kim Jong-Il, marqua l'avènement du fils de Kim Il-Sung comme successeur désigné du Grand leader.

moments clés du calendrier agricole. A cet égard, il n'est pas étonnant que la Corée du Nord ait l'exclusivité de cette pratique culturelle qui suppose une mobilisation intensive de la force de travail, un domaine dans lequel ce pays n'a pas d'égal avec un taux d'activité de plus de 70%, équivalent à celui de la Chine de la fin de l'ère maoïste. Enfin, la fascination de Kim Il-Sung pour les cultures en terrasses et l'obsession d'une extension des surfaces cultivées ont conduit à d'énormes travaux de terrassement et, surtout, à une déforestation des montagnes qui compte pour beaucoup dans l'extrême vulnérabilité du pays aux inondations.

Pourtant, en dehors des conséquences de la déforestation, les directives du Grand leader n'ont pas suffi à conduire le pays au désastre. Au contraire, la Corée du Nord semble avoir évité la plupart des échecs auxquels ont été confrontés les autres régimes communistes dans les premières étapes de leur course effrénée vers l'agriculture socialiste : pour ce que l'on en sait, la collectivisation éclair des campagnes, entre 1954 et 1958, sur les décombres de la guerre de Corée, ne s'est pas traduite comme en URSS ou au Vietnam par un effondrement de l'économie rurale ; de même, la Corée du Nord paraît avoir été épargnée par les sursauts volontaristes de la Chine maoïste où la ferveur révolutionnaire était censée pallier l'absence de préparation, de capitaux et de compétences. La Corée du Nord semble avoir poursuivi sans embardeé notoire son avancée vers l'agriculture scientifique, au travers d'une "révolution technologique" fondée sur les quatre piliers de l'irrigation, de l'électrification, de la mécanisation et de la "chimicalisation".

Cette quête de l'autosuffisance par la modernisation des campagnes et l'industrialisation de l'agriculture s'est poursuivie presque "classiquement", au fil des plans septennaux, dans une belle envolée de villages électrifiés et de terres irriguées, de tonnes d'engrais à l'hectare et de tracteurs par centaine d'hectares. Mais les premiers succès ont vite buté sur les rigidités d'une économie centralisée à l'extrême où les décisions d'investissement sont décrétées par le pouvoir. Dans un système où le Grand leader se mêle littéralement de tout, depuis la décision de remplacer les compresseurs d'une usine d'engrais, jusqu'à celle de développer tel type de semence améliorée ou telle technologie sophistiquée de gazéification de l'anthracite, les décisions d'allocation de ressources suivent des itinéraires tortueux, au fil des visites d'usines ou de coopératives. De surcroît, le carcan de l'autosuffisance a conduit à une manipulation de la pénurie et à des arbitrages permanents entre l'agriculture et l'industrie, l'économie et l'armée, en fonction du contexte du moment : croissance et militarisation dans les années soixante et soixante-dix, stagnation dans les années quatre-vingt, effondrement depuis. C'est ainsi qu'une usine de tracteurs s'est mise à produire des chars de combat à la fin des années soixante, puis des tracteurs pour l'exportation à la fin des années soixante-dix, puis, sans doute, rien de plus que des pièces détachées ou du métal usagé.

Le développement de cette agriculture industrielle, grosse consommatrice d'intrants et, surtout, d'énergie, pour les usines d'engrais, les stations de pompage ou les machines agricoles, est étroitement lié aux évolutions économiques du pays. Dans une économie moderne et complexe - et l'économie nord-coréenne l'est assurément - les difficultés rencontrées dans un secteur ont des répercussions sur l'ensemble de l'activité économique.

À cet égard, le développement agricole s'est vite trouvé contraint par l'incapacité de l'économie nord-coréenne à générer, par des exportations, les devises nécessaires à l'achat des matières premières, des biens d'équipement et de l'énergie nécessaires à son fonctionnement. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les échanges privilégiés avec le bloc soviétique réussirent à occulter les faiblesses intrinsèques de cette économie autarcique avant que la remise en cause des clauses préférentielles, puis l'écroulement de l'URSS viennent dissiper le mirage de l'autosuffisance nord-coréenne : entre 1989 et 1992, les importations de pétrole en provenance d'URSS chutèrent de 500 000 à 30 000 tonnes.

La fin de l'aide des pays frères a déstabilisé l'industrie, les transports et, par une sorte de cercle vicieux, toute l'économie du pays, désormais incapable de produire la richesse requise pour importer les produits nécessaires à son fonctionnement et à l'approvisionnement de la population. La crise alimentaire dans laquelle se débat la Corée du Nord n'est pas fondamentalement liée à l'agriculture qui, malgré un cadre politique décourageant, a tiré un assez bon parti d'un milieu naturel peu favorable à l'autosuffisance ; elle est, en dernier ressort, la conséquence d'une crise de l'énergie et, surtout, d'une pénurie de devises.

Quand l'autosuffisance alimentaire mène à la famine

L'analyse des échanges internationaux de la Corée du Nord confirme la précarité de toujours et la dégradation récente de la situation. Dans un système où le commerce extérieur est considéré comme un mal nécessaire, le volume des échanges internationaux n'a cessé de s'amenuiser pour ne plus représenter, en 1994, qu'une part dérisoire, la plus faible du monde, de l'ordre de 10%, du PNB estimé¹². Par ailleurs, ces échanges sont concentrés sur un petit nombre de partenaires, ce qui reflète bien sûr l'isolement du pays, mais aussi sa redoutable capacité à extraire de ses partenaires des conditions défiant toute concurrence et propres à décourager les exportateurs potentiels. Le régime est passé maître dans l'art de soutirer à ses amis (URSS, Chine) ou encore à ses ennemis (Japon, Corée du Sud, États-Unis) les ressources nécessaires à sa survie. C'est ainsi que Kim Il-Sung a habilement profité de la rupture sino-soviétique pour faire monter les enchères dans les années soixante, puis s'est adressé à l'Occident, le temps d'un chèque sans provision, dans les années soixante-dix, avant de développer des échanges à conditions préférentielles avec l'Union soviétique dans les années quatre-vingt. Malgré ce commerce particulier, qui s'apparente à une aide *de facto*, la Corée du Nord enregistre, depuis longtemps, un déficit chronique et important que n'arrivent plus, aujourd'hui, à compenser ni les exportations

12. Young Namkoong, "Trends and Prospects of the North Korean Economy", *Korea and World Affairs*, Vol. 20, N° 2, Summer 1996.

à prix d'amis de la Chine, ni les importations de la Corée du Sud, motivées par des raisons politiques, ni même, les transferts de devises des Coréens du Japon qui ont fortement décliné au cours des dernières années¹³. La Corée du Nord a accumulé une dette extérieure de plus de 10 milliards de dollars, qui représente 50% de son PNB estimé, et a perdu tout crédit international. De 1972 à 1995, le déficit commercial a été, en moyenne, de près d'un demi-milliard de dollars par an.

Au regard de ce déficit chronique du commerce extérieur, les échanges internationaux dans le domaine alimentaire présentent un tableau inattendu : l'alimentaire est le seul secteur dans lequel les importations et les exportations s'équilibrent entre 1972 et 1995, la Corée du Nord allant jusqu'à dégager régulièrement des excédents, même en 1995, année du premier appel à l'aide internationale. Un tel contraste, sur une période aussi longue, avec les caractéristiques générales du commerce extérieur nord-coréen n'est sans doute pas le fruit du hasard, il renvoie à des politiques délibérées. Les échanges de produits alimentaires semblent soumis à une stricte notion d'autosuffisance comptable : tout se passe comme si les autorités nord-coréennes s'étaient fixées pour règle de ne pas dépenser plus qu'elles ne gagnent dans le commerce de nourriture. Si cette interprétation était valide, la Corée du Nord aurait fait le choix politique clair de ne pas utiliser ses précieuses devises pour acheter des céréales sur le marché international, y compris dans les années difficiles.

Dans le cadre de cette ligne générale d'autosuffisance, le régime procède à un arbitrage permanent entre exportations chères et importations bon marché pour tenter de compenser un déficit alimentaire croissant. L'évolution des échanges de nourriture témoigne, en effet, de la dégradation de la situation au cours des vingt dernières années : les céréales ne représentaient plus qu'1% des exportations de produits alimentaires dans les années quatre-vingt-dix, contre 70% dans les années soixante-dix. Au fil des ans, les officiels du régime semblent avoir tenté d'obtenir une valeur nutritive maximale en échange de ce qu'ils avaient encore à vendre dans le domaine alimentaire¹⁴. C'est ainsi qu'ils ont échangé du riz à haute valeur marchande contre de la farine de blé (30% moins chère) dans les années soixante-dix, puis contre des importations à prix d'ami dans les années quatre-vingt pour compenser un déficit quantitatif croissant, puis il n'y eut plus même de maïs à exporter, même pour se procurer du maïs de mauvaise qualité... Et la Corée du Nord vend à présent des champignons et des produits de la mer, très chers, au Japon, pour acheter des biscuits ou du cognac¹⁵ pour les cercles dirigeants et des céréales bon marché pour la population.

Mais le tarissement du commerce à conditions préférentielles, au milieu des années quatre-vingt-dix, a marqué les limites de cet "arbitrage calorique", qui apparaît comme le pendant externe du rationnement interne. Alors que, bon an mal an, la Corée du Nord réussissait à se procurer sur le marché international plus d'un demi-million de tonnes de céréales par an depuis le milieu des années quatre-vingt - et peut-être même depuis les années soixante, si l'on en croit certaines déclarations de Kim Il-Sung¹⁶ -, l'impatience

13. Ces transferts, longtemps estimés à plusieurs centaines de millions de dollars par an ne représentent plus aujourd'hui, selon toute probabilité, que quelques dizaines de millions de dollars par an. Voir notamment, Shim Jae Hoon, "Disillusioned Donors", *Far Eastern Economic Review*, 4 décembre 1997.

14. Nicholas Eberstadt, "Food, Energy and Transport Equipment in the DPRK Economy : Some Indications from "Mirror Statistics", *Asian Survey*, March 1998.

15. En 1996, en pleine période de famine, les importations de cognac et d'armagnac français ont augmenté de 780% par rapport à 1995...

16. Hy-Sang Lee, "Supply and Demand for Grains in North Korea"..., *op. cit.*

croissante de la Chine, principal fournisseur de céréales de la Corée du Nord au début des années quatre-vingt-dix, allait tout à coup déstabiliser cette autosuffisance subventionnée. Après maints avertissements, la Chine, fatiguée de laisser se perpétuer des livraisons à prix d'ami s'apparentant à une aide *de facto*, fit sentir son déplaisir en fermant temporairement le robinet¹⁷. L'effondrement des exportations de céréales chinoises, passées de 800 000 tonnes à 300 000 tonnes en 1994, fut sans doute le facteur déclencheur de la crise, plusieurs mois avant les inondations de l'été 1995. Et l'incapacité où se trouva subitement la Corée du Nord de compenser son déficit alimentaire structurel par des achats de céréales à bas prix enclencha la mécanique de l'aide internationale. Malgré l'ampleur du problème, la Corée du Nord ne sortit pas du carcan de l'autosuffisance : elle s'interdit d'acheter sur le marché international la nourriture nécessaire à l'approvisionnement de la population et dégagea, de nouveau, un excédent dans ses échanges de produits alimentaires en 1995.

Après avoir tiré sur ses réserves de vivres, tout au long de l'année 1994, Pyongyang lança un premier appel à l'aide, au printemps 1995 : la Corée du Sud et le Japon y répondirent généreusement, puis les Nations unies entrèrent en scène, à l'automne de la même année, à la suite de la "catastrophe naturelle". C'est ainsi qu'a été lancé l'un des plus gros programmes d'assistance alimentaire de la dernière décennie.

Politique d'engagement...

Depuis quatre ans, la Corée du Nord est dépendante de l'aide internationale. Le régime s'y est fort bien adapté. D'abord parce qu'après de nombreuses années de céréales pauvres, il importe à nouveau du riz, en grandes quantités. Ensuite parce que les échanges internationaux dans le domaine alimentaire continuent d'être équilibrés : des importations gratuites étant venues se substituer aux importations à prix d'ami, le régime peut continuer à brandir l'étendard de l'autosuffisance alimentaire... De même que le chantage nucléaire a permis à Pyongyang d'obtenir, en octobre 1994, la fourniture de deux centrales à eau légère et, dans l'attente de leur mise en service, la livraison de 500 000 tonnes de pétrole par an qui viennent utilement compenser la perte des importations soviétiques ; de même, l'aveu de ses "problèmes agricoles" lui a permis de bénéficier d'une aide considérable qui vient remplacer - ou plutôt s'ajouter, Pékin ayant repris ses livraisons - aux exportations à conditions préférentielles de la Chine. Cet aveu de faillite, pourtant sans précédent, ne constitue pas une rupture. Il s'inscrit dans la logique traditionnelle d'un régime passé maître dans l'art de souffler le chaud et le froid. De la menace nucléaire aux inondations, des aventures balistiques à la famine, la Corée du Nord ne cesse de jouer de sa capacité de nuisance, de la menace et de sa vulnérabilité, des risques d'explosion ou d'implosion, pour soutirer à ses amis et, à présent à ses ennemis, les ressources nécessaires à sa survie.

17. La décision chinoise apparaît comme l'aboutissement de la volonté, énoncée par Pékin depuis le début de la décennie, et officialisée en 1993, de normaliser les échanges bilatéraux en traitant en dollars aux prix du marché international. Elle a peut-être été précipitée, si l'on en croit les explications officielles, par les mauvaises récoltes enregistrées en 1993 dans les provinces du nord-est, voisines de la Corée du Nord, en raison d'une vague de froid. Mais, elle reflète surtout l'irritation de Pékin face à un régime prompt à faire donner sa propagande contre les "révisionnistes" et autres "traîtres à la cause du socialisme" ou prêt à jouer la carte nucléaire - au risque de déclencher une course aux armements susceptible de bouleverser les équilibres régionaux - pour s'ériger en interlocuteur des États-Unis. Quoiqu'il en soit, la Chine prit rapidement la mesure des conséquences potentielles d'une politique de fermeté (d'où les camps de réfugiés aménagés à la hâte aux abords de la frontière...) et elle reprit, dès 1995, ses livraisons de céréales à conditions préférentielles.

Les pays concernés, pour leur part, ont bien accueilli cet appel à l'aide et déversent depuis quatre ans des quantités sans cesse croissantes d'aide alimentaire. La principale raison de cet engagement est la peur d'une implosion. Car si chacun espère la fin prochaine de ce système totalitaire, tout le monde redoute son effondrement soudain. La crainte de l'instabilité et des mouvements de réfugiés, de l'incertitude politique et de ses implications stratégiques, de la réunification et de ses conséquences économiques est à l'horizon de toutes les réflexions. Particulièrement en Corée du Sud où le coût financier de la réunification allemande a été analysé avec d'autant plus d'inquiétude que le rapport démographique et les écarts économiques sont beaucoup plus défavorables dans le cas coréen. C'est ainsi que Séoul, Pékin, Washington et Tokyo redoutent le scénario d'un écroulement brutal du régime et d'une "réunification-catastrophe". C'est pourquoi, pour des raisons diverses, tous les pays concernés ont mis en oeuvre une politique d'"engagement constructif" visant à préserver la stabilité de la péninsule et à encourager des évolutions susceptibles de faciliter une réunification en douceur des deux Corées. Selon l'expression de l'ancien président de Corée du Sud, Kim Young Sam, qui comparait la Corée du Nord à un avion en perdition, l'objectif est d'éviter le *crash* et de favoriser un atterrissage en douceur ("*soft landing*").

L'engagement international est fondé sur le présupposé que la crise actuelle est annonciatrice d'un effondrement imminent du régime. Sans entrer dans le petit jeu des pronostics qui a saisi beaucoup d'observateurs lors de la mort de Kim Il-Sung en 1994, cette opinion est discutable. Il ne manque pas, il est vrai, d'expériences historiques montrant que de graves difficultés économiques peuvent entraîner des bouleversements politiques, mais il n'existe pas de théories crédibles sur le lien entre effondrement économique et changement politique. Particulièrement à propos des pays totalitaires : les exemples de l'Union soviétique et de la Chine prouvent, au contraire, qu'une famine, loin d'affaiblir un régime, peut participer d'un processus de consolidation du pouvoir. Tel n'est évidemment pas le cas de la Corée du Nord où la famine survient dans un régime mûr et sans doute épuisé. Mais c'est aussi un régime stable et solidement installé au pouvoir depuis un demi-siècle : le fait que nous ayons si peu d'informations sur la situation atteste, s'il en était besoin, l'emprise du pouvoir sur la société et l'absence de tout espace d'expression et *a fortiori* de contestation pour la population. Mais, par-delà le manque d'information, ce qui est en cause c'est bien la compréhension par les pays et organismes donateurs de la façon dont le régime réagit à la crise et dont il la gère pour le moment.

Le pari du "*soft landing*" repose sur le postulat que, confrontés à cette impasse économique, les dirigeants nord-coréens auraient intérêt à mettre en oeuvre les réformes nécessaires à la relance de l'économie. Ou que, dans l'immédiat, le régime aurait intérêt à nourrir les plus démunis, pour éviter des mouvements de population et des manifestations de mécontentement, voire de révolte. Les pays impliqués, en somme, raisonnent comme si les priorités

du régime rejoignaient, ne serait-ce qu'en raison d'une commune préoccupation de stabilité, leur souci d'éviter la crise par une ouverture progressive. Le second postulat sur lequel repose la politique d'engagement est qu'une aide internationale pourrait encourager un dialogue sur des réformes politiques que, précisément, la communauté internationale pourrait soutenir au cours d'une période de transition propre à faciliter une évolution du système.

Pour le régime nord-coréen, également, la situation actuelle est profondément ambiguë. Car s'il a de nouveau fait preuve de sa capacité inégalée à obtenir de l'extérieur les moyens de sa survie, la fin de l'aide des pays frères l'a amené à se tourner vers les pays "impérialistes". Ce tournant dans sa tradition d'extorsion constitue un véritable défi pour ce régime secret qui maintient sa population dans un isolement complet et fonde sa légitimité sur son rapport à un monde hostile et misérable. Les possibilités de réformes doivent s'apprécier dans ce contexte. Car s'il est fort probable que certains dirigeants nord-coréens sont, "en toute logique", conscients des réformes nécessaires pour sortir de l'ornière, il ne semble pas qu'ils soient prêts à en prendre le risque politique. De même que Séoul a suivi avec attention le processus de réunification allemande, de même, Pyongyang a observé avec perplexité puis horreur les processus de réforme dans les pays frères, qui se sont traduits par l'éclatement de l'URSS et les événements de Tien an Men. Il en a tiré des leçons d'autant plus claires que sa marge d'erreur est extrêmement réduite dans ce pays divisé : toute perte de contrôle se traduirait non seulement par la chute du régime mais aussi par la disparition, par absorption, de la Corée du Nord. Dans ce contexte, l'attitude d'isolement et de défiance à l'égard du monde extérieur est perçue comme un facteur clé de survie du système. Le primat reste à l'idéologie et il y a tout lieu de penser que le régime ne s'engagera pas dans des réformes qui pourraient affaiblir son contrôle sur la société.

... et aide "humanitaire"

L'aide internationale à la Corée du Nord a essentiellement pris la forme d'une aide humanitaire d'urgence. D'abord parce qu'elle répond à une demande formulée en ces termes par les autorités nord-coréennes : l'assistance internationale est officiellement censée pallier les conséquences des inondations de 1995 et 1996, puis de la sécheresse de 1997. Cette référence aux catastrophes naturelles a d'ailleurs fini par prendre une certaine consistance au fil des rapports des Nations unies. Sans doute les fonctionnaires de l'organisation internationale ne sont-ils pas dupes de ce discours climatique, qui renvoie avant tout à des considérations diplomatiques. Il n'en reste pas moins qu'on ne peut manquer d'être frappé par l'étonnante convergence entre la propagande du régime et la langue de bois onusienne, au point que l'on a parfois le sentiment que certains se prennent au piège de leur propre discours. Ensuite parce que, dans les pays donateurs, le label humanitaire a permis de surmonter les réticences à l'égard d'un soutien au régime nord-coréen. À Washington, notamment, la "doctrine Reagan"

- "un enfant affamé ne fait pas de politique" -, énoncée lors de la famine éthiopienne de 1984-85, a permis d'obtenir l'aval d'un Congrès majoritairement hostile à toute forme d'aide à ce pays communiste, de surcroît toujours techniquement en guerre avec les États-Unis. De même, en Corée du Sud, les préoccupations humanitaires ont ouvert la voie, après bien des atermoiements, à une aide à l'autre Corée, avant que l'élection de Kim Dae Jung et la mise en oeuvre d'une politique d'ouverture, la "*sunshine policy*", fournissent un cadre plus favorable au développement d'initiatives en direction du Nord.

C'est ainsi que l'aide humanitaire est devenue un élément clé du jeu diplomatique entre la Corée du Nord et la "communauté internationale", notamment dans le cadre des négociations quadripartites réunissant Pyongyang, Séoul, Washington et Pékin pour discuter de la réduction des tensions dans la péninsule et de la signature éventuelle d'un traité de paix, quarante-cinq ans après la conclusion de l'armistice de Panmunjom. Les États-Unis, bien qu'ils s'en défendent, utilisent l'aide humanitaire comme appât et comme levier pour convaincre la Corée du Nord de s'asseoir à la table de négociations et de faire des concessions, comme l'a encore montré, en octobre 1998, le déblocage de 300 000 tonnes d'aide alimentaire, à la veille de la reprise des discussions. De son côté, Pyongyang cherche à faire monter les enchères et fait de la fourniture de quantités croissantes de nourriture ou, plus récemment, d'engrais la condition de sa participation aux négociations.

Si l'aide internationale est avant tout l'instrument d'une politique, les préoccupations humanitaires ne sont pas pour autant absentes : chacun espère qu'elle permettra d'améliorer le sort des populations les plus démunies. Confrontés à ce pays fermé, entretenant une relation paranoïaque avec le monde extérieur, les pays donateurs ont encouragé les agences de Nations unies et les organisations non gouvernementales à intervenir pour s'assurer que l'aide aux "victimes des inondations" parvienne bien à ceux auxquels elle est destinée et ne soit pas utilisée par le régime pour renforcer son pouvoir ou nourrir son armée. Par ailleurs, les pays donateurs espèrent que l'accroissement de la présence internationale et la multiplication des échanges sur le terrain permettront d'instaurer un climat de confiance et d'encourager une ouverture progressive du pays. De son côté, Pyongyang perçoit précisément les organisations humanitaires comme un cheval de Troie et craint qu'elles répandent une "pollution spirituelle" ou qu'elles affaiblissent son contrôle de la société. Si le régime a dû, pour obtenir une aide, accepter la présence d'une dizaine d'organisations humanitaires, il s'ingénie à limiter leur liberté d'action.

La Corée du Nord est un exemple frappant d'aide en milieu opaque : les rares organisations humanitaires autorisées à travailler dans le pays sont dans l'incapacité d'évaluer l'ampleur de la famine et en sont réduites à distribuer une aide à l'aveugle. Depuis 1996, malgré tous leurs efforts, les organisations présentes dans le pays n'ont jamais réussi à faire prévaloir deux principes essentiels de l'action humanitaire : la possibilité

d'évaluer les besoins en toute indépendance et de contrôler librement la distribution de l'assistance.

En conséquence, elles ne peuvent garantir que l'aide humanitaire parvienne effectivement aux populations affamées et en sont réduites à gérer ce qui, à proprement parler, est une aide économique à la Corée du Nord. La question de l'évaluation des besoins et du contrôle de la distribution est certes au cœur des préoccupations de la communauté internationale mais les pressions exercées restent faibles, ne serait-ce que parce que l'aide humanitaire n'est considérée par les pays donateurs que comme un instrument de leur politique d'engagement. Pyongyang ne s'y est pas trompé, qui réagit de manière virulente à toute velléité de contrôle des distributions de nourriture. C'est ainsi qu'en janvier 1996, le ministre des Affaires étrangères déclarait "nous nous passerons de l'aide internationale si des éléments impurs continuent d'entraver l'arrivée de l'aide en Corée du Nord en transformant les questions humanitaires en enjeux politiques".

La famine occultée

Cette attitude est un élément clé de la famine en Corée du Nord. De même que la poursuite effrénée de l'autosuffisance dans tous les domaines est à l'origine de la famine, de même, le refus de toute ouverture est la condition de son développement. Nul doute que si l'information avait été plus ouverte et la réaction plus rapide, la Corée du Nord aurait pu éviter la famine. Partout la famine ne peut se développer qu'à la faveur de l'indifférence ou de la dissimulation¹⁸. En Corée du Nord, comme auparavant en URSS ou en Chine, nul ne saurait dire jusqu'à quel point la manipulation de l'information a permis aux habitants de la capitale et aux cercles dirigeants d'ignorer l'ampleur du problème. La nouvelle de la famine circule sans doute en Corée du Nord, tout comme celle de l'opulence relative de la Chine : c'est un élément nouveau, et crucial, dans cette société embrigadée et isolée du monde. Mais, si les cadres savent la gravité de la situation, ils n'en parlent pas clairement et restent prisonniers de la réussite du système. Les organisations internationales, également, répondent au discours de la catastrophe naturelle, constatent des cas de malnutrition aiguë mais n'arrivent pas à identifier les populations vulnérables. Certaines parviennent pourtant à toucher du doigt quelques aspects de la réalité mais elles n'osent en parler, de peur de perdre l'accès à la Corée. C'est ainsi que s'est formé un véritable rideau de fumée qui masque le visage des affamés et interdit de leur porter secours. L'information n'est rien si elle ne s'échange pas ; elle se fige alors en langue de bois. La Chine, en son temps, a révélé les ravages de la propagande : il fallut trois ans - et trente millions de morts - pour que le voile des mots se déchire enfin. Jamais la catastrophe n'aurait eu cette ampleur si les dirigeants n'avaient été, à ce point, prisonniers de leurs chimères. Jamais la famine n'aurait atteint cette intensité si une information réaliste avait pu faire contrepoids au discours officiel.

18. François Jean, "Famine et liberté de la presse", *Séminaire international de l'information*, Reporters Sans Frontières, octobre 1989.

En Corée du Nord, toutefois, l'information circule plus que dans la Chine du Grand bond en avant. Même si le régime s'acharne à occulter la gravité de la situation, des difficultés ont fini par être admises et l'aide internationale activement recherchée, avec un certain succès. Depuis 1995, Pyongyang a bénéficié de volumes sans cesse croissants d'aide alimentaire - plus d'un milliard de dollars en quatre ans - et le nouvel appel lancé par les Nations unies, pour un montant de 376 millions de dollars, représente le second programme d'assistance internationale - après l'ex-Yougoslavie - pour 1999. Aujourd'hui l'aide alimentaire et le commerce à conditions préférentielles semblent suffisants pour combler le déficit alimentaire : à l'aide internationale s'ajoutent, en effet, les livraisons de la Chine¹⁹ et de la Corée du Sud. Mais l'histoire des famines modernes montre qu'une famine peut survenir dans une situation d'équilibre voire d'excédent alimentaire, comme ce fut le cas au Bengale en 1943 et même dans certaines provinces chinoises pendant le Grand bond en avant. En d'autres termes, ce qui caractérise la famine n'est pas forcément le fait qu'il n'y ait pas assez de nourriture - même si ceci peut expliquer cela -, c'est plutôt le fait que certaines catégories de population n'ont pas accès à la nourriture²⁰. Dès lors, la question centrale dans une situation de famine est celle de la distribution des vivres aux groupes les plus démunis.

Dans les pays démocratiques, les gouvernants jouent leur crédibilité sur leur capacité à mettre en oeuvre une politique redistributive et à aider les populations menacées par une crise de grande ampleur. Lorsque l'information circule et, plus encore, lorsqu'elle est un élément constitutif d'un système politique pluraliste, le gouvernement non seulement dispose d'informations pour réagir mais encore y est-il contraint par la pression des médias et des partis d'opposition et par les réactions de l'opinion. Comme le souligne Amartya Sen, "il est difficile de citer le cas d'une famine qui se soit produite dans un pays doté d'une presse libre et d'une opposition active, au sein d'un système démocratique"²¹. Rien de semblable en Corée du Nord où les dirigeants ne semblent pas prêts à sacrifier les priorités du régime à la sauvegarde d'une partie de la population. En Corée du Nord, aujourd'hui, le problème est moins celui de la disponibilité des vivres que celui de leur distribution. Avec l'aide internationale, le régime nord-coréen semble avoir les moyens d'éviter la famine. S'il ne le fait pas c'est en raison d'un choix politique conscient, celui d'abandonner à son sort une partie de la population, plutôt que de l'exposer au regard et au contact de l'étranger.

Pénurie et rationnement

L'assistance internationale parvenant en Corée du Nord est remise aux autorités puis est canalisée par le Système de distribution publique (PDS). L'absence de réelle possibilité d'évaluer la situation et de contrôler la distribution nourrit, depuis quatre ans, questions et controverses sur l'utilisation de l'aide à la Corée du Nord. L'efficacité du PDS n'est pas en cause : il est, depuis quarante ans, responsable de l'approvisionnement de toute la popu-

19. Selon certaines informations non confirmées, la Chine se serait engagée, en 1996, à livrer, chaque année jusqu'à l'an 2000, 500 000 tonnes de céréales, 1,3 millions de tonnes de pétrole et 2,5 millions de tonnes de charbon, cité par Heather Smith, "The Food Economy : The Catalyst for Collapse ?", in Marcus Noland (ed.), *Economic Integration of the Korean Peninsula*, Institute for International Economics, 1998. Voir également, Scott Snyder, "North Korea's Decline and China's Strategic Dilemmas", *Special Report*, United States Institute of Peace, 1997.

20. Amartya Sen, *Poverty and Famines*, Oxford University Press, 1981

21. Amartya Sen, "La liberté individuelle : une responsabilité sociale", *Esprit*, mars 1991. Voir également, Amartya Sen, "Pas de bonne économie sans vraie démocratie", *Le Monde*, 28 octobre 1998.

lation du pays. Les détournements, si souvent évoqués à propos de l'armée, ne sont pas non plus la question : la nourriture continue d'être distribuée, comme elle l'a toujours été, en fonction des priorités du régime. Ce qui est en cause, c'est le postulat selon lequel le régime aurait également pour priorité de nourrir les "populations vulnérables". De même que les questions sur l'ampleur de la famine, les controverses sur l'utilisation de l'aide témoignent d'une profonde incompréhension du fonctionnement du système nord-coréen.

En Corée du Nord, le rationnement est un mode de fonctionnement et un moyen de contrôle social. Dans cette société étroitement encadrée et en permanence mobilisée, l'État pourvoit à tous les besoins de la société. Dans un pays où salaires et impôts ne jouent qu'un rôle marginal, la population est totalement dépendante d'un système centralisé et planifié d'allocation des ressources. Chacun dépend de son unité de travail pour l'accès au logement, aux vêtements, à l'éducation, à la santé, à la culture, etc. De même, toute la population - à l'exception des paysans membres de coopératives - dépend des distributions de céréales par l'État. Cette redistribution s'effectue en fonction d'une grille complexe tenant compte du statut, du travail, de l'âge, etc.

La société nord-coréenne est sans doute l'une des plus hiérarchisées du monde. L'une des plus policières aussi : ses membres font l'objet d'une surveillance constante et des dossiers individuels, en permanence mis à jour, déterminent le statut et la place de chacun dans la société. Mais nulle part comme en Corée du Nord les inégalités sont ainsi inscrites dans le "pedigree" de tous. Les individus sont classés, dès leur naissance, en fonction de leurs antécédents ou de leurs parents : honneur à celui dont le grand-père est mort en partisan, il fréquentera les meilleures écoles et deviendra un "pilier de la révolution" ; malheur à celui dont le grand-père était de l'autre côté de la guerre de Corée, son fils restera stigmatisé, quant à celui dont le cousin vit en Corée du Sud, il sera toujours suspect.

C'est ainsi que la société s'organise en cercles concentriques autour de la famille du Grand leader et rejette en enfer les familles de contre-révolutionnaires. En 1970, Kim Il-Sung présenta, au Ve Congrès du Parti des travailleurs, un système de classification structurant la société en trois classes - le noyau, les "tièdes" et les hostiles - et cinquante et une catégories²². Depuis, le système a évolué, au rythme des opérations régulières de reclassification, mais le statut de chacun continue d'être déterminé par la loyauté politique et les antécédents familiaux. Cette hiérarchie complexe régit tous les aspects de la vie sociale : elle est bien entendu déterminante pour les possibilités d'accéder à des postes d'encadrement au sein du parti et de l'armée mais elle influe également sur l'accès aux biens matériels. L'appartenance de classe ouvre un accès discriminatoire à l'éducation, aux promotions et aux postes de responsabilités mais aussi aux privilèges qui y sont attachés : voitures, magasins spéciaux, appartements chauffés, soins de santé, etc.

22. Asia Watch, *Human Rights, the Democratic People's Republic of Korea*, 1988.

Dans le domaine de l'approvisionnement, également, les distributions de nourriture sont profondément inégalitaires et strictement codifiées. Mais d'autres critères interviennent, tels l'âge ou le type de travail, qui déterminent, au gramme près, les dotations de céréales ou, par le passé, de viande ou de poisson. Dans les années soixante-dix, les rations quotidiennes s'échelonnaient de 800 grammes de riz - dans l'industrie lourde, l'aviation militaire ou la direction du parti - à 200 grammes d'un mélange de céréales pauvres pour les prisonniers des groupes hostiles condamnés à dépérir. Là encore, la situation a évolué, au fil des "retenues patriotiques" opérées sur les rations dans les années soixante-dix et quatre-vingt, puis des réductions drastiques commandées par la "dure marche" de ces dernières années : au début des années quatre-vingt-dix, le rôle du PDS a commencé à diminuer, faute de céréales à distribuer, puis les rations ont été réduites, même à Pyongyang et dans l'armée, puis, au milieu des années quatre-vingt-dix, le PDS s'est tari, dans certaines régions et pour certaines catégories de la population²³. Certains groupes n'ont plus bénéficié de distributions, notamment ceux qui étaient socialement "entachés", ou qui travaillaient pour des usines désaffectées, ou qui vivaient dans des régions reculées; le plus souvent, tout est lié. Dans le contexte de pénurie aiguë qui s'est développé dans les années quatre-vingt-dix, ce système inégalitaire d'allocation de ressources a eu des conséquences dramatiques pour certaines catégories de population.

Le système et la famine

L'aggravation de la situation au milieu des années quatre-vingt-dix a marqué les limites du système de rationnement. Face à l'ampleur de la pénurie, le régime a tacitement renoncé à nourrir toute la population. Cette incapacité où s'est trouvé le système centralisé d'allocation de ressources d'assumer ses fonctions s'est traduit par une dévolution de ses responsabilités vers les niveaux provincial et local. Cette décentralisation *de facto* a été particulièrement sensible dans certaines régions qui semblent avoir été exclues des circuits d'approvisionnement et abandonnées à leur sort. Les témoignages de réfugiés parvenus jusqu'en Chine attestent, par exemple, que les distributions de vivres ont été interrompues dès 1994-95 dans les provinces de Hamgyong, Yanggang et Chagan. La plupart des réfugiés étant originaires de ces zones frontalières, nous ne disposons que de peu d'informations sur les autres régions, mais il ne serait pas étonnant que ces provinces reculées et peu peuplées soient parmi les plus affectées. A cela, plusieurs explications : d'abord le manque de transport et de carburant pour approvisionner ces provinces éloignées de la capitale et des régions agricoles du sud-ouest du pays ; ou pas assez d'apparatchiks influents pour obtenir des distributions, ou trop de personnes sans importance dans ces zones traditionnelles de relégation ; ou encore, et surtout, pas d'intérêt économique - usines à l'arrêt, mines sinistrées, agriculture de subsistance - dans ces régions montagneuses et septentrionales...

23. Sue Lautze, *The Famine in North Korea : Humanitarian Responses in Communist Nations*, Feinstein International Famine Center, Tufts University, June 1997.

Pour autant, la famine n'est pas circonscrite au plan géographique. D'abord parce que, dans ce pays où les individus sont assignés à des unités de travail, où les déplacements sont contrôlés et où seuls les privilégiés sont autorisés à résider à Pyongyang, la localisation géographique recoupe souvent la classification politique. Ensuite, et surtout, parce que, même dans les régions délaissées, les catégories privilégiées ont continué de recevoir un peu de nourriture. Même si le déficit alimentaire a largement asséché le système de distribution, il ne l'a pas fait disparaître. Le régime s'est adapté à la pénurie sans remettre en cause ses priorités mais au contraire en les réaffirmant. Plutôt que de remettre en cause le dogme de l'autosuffisance alimentaire en important de la nourriture ou de tenter de mettre en place un filet de sécurité pour les plus vulnérables, il a concentré ses maigres ressources sur les groupes utiles à la survie du système et au fonctionnement de l'économie. Paradoxalement, l'aide internationale, en circulant par les canaux de distribution officiels les a en partie revitalisés, au risque de conforter cette logique discriminatoire. Il n'y avait peut-être pas d'autres possibilités, dans ce pays où toute vie sociale est contrôlée par le régime. La famine, en Corée du Nord, s'inscrit en creux, dans les interstices de la trame de privilèges tissée par le régime. Elle n'est pas localisable géographiquement, elle est repérable socialement.

Tout au long des années quatre-vingt-dix, les groupes traditionnellement privilégiés ont continué de recevoir des rations, même réduites. C'est bien évidemment le cas des cadres du parti et de l'armée qui, de surcroît, ont accès à des magasins spéciaux, peuvent se procurer une monnaie spéciale et qui disposent, surtout, d'une ressource clé dans ce contexte : le capital politique qui leur permet non seulement de s'en sortir mais de tirer parti de la situation. Dans le même temps, les ouvriers des usines stratégiques - travaillant pour l'armée ou susceptibles de rapporter des devises - constituent une force de travail à entretenir absolument. Enfin, l'armée continue d'avoir la priorité, et ce d'autant plus que le rôle des militaires n'a fait que croître depuis la mort de Kim Il-Sung. Les membres des coopératives agricoles, quant à eux, sont la seule catégorie de la population qui ne dépende pas des distributions de céréales par l'État. Au-delà de la part qui leur est laissée au moment de la récolte, ils peuvent en principe, depuis les années quatre-vingt, disposer des surplus, en sus des quotas réclamés par l'État. Bien entendu, tout dépend de la façon dont sont fixés les objectifs de production, compte tenu de la propension à la surenchère. Il n'en reste pas moins que, hors les cas de mauvaises récoltes, les paysans sont plutôt moins mal lotis que les ouvriers ou les employés, ne serait-ce que parce qu'ils ont la possibilité de cultiver leur lopin ou des parcelles illégales dans les collines. D'une façon générale, les populations les plus vulnérables semblent être les habitants des zones rurales ne travaillant pas dans l'agriculture ou les citadins dépendants des rations distribuées par l'État et ne travaillant pas dans des secteurs stratégiques. Les habitants de Pyongyang restent épargnés, même s'ils vivent difficilement dans des immeubles sans chauffage ni combustible, mais la capitale reste une vitrine du régime où les membres des classes hostiles ne sont pas autorisés

à résider. Mais dans les petites villes sinistrées, dans cet univers d'immeubles délabrés et d'usines à l'arrêt, ceux qui ne sont pas considérés comme loyaux politiquement et utiles économiquement ne reçoivent plus de nourriture et sont abandonnés à leur sort.

Les affamés

Cette population dépendante de l'État depuis trois générations et aujourd'hui laissée pour compte a dû inventer les moyens de sa survie. C'est ainsi que s'est développée une activité de troc et de commerce qui, en quelques années, a pris une ampleur très importante. Les marchés paysans, auparavant autorisés trois fois par mois, se tiennent à présent tous les jours dans les villes et au bord des routes. On y trouve des céréales hors de prix, des plantes et des coquillages glanés ici et là, des meubles et tout ce que la misère pousse à vendre, ainsi que des produits chinois, médicaments ou vêtements, ramenés de la frontière. Ce petit commerce, tout juste toléré par les autorités est devenu le principal recours des laissés pour compte. Mais beaucoup ne s'en sortent pas, au fil de ces transactions, qui sont comme le reflet misérable de l'arbitrage calorique pratiqué par le régime dans son commerce extérieur, et qui permettent tout juste de gagner un peu de farine de maïs pour la soupe. Certains meurent en silence, de faim, de maladie et d'épuisement. D'autres, souvent les survivants de familles décimées, se mettent, en dernier recours, à migrer. Dans cette société où quitter sa famille et son unité de travail, c'est perdre tout soutien et toute existence sociale, bien peu se mettent en mouvement. Dans ce pays où il n'y a ni travail ni distribution de rations en dehors des circuits officiels, nul ne sait où aller. Dans ce système où tous les déplacements sont strictement contrôlés, ces mouvements semblent pourtant tolérés. Peut-être parce que ces migrants et, souvent, ces enfants abandonnés, sont devenus des fantômes. Et le régime détourne les yeux : ces déplacés, que l'aide internationale n'arrive pas à toucher, ont disparu du corps social ; ils n'existent pas dans le système nord-coréen. Certains arrivent en Chine, où ils restent quelques jours ou quelques mois. Ils cherchent de la nourriture ou des médicaments, des secours ou du travail, et repartent le plus souvent apporter une aide à leur famille. Ces réfugiés ou ces migrants parvenus jusqu'en Chine sont les seuls Nord-Coréens avec lesquels on puisse parler librement²⁴. Sans doute ne sont-ils pas représentatifs de l'ensemble de la population du pays. D'abord parce qu'ils viennent souvent des régions proches de la frontière. Ensuite parce qu'ils ont quitté leur famille et leur unité de travail, un pas que bien peu se sont résolus à franchir. Mais ils reflètent bien le sort des laissés pour compte, de ces populations vulnérables dont parlent les organisations humanitaires et auxquelles l'aide internationale est, en principe destinée.

Il y a, peut-être, nul ne sait, cinq à six millions de laissés pour compte en Corée du Nord, soit le quart de la population du pays, et c'est par centaines de milliers qu'ils sont morts au cours des dernières années. Si rien ne change, c'est par centaines de milliers qu'ils continueront de mourir au cours des prochaines années.

24. Entretiens réalisés par Médecins Sans Frontières auprès de réfugiés à la frontière chinoise en avril et août 1998, voir "Corée du Nord, récits d'une famine cachée", *Libération*, 30 septembre 1998 ; voir également les enquêtes menées par le Korean Buddhist Sharing Movement auprès des réfugiés nord-coréens en Chine, 1997-1998.

chapitre 2 : Réfugiés

Médecins Sans Frontières et la crise du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés

Messages, N°39, octobre 1990

par François Jean

Après plus de dix ans de travail dans les camps, en étroite collaboration avec le HCR, MSF est confronté à des difficultés croissantes sur le terrain dans un climat international moins que jamais favorable aux réfugiés.

Notre premier motif d'inquiétude tient à la capacité d'intervention du HCR en cas d'urgence. Cette question a été particulièrement sensible lors des nouveaux afflux de réfugiés qui se sont produits en début d'année. En Guinée, en Côte d'Ivoire et dans le Haut-Zaïre, l'implantation de représentants du HCR sur le terrain a été tardive et les moyens mis à leur disposition ont, dans un premier temps, été insuffisants.

Notre seconde préoccupation touche à l'approvisionnement en vivres des populations réfugiées. Dans certains pays, nous avons dû pallier les défaillances du HCR en prenant en charge, avec l'appui financier du HCR, la fourniture et l'acheminement de nourriture complémentaire ou en assurant une partie de la logistique de l'approvisionnement en denrées alimentaires de base. Les décisions que nous avons prises à cet égard au Malawi et au Shaba ne sont que des mesures ponctuelles dictées par la dégradation de la situation médico-nutritionnelle dans les camps.

Il est évidemment possible d'aller au-delà en élargissant, de manière volontariste, notre champ d'intervention à de nouveaux programmes, notamment dans le domaine alimentaire. Face aux lacunes constatées, certaines ONG pourraient être tentées de se substituer au HCR en captant directement les fonds disponibles chez les grands donateurs. Ce ne serait pas la première fois que des ONG montreraient, outre leur prétention, leur capacité à intervenir avec plus de souplesse que les institutions internationales. En auraient-elles les capacités ? Et où trouveraient-elles les moyens de leurs ambitions ? Le remède, qui reviendrait à passer d'une gestion multilatérale à des solutions, de fait, bilatérales et ponctuelles risquerait d'être pire que le mal.

La question des réfugiés ne se réduit pas au seul problème de l'assistance qui n'est que l'un des aspects de l'engagement, pris par la communauté internationale lors de la signature de la Convention de 1951, d'assurer la protection des réfugiés. Cet engagement est aujourd'hui assumé avec une réticence croissante par les pays donateurs ; les menaces qui pèsent sur le droit d'asile dans de nombreux pays et les difficultés financières du HCR en témoignent. Dans ce contexte, court-circuiter le HCR réduirait encore ses disponibilités financières, minerait sa crédibilité et, en définitive, sa capacité à assumer son rôle de coordination et son mandat de protection. Les ONG n'ont ni la surface diplomatique ni le mandat international qui permettent au HCR d'apporter une réponse universelle à des problèmes très divers par leur impact politique, leur visibilité médiatique, leur charge émotionnelle...

C'est pourquoi la position de MSF, telle que définie lors d'une récente réunion européenne, est celle d'un soutien au HCR. Un soutien critique évidemment tant il est vrai qu'une coopération fructueuse ne peut être basée sur une attitude complaisante dont les réfugiés seraient les premiers à pâtir. Face aux difficultés actuelles dans les camps et aux perspectives préoccupantes soulevées par le changement d'attitude des pays occidentaux à l'égard des réfugiés tant en matière d'assistance dans le Tiers-Monde que de politique d'accueil en Europe et aux Etats-Unis, nous devons renforcer notre collaboration avec le HCR dans une perspective constructive d'une part et, d'autre part, inciter les principaux donateurs à lui donner les moyens de remplir son mandat d'assistance et de protection.

Pour ce faire, nous devons :

- Rester vigilants pour déceler à temps toute dégradation de la situation dans les camps,
- Être rigoureux afin de développer une argumentation technique crédible pour alerter le HCR en cas de problème (le rapport d'Yvan Souares montre que sur les sept missions alarmées par une possible dégradation de la situation, deux seulement ont pu fournir une documentation rigoureuse sur les problèmes évoqués),
- Améliorer notre coordination avec le HCR par des contacts plus réguliers et une meilleure connaissance de ses circuits de décision pour intervenir au niveau approprié à la gravité du problème posé (représentations locales, bureaux régionaux, Haut-Commissaire),
- Être mieux informés des positions des principaux pays donateurs afin de les inciter à réaffirmer le soutien politique et financier qu'ils doivent au HCR pour que soient préservées ses capacités d'assistance sans lesquelles il ne peut y avoir de protection effective des réfugiés.

Mozambique : Les déracinés de la guerre

Médecins Sans Frontières info, N°13, 1991

Par François Jean

Quinze ans après son indépendance, le Mozambique n'a jamais connu la paix. La guerre s'est rallumée dès 1975, opposant le FRELIMO, parti au pouvoir à orientation marxiste-léniniste issu des luttes de libération, à la RENAMO, mouvement de lutte armée suscité par la Rhodésie et d'anciens colons portugais. Progressivement, la RENAMO a fait son nid dans les campagnes en profitant de l'opposition des populations aux projets gouvernementaux de regroupement des paysans dans des structures collectives. Mais les évolutions des années 80 n'ont pas suffi à désamorcer la spirale qui entraîne le pays vers le fond: la nouvelle ouverture politique du FRELIMO et l'arrêt du soutien de la Rhodésie puis de l'Afrique du Sud n'ont pas empêché la RENAMO de s'enkyster comme un corps social armé dans la société rurale avec comme seul projet sa propre reproduction dans la guerre. Le Mozambique est une singulière illustration de ces conflits, nés à l'ombre de la guerre froide, qui se perpétuent et prennent leur autonomie dans l'indifférence générale.

Ce conflit oublié a des conséquences dramatiques: le pays tout entier est ravagé par une guerre sporadique et interminable ponctuée de massacres et de pillages, de destructions de villages et d'attaques de convois routiers. Le climat d'insécurité est tel qu'il dessine une nouvelle géographie faite d'un archipel de villes isolées, entourées d'un étroit périmètre de sécurité et de campagnes incertaines, sortes de trous noirs sur la face du pays légal. De fait les campagnes sont devenues inaccessibles, sauf aux offensives de l'armée et les paysans, soit les trois quarts de la population du pays, sont pris dans un étau de guerre et de famine.

Cette situation n'est malheureusement pas exceptionnelle. Au Mozambique comme au Soudan ou en Ethiopie, la famine n'est pas due aux seuls facteurs climatiques: elle est, très largement, la conséquence de la guerre et de son cortège de dévastations. Le pillage des maisons, la destruction des récoltes, l'attaque des routes ont fragilisé la paysannerie, désorganisé la production et empêché les rééquilibrages nécessaires entre zones excédentaires et zones déficitaires. La guerre accroît la vulnérabilité de la société rurale et empêche l'approvisionnement régulier des secours.

Populations prises au piège

Les populations rurales piégées par les combats sont les principales victimes de la guerre qui ravage le Mozambique. Le conflit qui, depuis quinze ans, oppose la RENAMO et le FRELIMO a déstructuré la société rurale et provoqué des déplacements forcés de population. Le pays tout entier est parcouru par des populations déracinées qui ont tout abandonné pour fuir les combats et se sont réfugiées aux abords des villes ou dans les pays voisins pour tenter d'y trouver un peu de sécurité. Les bidonvilles qui entourent les agglomérations d'une ceinture de précarité ou les vastes camps de réfugiés du Malawi où s'entassent, dans le plus extrême dénuement, plus d'un million de Mozambicains, sont une triste illustration de la grande détresse des campagnes.

Le problème est d'autant plus grave que les populations civiles ne sont pas seulement victimes de la guerre ; elles sont aussi otages des parties au conflit. C'est ainsi que des milliers de personnes ont été enlevées par la RENAMO lors des attaques de villes ou de convois routiers tandis que des milliers d'autres étaient regroupées de force par l'armée lors des opérations de ratissage. Faute de pouvoir totalement contrôler le territoire, chacun des belligérants cherche à contrôler les populations civiles et à les soustraire à l'influence de l'adversaire en les regroupant autour de ses bases. Le fait n'est pas nouveau: le contrôle des populations est un enjeu essentiel des conflits internes. Ce qui est nouveau, par contre, c'est que les organisations humanitaires sont confrontées au moins dans les zones gouvernementales, seules accessibles aux conséquences tragiques des regroupements de populations. Dès lors, elles ne peuvent ignorer les conditions dans lesquelles ces populations sont récupérées par l'armée lors de ses opérations dans les provinces.

De tragiques regroupements forcés

Contrairement aux populations déplacées qui cherchent à fuir les combats, les populations regroupées sont capturées dans leur champ ou leur maison, au hasard des opérations militaires et forcées de s'installer sur des sites choisis par les autorités. Ces centres de regroupement ne disposent pas toujours de ressources suffisantes, en eau et en nourriture, pour cette population supplémentaire et celle-ci est souvent empêchée de retourner cultiver ses champs, parfois distants de quelques kilomètres seulement.

En conséquence, les récoltes pourrissent sur pied pendant que les populations déplacées manquent de nourriture. Les regroupements de population, dans des zones considérées comme sûres mais sans disponibilités alimentaires, ont des conséquences tragiques pour les personnes concernées.

Les populations regroupées dépendent de l'aide internationale pour leur survie. Mais, dans beaucoup de cas, l'aide alimentaire n'arrive pas en quantité suffisante: les convois de nourriture tardent ou se perdent par manque de prévision, de contrôle ou en raison du climat d'insécurité. Jusqu'à présent, les organisations humanitaires n'ont pu obtenir des belligérants qu'ils permettent l'acheminement régulier des secours. La RENAMO reste une guérilla sans visage et les vivres débarqués dans les ports arrivent difficilement aux affamés.

Pour un espace humanitaire

Les organisations humanitaires présentes au Mozambique pour porter secours aux victimes du conflit ne peuvent rester indifférentes et soigner en silence alors que les Droits de l'homme sont régulièrement bafoués et que les personnes déplacées ou regroupées meurent de faim à quelques kilomètres de champs abandonnés. Au Mozambique, comme ailleurs, la communauté internationale se doit d'obtenir des belligérants qu'ils respectent les populations civiles; au Mozambique plus qu'ailleurs, il est possible de limiter les exactions et d'aider les populations. Le gouvernement mozambicain, en effet, n'est pas insensible aux interventions des organisations humanitaires. C'est ainsi que les populations regroupées dans certaines zones de la province de Zambezia ont été autorisées à retourner dans leurs champs au printemps 1991. Mais dans d'autres régions, les combats continuent de déraciner des milliers de paysans.

Rester vigilant

Face à la diversité des situations locales, les organisations humanitaires doivent rester vigilantes et intervenir à temps pour protéger les populations et éviter l'apparition de famines localisées. Le principal problème est celui de l'accès aux victimes. Il est essentiel que des organisations neutres et impartiales puissent circuler à l'intérieur du pays pour évaluer librement les besoins et acheminer régulièrement les secours. Tout doit être fait-pour que l'aide, demandée au nom des affamés, arrive en quantité suffisante aux populations les plus menacées. Tout doit être fait, également, pour assurer la protection des populations déplacées. Le problème n'est malheureusement pas spécifique au Mozambique: il y a 20 millions de personnes déplacées dans le monde qui, comme les réfugiés, cherchent à échapper à la guerre. Mais, contrairement aux réfugiés, ils restent dans leur propre pays, ne franchissent pas de frontières et ne bénéficient d'aucune protection internationale. Dans les pays en conflit, les organisations humanitaires ont un rôle essentiel à jouer pour que soit préservé, et élargi, un espace humanitaire sans lequel les populations civiles seraient abandonnées sans recours entre guerre et famine.

Réfugiés : go home?

Messages, N°43, novembre 1991

Par François Jean

La vieille Europe s'est bien fait peur cet automne dans une cascade de petites phrases tout droit sorties du dictionnaire de l'exorcisme: "migration-invasion", "immigration-occupation", "clandestins-charters"... Le temps est-il venu, pour les politiques, de surfer sur les craintes, réelles ou entretenues, de leurs concitoyens? Ceux qui le pensent, en tout cas, n'ont que l'embarras du choix: des clandestins aux demandeurs d'asile, des immigrés aux réfugiés, les occasions de glissade ne manquent pas. "Migration-confusion" répondait en écho le Haut Commissariat pour les Réfugiés lors de la récente session de son comité exécutif. La confusion, en effet, est à son comble dans le débat public aussi bien en France, où l'on entend parler de "vrai-faux réfugiés", qu'en Allemagne où, sur fond de violences xénophobes, on s'interroge sur le bien-fondé des garanties constitutionnelles sur le droit d'asile. Après avoir applaudi à la chute du mur de Berlin, les pays européens vont-ils ériger un nouveau rideau de fer pour contenir les demandeurs d'asile?

Ce changement de climat est également sensible en Asie. Le temps n'est plus où les boat people étaient a priori considérés comme réfugiés; ils sont aujourd'hui perçus comme des migrants potentiels. Cette évolution, particulièrement sensible dans le cas des boat people en raison de leur épaisseur politique et de leur charge émotionnelle, est aujourd'hui perceptible un peu partout dans le monde sauf, peut-être, en Afrique et au Moyen-orient. Mais l'affaire kurde a précisément montré le soucis de la communauté internationale d'éviter tout nouveau problème de réfugiés - et toute obligation de protection - fut-ce au prix d'une sauvegarde - ô combien temporaire - des populations rapatriées dans leur propre pays. La question des réfugiés, auparavant placée sous le signe des Droits de l'homme, est aujourd'hui posée en termes de contrôle des flux au Nord et de rapatriement au Sud.

Dans l'absolu, le rapatriement est, certainement, la meilleure des solutions, à condition que la situation du pays d'origine le permette. Dans le contexte actuel, c'est, malheureusement, la seule solution proposée, à condition qu'il s'effectue dans "la dignité et la sécurité". Cette formule rassurante est une belle illustration de la propension de la communauté internationale à habiller de déclarations honorables un sentiment d'impuissance soigneu-

sement entretenu. La question des réfugiés évolue, en effet, par glissements sémantiques progressifs: c'est ainsi que les demandeurs d'asile sont désormais gérés sur le mode de la "dissuasion humaine" qui, en réalité, consiste, de la mer de Chine à l'Adriatique, à leur ôter l'idée de quitter leur pays; c'est ainsi que le rapatriement forcé est aujourd'hui admis sous l'appellation - pudique autant qu'ineffable - de "rapatriement involontaire"; c'est ainsi que les Etats signataires de la Convention de 1951 sur les réfugiés tendent à oublier leurs obligations internationales pour traiter le problème sur un mode précaire, qualifié d'"humanitaire". L'humanitaire a bon dos qui permet aux Etats de se défaire sous des dehors bien intentionnés. Bien entendu, nous attendons des Etats, qu'ils définissent une politique, certes liée à leurs intérêts, mais aussi conforme aux valeurs affichées.

La première obligation des Etats est de respecter le droit d'asile et de ne pas refouler d'emblée les demandeurs d'asile. La seconde est de mettre en oeuvre des procédures de détermination de statut justes et impartiales: dans un climat de crispations identitaires, de politiques d'immigration restrictives et de mouvements croissants de populations, des critères doivent être trouvés pour protéger les plus menacés. La troisième obligation enfin est de s'assurer que ceux qui n'ont pas d'autre choix puissent rentrer chez eux, selon l'expression consacrée, "dans la dignité et la sécurité". Le respect de la dignité humaine suppose que les rapatriés puissent se déterminer librement sur les modalités de leur retour, leur lieu de destination et leur besoin de protection. C'est, au Cambodge notamment, une question essentielle. Les garanties de sécurité ne se limitent pas à de pieuses considérations sur le respect des Droits de l'homme ou au déblocage d'une aide censée acheter la mansuétude des pouvoirs à l'égard de leurs ressortissants égarés; elles supposent, au Vietnam notamment, un engagement de la communauté internationale en faveur du retour à une vraie citoyenneté. Il n'est pas de "solution durable" à la question des réfugiés sans soutien, non seulement à la démocratisation, mais surtout à la démocratie.

Le fantôme des réfugiés

Esprit, décembre 1992, p.5-15

Par François Jean

Le 12 Mai 1992, Hong Kong et le Viêt-nam parvenaient à un accord prévoyant le retour - de force si nécessaire - de tous les *boat people* considérés, à l'issue de la procédure d'éligibilité en vigueur dans la colonie britannique, comme des immigrants illégaux. Depuis cette date, quelques centaines de vietnamiens ont été renvoyés chez eux contre leur gré et le signal émis semble avoir été entendu: les arrivées de *boat people* se sont presque tariées au cours des derniers mois et le retour volontaire devient la seule issue pour ceux qui n'obtiennent pas le statut de réfugié. Hong Kong est désormais un cul-de-sac sur les chemins de la liberté¹ et les pays occidentaux ne sont pas en reste, qui répugnent à accueillir sur leur sol les indésirables de la colonie. L'accord anglo-vietnamien marque la fin sans gloire d'un chapitre symbolique de l'histoire récente des réfugiés ; il jette une lumière particulièrement crue sur les évolutions des quinze dernières années.

75

D'une conférence l'autre

La réponse de la communauté internationale à la question des *boat people* a considérablement évolué depuis le début de l'exode, à la fin des années 70, comme en témoignent les deux conférences internationales sur les réfugiés indochinois organisées, à dix ans d'intervalle, par les Nations unies à Genève. Lors de la première conférence, tenue en Juillet 1979, les pays d'Asie du Sud-Est avaient accepté d'accorder l'asile aux *boat people* et les pays occidentaux s'étaient engagés à les réinstaller sur leur sol. Plus prosaïquement, les pays de premier asile avaient consenti un droit de transit aux *boat people*, sous condition d'un départ rapide vers l'Europe, les Etats-Unis ou l'Australie. C'est ainsi qu'en dix ans plus d'un million et demi de Vietnamiens ont été accueillis dans les pays occidentaux, principalement aux Etats-Unis. Ce traitement exceptionnel, qui accordait aux *boat people* le bénéfice du statut de réfugié et la possibilité d'un pays de rechange, marquait la volonté politique des pays occidentaux de ne pas rester indifférents à ce drame. Jamais, en effet, réfugiés ne s'étaient vu octroyer de telles possibilités; auparavant, ils étaient au mieux, installés dans des camps au sud, sans possibilités d'accueil *a priori* dans les pays du Nord.

1. François Jean, "Hong Kong, chronique d'une mort annoncée", *Commentaire*, 51, automne 1990.

Le contraste est frappant avec les résultats de la seconde conférence, tenue en juin 1989 sur fond de recrudescence des départs, de réticences occidentales et de refoulements en mer. Pour préserver le droit d'asile dans un contexte d'arrivées croissantes de *boat people* et de possibilités décroissantes de réinstallation, la communauté internationale adopta un "Plan d'Action Global" sous l'égide du Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR). Cette nouvelle politique vise d'abord à maîtriser les flux en décourageant les départs de *boat people* par le biais d'une politique dite de "dissuasion humaine" consistant à mettre les demandeurs d'asile en détention pour leur ôter l'idée de quitter leur pays. Elle met ensuite en place, dans l'ensemble des pays de premier asile, une procédure individuelle de détermination de statut censée faire la part des réfugiés et des migrants.

Depuis l'instauration de cette procédure, la communauté internationale est confrontée à une question cruciale: que faire des *boat people* non reconnus comme réfugiés? Les pays occidentaux n'en veulent plus, les pays de premier asile non plus. Dès lors, restent deux solutions: le maintien indéfini dans des centres de détention ou le rapatriement - de gré ou de force - au Viêt-nam. Pendant plus de deux ans, deux pays - les Etats Unis et le Viêt-nam - se sont opposés, pour des raisons au demeurant contradictoires, au rapatriement forcé des *boat people* non reconnus comme réfugiés. Au fil des mois, cependant, ces oppositions ont été progressivement ébranlées par des glissements sémantiques successifs.

En Juin 1989, lors de la conférence de Genève, on évoquait pudiquement des retours dans "la dignité et la sécurité" pour éviter toute référence au principe du volontariat. Vint ensuite la brèche de l'automne 1990, lorsque Hong Kong et le Viêt-nam enrichirent leur vocabulaire pour contourner l'obstacle en ajoutant aux deux catégories existantes de "candidats" au rapatriement (les volontaires et les non-volontaires) celle des "non-volontaires non-résistants". Et voici venue l'heure des "immigrants illégaux" et des rapatriements forcés.

Le miroir des boat people

Les *boat people*, auparavant reconnus, a priori, comme réfugiés sont désormais perçus comme des migrants potentiels. Ce changement de perception ne tient pas principalement aux évolutions du Viêt-nam. Non que le pays n'ait pas évolué depuis quelques années mais l'ouverture économique ne s'est pas encore accompagnée d'un déverrouillage politique. L'adoption de cette "voie chinoise" où les affaires s'emballent à l'ombre du discours du parti n'a pas découragé les départs de *boat people* et rend plus délicate leur interprétation: comment faire la part, en effet, des raisons économiques, évidentes à ce stade sur fond de rigidités structurelles, d'explosion des inégalités, d'exaspération des attentes... et de la désespérance politique produite par le monopole du pouvoir, la corruption des cadres, l'absence de liberté? Dans cette atmosphère délétère, sans perspectives comparables à

celles, longtemps entretenues, d'un exil américain, la prétention à faire la part des réfugiés et des migrants marque sans doute les limites du pragmatisme occidental. La différence, disaient les Polonais il y a quelques années, entre la liberté et la libéralisation est la même qu'entre un canal et une canalisation; les Vietnamiens ne sont pas au bout du tunnel et, faute d'horizon, rêvent toujours de partir. Ce rêve, hier encore vécu comme un hymne à la liberté, est aujourd'hui perçu comme une aspiration à une vie meilleure.

L'histoire des *boat people* est significative de ce changement de perception. Elle est symbolique d'une époque ouverte par le retrait américain du Vietnam et refermée par la chute du mur de Berlin, une époque engagée sous le signe de la confrontation idéologique et achevée sur la fin de la guerre froide, une époque marquée par une profonde transformation du mouvement des idées, des représentations et des politiques occidentales à l'égard des réfugiés. A la fin des années 1970, en effet, l'exode des *boat people* a profondément marqué les consciences occidentales. Le drame du *Hai Hong*, nouvel Exodus découvert par les caméras de télévision, provoqua un *aggiornamento* des milieux intellectuels jusqu'alors majoritairement engagés dans un soutien sans faille aux mouvements de libération. L'exode des *boat people*, comme plus tard celui des Cambodgiens au sortir de l'enfer Khmer rouge, précipita l'abandon des engagements militants et le retour à une réflexion critique sur le totalitarisme. La découverte tardive des conséquences humaines des victoires communistes au Viêt-nam et au Cambodge accéléra le déclin des messianismes rédempteurs et l'essor du mouvement humanitaire. Le lancement, en novembre 1978, du comité "un bateau pour le Viêt-nam" témoigne de ce reclassement marqué, symboliquement, par la réconciliation, en juin 1979, de Jean-Paul Sartre et de Raymond Aron sur fond d'*Ile de lumière* et de sauvetage en mer.

Mais cette évolution ne se limite pas au mouvement des idées; elle traduit un profond mouvement d'opinion. L'exode des *boat people*, plus encore que celui des Bengalis largement médiatisé en 1971, fait figure de découverte: les réfugiés du sud, soudain projetés sous les projecteurs de l'actualité, émergent à la conscience du public occidental. La couverture médiatique, la mémoire aiguë de la guerre du Viêt-nam et, aux Etats-Unis, le sentiment d'une responsabilité particulière donnèrent à ce drame une dimension exemplaire. Les *boat people* devinrent, sur tous les écrans de télévision de la planète, des victimes emblématiques: victimes de la guerre, du totalitarisme, des pirates et de la mer de Chine... Il s'ensuivit une émotion considérable et une mobilisation sans précédent des pays occidentaux: les *boat people* furent accueillis à bras ouverts et les réfugiés du sud, jusqu'alors traités sur le seul mode de l'assistance, devinrent un élément central du calendrier international.

La réaction fut d'autant plus vive que le drame des *boat people* s'inscrivait dans un contexte marqué par la fin de la détente, l'exaspération des tensions est-ouest et la multiplication des conflits périphériques. De l'Afghanistan à l'Amérique centrale, en passant par

l'Asie du sud-est et la corne de l'Afrique, des millions de réfugiés vinrent tout d'un coup témoigner de la brutalité de la guerre et de la grande misère du communisme. Les réfugiés acquirent, pour un temps, une connotation positive tandis que s'opérait un retournement idéologique marqué par le remplacement de la figure centrale du guérillero par celle du *freedom fighter* dans l'imaginaire occidental. En conséquence, le Haut-Commissariat pour les Réfugiés se vit doter de moyens accrus et l'on vit les pays occidentaux multiplier les initiatives dans les "sanctuaires humanitaires"² entretenus aux frontières des pays en conflit.

Des réfugiés aux migrants

Ce n'est certes pas la première fois que la question des réfugiés est sujette à de telles évolutions. Au cours du temps, les sociétés ont répondu en fonction de solidarités religieuses, historiques ou culturelles; les Etats y ont réagi en fonction de leurs intérêts politiques ou idéologiques. Ce qui définit le réfugié n'est pas seulement la persécution, c'est aussi le sentiment d'une responsabilité particulière à son égard. C'était vrai en 1573 lorsque le terme de réfugié fut, pour la première fois, employé à propos des calvinistes des Pays-Bas cherchant asile en France auprès de leur coreligionnaires. C'était vrai encore dans l'Europe de la guerre froide lorsque les pays européens accueillirent les dissidents d'outre-mur qui "choisissaient la liberté". C'était vrai enfin dans le Sud saisi par la confrontation Est-Ouest lorsque les pays occidentaux accueillirent les Vietnamiens et portèrent assistance aux Afghans, Cambodgiens et Nicaraguayens qui "votaient avec leurs pieds". Depuis, le mur de Berlin s'est écroulé sous la pression des demandeurs d'asile et les réfugiés se retrouvent à découvert: la guerre froide s'est éloignée, le "syndrome vietnamien" s'est estompé, l'émotion s'est fatiguée... Les *boat people* ont perdu leur épaisseur politique, leur charge symbolique et leur visibilité médiatique; ils sont aujourd'hui renvoyés au destin des réfugiés oubliés de la planète.

La réponse internationale à la question des réfugiés a certes toujours été sous-tendue par des considérations politiques; jamais pourtant elle n'avait été si émotionnelle, conjoncturelle, télévisuelle, passant indifféremment de l'engouement à l'oubli et du silence à l'indignation. A l'inquiétude même, tant les réfugiés sont aujourd'hui appréhendés sur le mode du débordement. Il est vrai qu'entre-temps des flux Sud-Nord et Est-Ouest sont venus se surimposer aux flux Sud-Sud qui drainaient - et drainent toujours - l'essentiel des réfugiés. Certes, les centaines de milliers de personnes qui, dans un contexte de politiques d'immigration restrictives, demandent chaque année l'asile en Europe ne sont pas toutes - loin s'en faut - reconnues comme réfugiées. Certes, ces demandeurs d'asile ne représentent qu'une part marginale des dix-huit millions de réfugiés actuellement recensés dans le monde et accueillis, pour l'essentiel, par les pays du Sud³. Il n'en reste pas moins que

2. Jean Christophe Rufin, *Le piège humanitaire*, Lattès, 1986.

3. Rony Brauman, "Refugiés, go home!", *Politique Internationale*, 47, printemps 1990.

l'augmentation sensible du nombre des demandeurs d'asile en Europe depuis quelques années a précipité un profond changement de politique. La question des réfugiés est aujourd'hui considérée sous l'angle de la pression migratoire. Le fait n'est pas nouveau: la question des réfugiés a toujours été liée à celle des migrations. Dans les pays ouverts à l'immigration, comme le furent longtemps les Etats-Unis, il n'était pas nécessaire de proposer un accès privilégié aux victimes de persécutions⁴. Dans les périodes de fermeture, au contraire, les pays démocratiques se doivent de ménager des passerelles spéciales pour les plus menacés.

Les politiques de réfugiés sont, par nature, dérogoires aux règles énoncées par les politiques d'immigration. Elles sont aussi, trop fréquemment, opportunistes et sans substance, oubliant précisément leur objet dans les périodes de nécessité, dans la confusion générale.

La confusion, en effet, est à son comble dans le débat public où l'on parle indifféremment de clandestins ou de demandeurs d'asile, de réfugiés ou de migrants, dans une cascade de petites phrases tout droit sorties du dictionnaire de l'exorcisme. Le temps n'est plus où les pays démocratiques considéraient d'un oeil bienveillant le problème des réfugiés; ils cherchent aujourd'hui à le réduire et à s'en prémunir en incitant les populations des camps à regagner leur pays et en dissuadant les demandeurs d'asile de venir frapper à leur porte. C'est ainsi que les *boat people* albanais ont été renvoyés à la misère par les autorités italiennes. C'est ainsi que les *boat people* haïtiens sont reconduits à la dictature par les garde-côtes américains, au mépris des principes énoncés par la Convention de 1951 sur les réfugiés. C'est ainsi que les Mozambicains, Srilankais ou Rohingyas de Birmanie sont aujourd'hui encouragés à regagner leur pays. Dans l'absolu, le rapatriement est, sans doute, la meilleure des solutions, tant il est vrai que le maintien indéfini dans des camps n'est ni humainement acceptable ni politiquement souhaitable. Encore faut-il que la situation des pays d'origine le permette et que la communauté internationale s'assure que le retour des réfugiés s'effectue dans la dignité et la sécurité. De ce point de vue, la tolérance croissante à l'égard de la pratique du refoulement en mer témoigne de la propension des pays occidentaux à traiter le problème sur le mode de l'évitement, sans égard pour leurs responsabilités politiques. Le problème est d'autant plus grave que le Haut-Commissariat pour les Réfugiés, confronté, depuis quelques années, au manque de soutien des pays occidentaux, est aujourd'hui mal armé pour rappeler les principaux pays donateurs à leurs obligations internationales.

Le mirage kurde

La question des réfugiés, auparavant placée sous le signe des Droits de l'homme, est désormais posée en termes de maîtrise des flux au Nord et de rapatriement au Sud. Les *boat people*, par les possibilités de réinstallation qui leur étaient offertes, se trouvent précisément

4. Aristide R. Zolberg, "The roots of american refugee policy", *Social Research*, Vol. 55, N°4, Winter 1988.

à la charnière de ces revirements. Ce changement de perspectives, particulièrement sensible dans le cas des *boat people*, est aujourd'hui perceptible un peu partout dans le monde sauf, peut-être, en Afrique et au Moyen-Orient. Mais l'affaire kurde a précisément montré le souci de la communauté internationale d'éviter tout nouveau problème de réfugiés et toute obligation de protection, fût-ce au prix d'une sauvegarde - ô combien temporaire - des populations rapatriées dans leur propre pays. L'exode des kurdes d'Irak, en effet, fait figure de révélateur. D'abord parce qu'il eut un impact: contrairement aux réfugiés africains ou aux Chi'ites du sud de l'Irak, les Kurdes acquirent une visibilité en débordant sur les écrans de télévision et les frontières des pays voisins. Ensuite parce qu'il eut un sens: dans un contexte marqué par un fort clivage idéologique et un sentiment de responsabilité particulière, les réfugiés kurdes de 1991, comme les *boat people* de 1978 ou les Allemands de 1989, furent perçus comme les témoins vivants de l'oppression et du bien fondé des positions occidentales. Enfin parce qu'il alimenta un discours sur le droit d'ingérence qui semblait donner corps au nouvel ordre annoncé⁵. "Nous entrons maintenant dans le XXI^e siècle où il ne sera plus possible d'assassiner massivement à l'ombre des frontières"⁶. Cette envolée candide d'un secrétaire d'Etat, apparemment porté par la mystique du progrès, semblait nous annoncer, sinon le règne du droit, du moins le cauchemar des tyrannies laissées sans repos par les caméras de télévision et la nouvelle arme de l'humanitaire d'Etat.

La réaction occidentale au malheur des Kurdes fut, en effet, célébrée comme la promesse d'une nouvelle ère des relations internationales. La spectaculaire intrusion des Etats sur le champ humanitaire donna de la consistance au droit d'ingérence, un moment présenté comme une formidable avancée bousculant le droit international traditionnel. Dans un ballet d'hélicoptères et un bourdonnement d'avions de secours, les commentaires allaient bon train qui saluaient, dans l'intervention internationale en faveur des kurdes, l'ébauche d'un nouveau dispositif de protection internationale. L'arbre, pourtant, ne peut cacher la forêt. Car, pour un Irak où l'intérêt politique, la visibilité médiatique et la pression de l'opinion déclenchèrent, un temps, une mobilisation internationale, combien de Soudan où les populations du Sud, toujours plus étranglées par la guerre à outrance menée par le régime islamiste de Khartoum, sont aujourd'hui massacrées et déportées dans l'indifférence générale; combien de Somalie où des millions de déracinés tentent désespérément d'échapper à un va-et-vient de pick-up hérissés de mitrailleuses qui peu à peu tissent la toile d'une effroyable famine; combien de Birmanie où les minorités, plus que jamais réprimées par la *junte* militaire, en sont réduites à chercher leur salut au Bangladesh...

Il serait faux en théorie et imprudent en pratique d'imaginer que la mobilisation internationale en faveur des Kurdes puisse déboucher sur un mécanisme international permettant de protéger les populations dans leur propre pays. Faux en théorie, parce que l'intervention des Etats ne découle pas d'un mouvement de solidarité universelle; elle procède du sens

5. Sur le débat sur le droit d'ingérence et l'humanitaire d'Etat, voir notamment: R. Brauman, "Contre l'humanitarisme", *Esprit*, Décembre 1991; J.C. Rufin "La maladie infantile du droit d'ingérence", *Le Débat*, 67, Novembre-Décembre 1991; O. Roy, "Il n'y a pas de diplomatie humanitaire", *Libération*, 22 Avril 1991; F. Jean, "Humanitaire, quand tu nous tiens!", *La Croix-L'événement*, 1 Février 1992; G. Hermet, "Action humanitaire ou raison d'Etat", *Libération*, 13 Février 1992; R. Brauman et B. Kouchner, "Les French doctors et la politique", *Le Nouvel Observateur*, 20-26 Février 1992; B. Kouchner, "L'Etat peut-il être humain?", *Libération*, 1 Mars 1992.

6. Interview de Bernard Kouchner, *Le Monde*, 30 Avril 1991.

de leurs intérêts particuliers. Imprudent en pratique car toute protection internationale suppose, pour être crédible, une volonté politique improbable hors circonstances exceptionnelles. En avril, en Irak, il fallut un sentiment de responsabilité occidentale, des images de télévision et des réfugiés par millions pour provoquer une réaction internationale.

C'est ainsi que les pays occidentaux intervinrent pour ménager un refuge temporaire aux Kurdes rapatriés dans le nord de l'Irak. En vérité, cette intervention ne se décida pas aisément: plus qu'un engagement spontané, ce fut un service après-vente rendu *in extremis* pour sauvegarder l'image de la "juste guerre". De même, la résolution 688, votée comme par remords au lendemain du cessez-le-feu, ne condamnait "la répression des populations civiles irakiennes" qu'au nom de la menace que "le flux massif de réfugiés vers des frontières internationales" faisait peser sur "la paix et la sécurité internationale dans la région". Rien dans tout cela qui ne renvoie à une conception, somme toute traditionnelle, du droit international, fondée sur le respect des frontières et le souci de stabilité. Une stabilité que les pays de la coalition avaient voulu préserver en laissant massacrer Kurdes et Chi'ites pour éviter un éclatement de l'Irak; une stabilité un moment ébranlée par l'afflux massif de réfugiés aux frontières de la Turquie et de l'Iran; une stabilité enfin rétablie par le joker de l'humanitaire d'Etat comme en témoigne Bernard Kouchner dans son dernier ouvrage: "Avec la notion d'ingérence humanitaire, un virage s'amorce. Pour la première fois, on aura inversé le sens des courants migratoires"⁷. Par un curieux retournement, le droit d'ingérence, *a priori* célébré comme une première brèche dans la toute puissance des Etats est *a posteriori* justifié comme le dernier rempart des Etats contre les mouvements de réfugiés.

Ce paradoxe de l'ingérence, qui hésite entre la solidarité envers les victimes et la crainte d'une déstabilisation est caractéristique des ambiguïtés de la période actuelle. Une période marquée, pour le meilleur et pour le pire, par l'éclatement des cadres de référence traditionnels: l'antagonisme idéologique qui, depuis 1945, structurait le jeu international a laissé place à une configuration plus ouverte et plus volatile, traversée à la fois par une logique de globalisation et des mouvements de fragmentation. Et les Etats sont aujourd'hui désemparés par ces évolutions qui les débordent et les remettent en cause: ils sont pris à contre-pied par la multiplication des revendications identitaires, des troubles internes et des guerres civiles qui minent les cadres politiques existants; ils sont également démunis face à l'émergence d'un ensemble de nouveaux flux qui se jouent des frontières et des territoires et échappent aux modes de régulation traditionnels. Ce processus, largement achevé dans la sphère économique, englobe à présent l'environnement, les migrations, la dissémination nucléaire ou le trafic de drogue. Les schémas d'interdépendance sont depuis longtemps dépassés et les circuits inter-étatiques sont désormais parasités par de nouvelles aspirations et de nouvelles crispations, de nouveaux réseaux et de nouvelles tensions, éclatements, recompositions... Après la finance et l'information, c'est à présent la politique qui cherche ses marques et ses règles du jeu dans un environnement en pleine transformation.

7. Bernard Kouchner, *Le malheur des autres*, Odile Jacob, 1992.

Pour une politique de réfugiés

Faute d'une véritable réflexion sur les enjeux des évolutions en cours, les Etats naviguent à vue; ils oscillent entre une attitude défensive et des velléités de mouvement. Dans cette situation fluide, ils sont toutefois plus portés à endiguer qu'à canaliser, à suivre le courant qu'à remonter à la source, à se prémunir qu'à intervenir. La question des réfugiés est à cet égard révélatrice. D'abord parce qu'elle se situe au carrefour des bouleversements qui agitent la planète: elle plonge ses racines dans les déchirements internes qui jettent sur les routes de l'exode des millions de déracinés et se déploie au fil de ces flux transfrontaliers qui les mènent vers un pays d'asile. Ensuite parce que les Etats y répondent essentiellement en termes de contrôle des flux, hors quelques mouvements de solidarité passagers sous le coup d'émotions télévisées. Enfin parce que les remèdes qui pourraient être apportés aux causes profondes des exodes sont au cœur de la réflexion sur de nouvelles règles du jeu, de nouveaux modes de régulation, de nouvelles autorités internationales...

Cette réflexion, toutefois, a du mal à définir son objet et bute en permanence sur la peur du chaos. L'exemple de l'Irak, pays pourtant vaincu et placé sous surveillance internationale, illustre les réticences des pays occidentaux à s'engager dans les crises internes et les problèmes de minorités. La fin de la guerre froide a réouvert la question des rapports entre politique "intérieure" et politique "étrangère". Et les Etats se perdent entre l'envers et l'endroit, butant sur des frontières qu'ils souhaiteraient à la fois transgresser et, surtout, préserver. Du Togo à Haïti, en passant par l'ex-Yougoslavie, la liste est longue des situations où les pays démocratiques sont confrontés à un choix difficile entre le soutien à la démocratie et le souci de stabilité, la défense des minorités et la crainte de la désintégration, la solidarité envers les opprimés et le refus des réfugiés. Le fait n'est pas nouveau: depuis toujours, la vie démocratique est habitée par cette tension entre morale et politique. Ce qui est nouveau, par contre, c'est la tentation de la politique de se draper dans la toge de la morale pour masquer son désarroi dans une mise en scène permanente de ses bonnes intentions.

L'affaire Kurde est révélatrice de la propension des Etats à se réapproprier l'humanitaire pour répondre aux grands mouvements d'opinion. Cette intrusion des Etats sur un champ humanitaire qui, au départ, s'était constitué en dehors d'eux n'est pas forcément illégitime: les gouvernements des pays démocratiques ne peuvent rester indifférents à l'exigence de solidarité qui se fait jour dans leur propre société. Reste que le conflit yougoslave a balayé l'illusion que l'activisme humanitaire pouvait remplacer la volonté politique. Tout au long de la guerre en Bosnie, les pays européens se sont contentés de protéger les convois de secours sans jamais prendre d'initiatives susceptibles de mettre un terme aux massacres aux déportations et aux camps de détention. Pour n'avoir pas su prendre ses responsabilités politiques au début de la crise yougoslave, l'Europe s'est mise

en position de ne pouvoir qu'accompagner la "purification ethnique" par une aide aux populations déplacées, quitte à se défaire ensuite de ses obligations en matière d'asile sous prétexte de ne pas faciliter cet odieux processus. Masque de la démission européenne face à la tragédie yougoslave, l'humanitaire d'Etat est aujourd'hui l'instrument d'une nouvelle dérobade. C'est ainsi qu'en octobre 1992, la libération, négociée par le CICR, de milliers de civils parqués dans des camps, dans des conditions qui sont un véritable défi à la conscience de l'Europe, a dû être retardée, faute de pays d'accueil. La création de "zones de sécurité" et l'organisation de convois de secours ne peuvent servir d'alibi au refus d'accorder l'asile aux populations les plus menacées.

L'humanitaire ne peut tenir lieu de politique, sauf à sacrifier à un nouvel idéalisme qui, après le "tout politique" ferait du "tout humanitaire" l'horizon du débat public⁸. Une telle confusion serait d'autant plus paradoxale que la période actuelle appelle, précisément, un renouvellement de la réflexion sur la démocratie. Le temps n'est plus où les droits de l'homme pouvaient être instrumentalisés dans le cadre binaire de l'antagonisme Est-Ouest. La figure du démon s'est tout à coup effondrée et, avec elle, l'idée que la démocratie constituerait le réceptacle naturel de la fusion entre la morale et la politique. Les certitudes de la guerre froide ont laissé place à de nouvelles questions sur la façon de gérer un monde à la fois réconcilié autour de préoccupations universelles - environnement, droits de l'Homme, croissance économique...- et fragmenté par des logiques particulières - effervescences nationales, déchirements internes, déconnexion Nord-Sud... La question des réfugiés se situe précisément au cœur de la contradiction entre le monde et ses morceaux, l'humanité et l'identité, l'éthique et la politique. Pour autant, elle ne se réduit pas à une opposition entre les ténèbres de la raison d'Etat et l'éclat de la vertu.

Toute politique de réfugiés doit intégrer, à la fois, les possibilités politiques et les aspirations d'une démocratie libérale. A l'heure où les pays occidentaux sont travaillés, en même temps, par une exigence de solidarité et une tendance au repli sur soi, il est urgent de définir une politique cohérente libérée des jeux d'image et des fluctuations de l'opinion. A défaut, l'humanitaire, dégradé en moralisme officiel, risque de n'être que la feuille de vigne de l'indigence politique, le supplément d'âme d'une politique en trompe l'œil ou bien un jeu frivole consistant à surfer, à l'occasion, sur l'émotion de l'opinion pour mieux occulter des politiques foncièrement défensives et évasives. C'est ainsi que les Etats signataires de la Convention de 1951 sur les réfugiés tendent à oublier leurs obligations internationales pour traiter le problème sur un mode précaire, qualifié d'"humanitaire". L'humanitaire a bon dos qui permet aux Etats de se défaire sous des dehors bien intentionnés. Bien entendu, nous attendons des pays démocratiques qu'ils définissent une politique, certes liée à leurs intérêts, mais aussi conforme aux valeurs dont ils se réclament.

8. Rony Brauman, "Morale et politique: le baiser du vampire", *Politique Internationale*, n° 50, hiver 1990-1991.

L'Europe, les réfugiés, la guerre

Le Front du refuge, De la démocratie, 1994, p.97-112

Par François Jean

Dans un monde en plein bouleversement, les réfugiés sont une tragique illustration des convulsions de la planète. Ils témoignent, en effet, de toutes les situations de guerre, de famine ou d'oppression qui jettent sur les routes de l'exode des millions de déracinés. Les pays, même les plus opaques, les conflits, même les plus oubliés, se rappellent toujours à l'opinion internationale par des flots de réfugiés. En 1992 encore, des centaines de milliers de Somaliens, de Soudanais, de Tadjiks, de Rohingyas de Birmanie, de Serbes, de Croates, de Musulmans de Bosnie... sont venus porter à 18 millions le nombre des réfugiés actuellement recensés dans le monde et à quelques 20 millions le nombre des personnes déplacées dans leur propre pays.

Les évolutions de ces derniers mois apportent un cinglant démenti à l'idée, un moment caressée, que la fin de la guerre froide pourrait apporter une réponse à la lancinante question des réfugiés. En 1989, en effet, l'écroulement du mur de Berlin, sous la pression des demandeurs d'asile, avait fait naître l'espoir d'une solution: la fin du totalitarisme semblait annoncer que les Russes, les Polonais ou les Roumains avides de liberté n'auraient plus à frapper à la porte des pays occidentaux; de même, la fin de l'antagonisme Est-Ouest faisait miroiter la possibilité d'une solution aux conflits nés dans un climat de confrontation idéologique et laissait présager le retour, dans leurs pays d'origine, des millions de réfugiés croupissant dans des camps depuis la fin des années 70.

Pendant une brève période, la notion de réfugié sembla même s'estomper. L'Europe, oublieuse des conflits du Sud, considéra soudain avec appréhension tous ses voisins de l'Est. Au chapitre des grandes peurs, les chars de l'Armée rouge furent bientôt remplacés par le spectre d'une grande migration de la misère qui, à l'automne 1990, prit l'allure d'un véritable raz de marée. Sur fond de surenchère médiatique, le dissident laissa place au migrant dans l'imaginaire occidental et la liberté de circulation, longtemps revendiquée par les pays démocratiques, fut sacrifiée à la peur de l'invasion. Il ne fallut pourtant pas longtemps pour que les pays européens soient ramenés à la tragique réalité. Celle des exodes massifs provoqués par la guerre et l'insécurité. La Somalie, la Birmanie et, surtout,

l'ex-Yougoslavie vinrent tout à coup rappeler à l'opinion publique que sous le mauvais rêve d'une Europe submergée par une vague d'immigration de vraies tragédies se nouaient sur fond de montée des particularismes, d'exacerbation des antagonismes et d'explosion des nationalismes.

Par leur violence et leurs turbulences, ces déchirements identitaires marquent l'effondrement de deux ordres : celui, imposé, du système communiste à l'Est et celui, avorté, du nouvel ordre mondial. La dissolution du bloc de l'Est et l'éclatement de la Yougoslavie ont fait évoluer la problématique des réfugiés. Il eut été étonnant que ce phénomène total, situé à la charnière des problèmes de frontières, de conflits et de migrations ne fût pas affecté par la résurgence des nations, l'effervescence des minorités ou la déliquescence des économies. Les conflits, loin de s'apaiser, ne font que se multiplier et le nombre des demandeurs d'asile, loin de diminuer, ne cesse d'augmenter. La réalité des exodes reprend tout à coup sa place auprès des perspectives de migrations. Une place massive qui aujourd'hui met au défi les politiques européennes de réfugiés et soulève de nouvelles questions sur les instruments internationaux de protection.

Les trois âges des réfugiés

Le système international de protection des réfugiés est né après la seconde guerre mondiale, lors de la signature de la Convention de 1951 sur le statut de réfugié et de la création du Haut-Commissariat des Nations unies sur les Réfugiés (HCR). La Convention définit comme réfugié toute personne qui, "craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays". Cette définition, basée sur une approche individuelle centrée sur la discrimination ou la persécution reflète tout à fait les préoccupations d'une Europe encore marquée par les séquelles de l'oppression nazie et déjà menacée par le système soviétique.

Au début des années 50, en effet, la plupart des quelques trente millions de personnes déplacées par la guerre étaient déjà réinstallées, l'Europe était durablement divisée en deux blocs antagonistes et, dans un contexte de guerre froide, le réfugié prenait le visage du dissident : l'essentiel des réfugiés fuyaient les régimes totalitaires pour chercher asile dans les pays démocratiques. La solution alors privilégiée était la réinstallation définitive en Europe ou aux Etats-Unis avec un statut juridique et des droits proches de ceux des nationaux du pays d'accueil. Les politiques d'asile des pays occidentaux étaient d'autant plus libérales que, dans un contexte de guerre froide, les réfugiés avaient une connotation positive : ils "choisissaient la liberté" et s'intégraient d'autant plus facilement dans les pays d'accueil qu'ils venaient de pays

appartenant à la même aire culturelle. Jusqu'à la fin des années 1950, en effet, le problème des réfugiés était, pour l'essentiel, un problème intra-européen constitué principalement de mouvements Est-Ouest. Sous des dehors universels, la Convention de 1951 ne s'appliquait d'ailleurs qu'à l'Europe et il fallut attendre 1967 et le protocole de New York pour que le mandat du HCR soit étendu à l'ensemble de la planète.

Dès le début des années 1960, les guerres de libération et les premiers conflits dans les nouveaux Etats indépendants d'Afrique et d'Asie provoquèrent d'importants mouvements de réfugiés. Après le mouvement de décolonisation, le HCR, comme la Banque mondiale et d'autres organisations des Nations unies, tourna son regard vers le tiers monde et dû s'adapter à une nouvelle réalité faite essentiellement de flux Sud-Sud et d'exodes massifs provoqués par la guerre et l'insécurité. Contrairement aux dissidents d'outre-mur victimes de la répression qui se présentaient individuellement à la porte des pays occidentaux, les réfugiés du Sud furent collectivement des situations de conflit et de troubles généralisés et cherchent, le plus souvent, un refuge temporaire dans un pays voisin. C'est ainsi que la compétence du HCR fut élargie par l'Assemblée générale des Nations unies pour lui permettre de faire face à des exodes de grande ampleur et que la définition du réfugié fut *de facto* étendue des individus persécutés aux victimes collectives de la violence¹. Cette définition élargie fut en quelque sorte formalisée en 1969 par la Convention de l'OUA et en 1984 par la déclaration de Carthagène qui reconnurent la qualité de réfugié à toute personne fuyant la guerre et l'insécurité². Face aux grands exodes du tiers monde, la réponse de la communauté internationale fut essentiellement d'ordre humanitaire, sous la forme d'une assistance aux réfugiés regroupés dans des camps dans l'attente qu'une amélioration de la situation dans leur pays d'origine leur permette de rentrer chez eux en toute sécurité.

Le problème des réfugiés du Sud, longtemps occulté par la figure du dissident, n'est clairement apparu au public occidental qu'à la fin des années 70, lorsque l'ombre portée de la guerre froide s'est étendue sur le tiers monde. L'affaire des *boat people* est significative de ce changement de perception. L'exode des vietnamiens, plus encore que celui des bengalis, largement médiatisé en 1971, fit figure de découverte: les réfugiés du Sud, soudain projetés sous les feux de l'actualité émergèrent à la conscience du public occidental. La couverture médiatique, la mémoire aiguë de la guerre du Vietnam et, aux Etats-Unis, le sentiment d'une responsabilité particulière donnèrent à ce drame une dimension exemplaire. Les *boat people* devinrent, sur tout les écrans de télévision de la planète des victimes emblématiques: victimes de la guerre, du totalitarisme, des pirates et de la mer de Chine...

Il s'ensuivit une émotion considérable et une mobilisation sans précédent des pays occidentaux : les *boat people* furent accueillis à bras ouverts et les réfugiés du Sud devinrent un élément central du calendrier international. La réaction fut d'autant plus vive que l'exode des *boat people* s'inscrivait dans un contexte marqué par la fin de la détente, l'exaspération

1. Aristide R. Zolberg distingue trois catégories de réfugiés : l'activiste pourchassé du fait de ses activités politiques, la cible persécutée en raison de son appartenance à un groupe particulier et la victime de la violence fuyant la guerre et l'insécurité. Seules les deux premières catégories sont formellement reconnues par la définition de 1951. Aristide R. Zolberg, *Escape from violence*, Oxford University Press, 1989.

2. L'article I, paragraphe 1 de la Convention de l'OUA définit le réfugié dans les mêmes termes que la Convention de 1951 mais le paragraphe 2 élargit la définition à "toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'évènements troublant gravement l'ordre public(...) est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité". La déclaration de Carthagène est encore plus explicite et stipule que la définition de réfugié doit s'appliquer, au delà des éléments contenus dans la Convention de 1951, aux personnes "ayant fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté sont menacées par une situation de violence généralisée, une agression étrangère, un conflit interne, une violation massive des Droits de l'homme ou toute autre circonstance ayant gravement perturbé l'ordre public".

des tensions Est-Ouest et la multiplication des conflits "périphériques". De l'Afghanistan à l'Amérique centrale, en passant par l'Asie du sud-est et la corne de l'Afrique, des millions de réfugiés vinrent tout à coup témoigner de la brutalité de la guerre et de la grande misère du communisme. Les réfugiés du sud acquirent une signification politique et une connotation positive tandis que s'opérait un retournement idéologique marqué par le remplacement de la figure centrale du guérillero par celle du *freedom fighter* dans l'imaginaire occidental. En conséquence, le HCR se vit doté de moyens accrus et les pays occidentaux multiplièrent les initiatives dans les camps établis aux frontières des pays en conflit.

Depuis, la guerre froide s'est éloignée, le "syndrome vietnamien" s'est estompé, l'émotion s'est fatiguée... Les *boat people* ont perdu leur épaisseur politique, leur charge symbolique et leur visibilité médiatique³. Ils sont désormais traités sur le même pied que les *boat people* albanais renvoyés à la misère par les autorités italiennes ou haïtiennes reconduits à la dictature par les gardes-côtes américains, au mépris des principes énoncés par la Convention de 1951 sur les réfugiés. De même, la fin de la confrontation Est-Ouest a mis en lumière les ambiguïtés du maintien des réfugiés dans des camps devenus peu à peu des "sanctuaires humanitaires" et un facteur de perpétuation des conflits⁴. Les mouvements de guérilla y trouvaient une légitimité politique, à travers leur emprise sur les populations réfugiées, une base économique, par le biais de l'aide déversée dans les camps, et un réservoir de combattants. Avec le temps, la chronicisation des camps et la perspective d'une prolongation indéfinie de ce *statu quo* humanitaire soulevèrent de nouvelles questions sur les solutions qui pourraient être apportées au delà de l'assistance immédiate.

Ces questions se posent avec d'autant plus d'acuité que des flux Sud-Nord sont venus se surimposer aux flux Est-Ouest et Sud-Sud qui drainaient - et drainent toujours - l'essentiel des réfugiés. Depuis le début des années 1980, en effet, les pays occidentaux sont confrontés à des flux sans cesse croissants de demandeurs d'asile. De 1983 à 1991, leur nombre est passé de 70 000 à 550 000 pour les pays d'Europe occidentale. Certes ces centaines de milliers de personnes qui, dans un contexte de politiques d'immigration restrictives, se présentent chaque année aux frontières de l'Europe ne sont pas toutes - loin s'en faut - reconnues comme réfugiés. En France, par exemple, où le nombre de demandeurs d'asile est passé de 22 000 à 46 000 entre 1983 et 1991, le nombre de réfugiés accueillis chaque année est resté pratiquement stationnaire, les taux de reconnaissance étant passés de plus de 70% à moins de 20% au cours de la même période. De même, ces demandeurs d'asile ne représentent qu'une part marginale des millions de réfugiés accueillis dans des camps par les pays du Sud. Il n'en reste pas moins que l'augmentation sensible du nombre de demandeurs d'asile dans les pays occidentaux a précipité un profond changement de politique. Les certitudes de la guerre froide ont laissé place à une profonde inquiétude face aux bouleversements du monde et à la crainte des migrations.

-
3. Sur l'évolution des représentations, voir François Jean, "Le fantôme des réfugiés", *Esprit*, décembre 1992.
 4. Jean-Christophe Rufin, *Le piège humanitaire*, Hachette-Pluriel, 1993.

Le temps n'est plus où les réfugiés votaient avec leurs pieds : leur fuite, hier encore perçue comme un hymne à la liberté, est aujourd'hui vécue sur le mode du débordement. La question des réfugiés, auparavant placée sous le signe des Droits de l'homme est désormais considérée sous l'angle de la pression migratoire et les politiques mises en oeuvre au cours des dernières décennies sont aujourd'hui en passe d'être profondément modifiées.

Des "solutions durables"...

L'ampleur des exodes et la multiplication des demandeurs d'asile ont provoqué un renouvellement de la réflexion sur la question des réfugiés: la chronicisation des camps montre les insuffisances des politiques d'assistance dans les pays du Sud et les réticences des pays d'accueil marquent les limites des politiques de réinstallation dans les pays du Nord. Depuis le début des années 80, l'accent est mis sur les "causes premières" des exodes et sur les "solutions durables" qui pourraient être apportées au problème des réfugiés⁵. Le couple assistance-réinstallation qui, depuis plus de trois décennies, constituait le cœur des politiques de réfugiés est aujourd'hui remplacé par les nouveaux mots-clé de prévention et de rapatriement. Mais la question des causes et des solutions pose, au delà des préoccupations d'assistance et de protection, le problème - politique - de l'attitude de la communauté internationale face aux régimes répressifs et aux conflits internes qui provoquent les principaux flux de réfugiés. Il est clair en effet que les conflits sociaux du monde contemporain sont devenus internationaux, ne serait-ce que par les migrations qu'ils provoquent, et appellent des solutions collectives. Il est clair également que l'implication de la communauté internationale, comme arbitre et comme garant, est un élément essentiel de la régulation des situations de violence qui se développent aujourd'hui. Il est clair, enfin, que toute intervention internationale suppose, pour être crédible, une volonté politique, improbable, sauf circonstances exceptionnelles.

Sous l'idée - accréditée par la notion de "communauté internationale" - d'une humanité réconciliée avec elle-même autour des valeurs des Droits de l'homme, les Etats continuent d'agir en fonction de leurs intérêts et défendent pied à pied leur souveraineté. En théorie du moins cette contradiction entre "les exigences de la conscience publique" et le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats est moins absolue qu'il n'y paraît : la résolution 688 sur l'Irak introduit un lien entre répression interne et sécurité internationale, précisément à travers la menace de mouvements de réfugiés. Reste que cette ingérence désormais licite ne fait pas une politique et a du mal à se concrétiser.

Depuis quelques années, les Nations unies multiplient les initiatives pour tenter de trouver des solutions aux conflits et permettre le retour des populations réfugiées et déplacées dans

5. La nouvelle réflexion sur les causes des mouvements de réfugiés fut notamment marquée par la publication du rapport de Sadruddin Agha Khan pour la Commission des Droits de l'homme des Nations unies : *Etude sur les Droits de l'homme et les exodes massifs*, ONU, 1981.

leurs régions d'origine. C'est ainsi qu'en Namibie, au Salvador et au Cambodge, des centaines de milliers de réfugiés ont pu être rapatriés, sous l'égide du HCR. Mais si en Namibie et au Salvador, le processus de rapatriement a été facilité par la volonté des belligérants de circonscrire leurs rivalités dans un cadre politique, il se déroule au Cambodge dans un climat d'incertitude lié à l'impuissance des Nations unies face au refus des Khmers rouges de respecter les accords de Paris. En Angola, également, l'incapacité de la communauté internationale à s'assurer du désarmement effectif des deux belligérants a permis la contestation violente du résultat des élections et le retour de la guerre. En Afghanistan, enfin, la chute du régime de Najibullah n'a pas suffi à rétablir la paix. Des centaines de milliers d'Afghans, réfugiés depuis de longues années dans les camps pakistanais, sont certes rentrés chez eux mais des milliers d'autres sont venus les remplacer, fuyant les combats de Kaboul et des dizaines de milliers de Tadjiks sont venus s'échouer dans le Nord de l'Afghanistan pour échapper à la guerre et à la répression qui ravagent leur pays. L'Afghanistan est une singulière illustration de ces conflits, nés à l'ombre de la guerre froide qui se perpétuent et prennent leur autonomie dans l'indifférence générale.

Comme si ces conflits ne suffisaient pas, de nouvelles guerres éclatent qui provoquent la fuite de centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées. Il en est ainsi du Libéria où l'intervention tardive de la force d'interposition ouest-africaine, en septembre 1990, n'a pas pu empêcher le pourrissement du conflit et l'exode de plus de 200 000 réfugiés dans les pays voisins. Il en est de même de la Somalie où l'intervention récente des forces occidentales ne peut faire oublier que ce pays fut, deux ans durant, abandonné à lui-même et à la loi des armes avec comme conséquences des centaines de milliers de réfugiés au Kenya, au Yémen, en Ethiopie... et des millions de déracinés à l'intérieur du pays, qui tous errent, entre guerre et famine à la recherche de moyens de subsistance et d'un peu de sécurité. Quant à l'ex-Yougoslavie, les hésitations européennes ont permis au conflit de se développer jusqu'à prendre une dimension inimaginable. Pour n'avoir pas su prendre de position claire au début des combats en Croatie et en Bosnie, l'Europe s'est condamnée à l'impuissance face à une logique de conquête territoriale et de "purification ethnique" qui se traduit par des déplacements et des déportations massives de populations.

Le problème est d'autant plus grave que ces mouvements de population ne sont pas seulement la conséquence de la guerre, ils en sont la finalité. Le conflit se résume à une politique de terreur visant à provoquer la fuite des indésirables pour "nettoyer" les régions mixtes et contrôler des territoires homogènes. Dans cet effroyable jeu de massacre, les Serbes sont animés d'une détermination implacable, les Musulmans sont jetés sur les routes, le centre de la Bosnie est devenu une nasse où tournent sans fin des populations déracinées et l'Europe est aujourd'hui confrontée à un flot de réfugiés.

... aux stratégies d'endiguement

La pusillanimité européenne face à la tragédie yougoslave illustre les réticences des pays occidentaux à s'engager dans les crises internes et les problèmes de minorités. La fin de la guerre froide a réouvert la question des rapports entre politique "intérieure" et politique "étrangère" et les Etats se perdent entre l'envers et l'endroit, buttant sur des frontières qu'ils souhaiteraient à la fois transgresser et, surtout, préserver. La question des réfugiés est, à cet égard, révélatrice. D'abord parce qu'elle se situe au carrefour des bouleversements qui agitent la planète : elle plonge ses racines dans les déchirements internes qui minent les cadres politiques existants et se déploie au fil de ces nouveaux flux qui se jouent des frontières et des territoires. Ensuite parce que les Etats y répondent essentiellement sur le mode de l'évitement et cherchent à se prémunir plus qu'à intervenir. Les politiques préventives, aujourd'hui fort discutées, sont, en fait, essentiellement défensives : à défaut d'agir à la source, les pays occidentaux cherchent à endiguer les flux.

L'exemple de l'Irak est une singulière illustration du souci de la communauté internationale d'éviter tout nouveau problème de réfugié, fût-ce au prix d'une sauvegarde - ô combien temporaire - des populations rapatriées dans leur propre pays. Dans ce pays, pourtant vaincu et placé sous surveillance internationale, les forces de la coalition restèrent l'arme au pied face à la sanglante répression des soulèvements chiite et kurde. Mais le débordement de tout un peuple sur les écrans de télévision et les frontières des pays voisins provoqua *in extremis* une intervention occidentale. Sous des dehors humanitaires et avec une belle efficacité, cette intervention visait essentiellement à persuader les Kurdes en détresse de s'éloigner de la frontière turque et de rentrer chez eux en leur offrant une protection temporaire et une assistance humanitaire dans le nord de l'Irak.

La réaction internationale à l'exode des Kurdes est sans doute l'exemple le plus achevé d'une nouvelle politique de *containment* basée sur le triptyque rapatriement/zones de sécurité/aide humanitaire. Dans l'absolu, le rapatriement est sans doute la meilleure des solutions, tant il est vrai que le maintien indéfini dans des camps n'est ni humainement acceptable ni politiquement souhaitable. Encore faut-il que la situation du pays d'origine le permette et que la communauté internationale s'assure que le retour des réfugiés s'effectue dans la dignité et la sécurité. De ce point de vue, la tolérance croissante à l'égard des rapatriements dans des pays en proie à la guerre ou à la répression comme Haïti ou la Birmanie soulève quelques graves questions non susceptibles d'être résolues par d'éphémères zones de sécurité ou la fourniture d'une aide temporaire.

Le passage à un traitement politique que supposait la recherche de solutions durables se traduit, dans les faits, par le maintien d'une approche strictement humanitaire parée des habits neufs de l'ingérence. Tout se passe comme si cette ingérence, aujourd'hui tant

commentée, consistait à refouler les camps de réfugiés à l'intérieur des pays en crise, dans des zones neutralisées par une présence internationale et alimentées par des convois de secours. C'est ainsi que le mandat du HCR a été *de facto* étendu pour lui permettre d'intervenir dans les pays en conflits afin d'encourager les processus de rapatriement ou de secourir sur place les populations déplacées susceptibles de déborder sur des frontières internationales. De l'Irak à l'ex-Yougoslavie, en passant par le Sri Lanka, cette nouvelle politique tend à se généraliser mais nulle part plus qu'en Bosnie elle n'a été à ce point ambiguë. Le conflit yougoslave a précisément montré que l'activisme humanitaire ne pouvait tenir lieu de volonté politique. Tout au long de la guerre en Bosnie, les pays européens se sont contentés de protéger des convois de secours sans jamais prendre d'initiatives susceptibles de mettre un terme aux massacres, aux déportations et aux camps de détention. Pour n'avoir pas su prendre ses responsabilités politiques au début de la crise yougoslave, la communauté internationale s'est mise en position de ne pouvoir qu'accompagner la "purification ethnique" par une aide humanitaire, quitte à se défaire ensuite de ses obligations en matière d'asile sous prétexte de ne pas faciliter cet odieux processus... Masque de l'indignité européenne face à la tragédie bosniaque, le tout-humanitaire est aujourd'hui l'instrument d'une nouvelle dérobade. La création de zones de sécurité et l'organisation de convois de secours ne peut servir d'alibi au refus d'accorder l'asile aux populations les plus menacées.

Préserver le droit d'asile

L'ex-Yougoslavie jette une lumière particulièrement crue sur la démission des pays européens et constitue l'heure de vérité pour les politiques de réfugiés, car c'est aux frontières de l'Europe que viennent à nouveau s'échouer les victimes de guerre. Pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, l'Europe est directement confrontée à un exode massif de réfugiés : depuis le début du conflit en Croatie et en Bosnie, plus de trois millions de personnes ont été déplacées par les combats ou le "nettoyage ethnique" et près de 700 000 réfugiés ont trouvé asile dans d'autres pays européens, principalement en Allemagne, en Autriche ou en Hongrie. Le problème des réfugiés de guerre, qui semblait confiné aux pays du Sud, vient de nouveau frapper à la porte de l'Europe dans un climat plus que jamais marqué par le repli sur soi et la hantise des migrations.

Le peu d'empressement des pays occidentaux à accueillir sur leur sol les populations civiles détenues dans des camps dont la "découverte", en juillet 1992, avait pourtant suscité l'indignation de l'opinion publique internationale et dont la libération avait été définie, en août 1992, comme une "priorité urgente" par la conférence de Londres témoigne, sur une question d'une exceptionnelle gravité, du décalage entre les valeurs affichées et la frilosité politique. C'est ainsi que la libération, négociée en septembre par le Comité International de la Croix Rouge, de 6 600 détenus parqués dans ces camps, dans des condi-

tions qui sont un véritable défi à la conscience de l'Europe, dût être retardée, faute de pays d'accueil. Il fallut, en effet, attendre le mois de décembre pour que les propositions d'accueil de quelques 22 pays permettent enfin de couvrir les besoins de cette population particulièrement menacée. La France pour sa part, fidèle à sa réputation de "terre d'asile", s'est engagée à offrir un asile temporaire à 385 détenus accompagnés de leur familles mais, au début du mois de février, seuls 219 d'entre eux avaient effectivement trouvé refuge dans notre pays, du fait de la lenteur des procédures d'accueil. Dans le même temps, en Croatie et en Bosnie, les deux tiers des détenus libérables continuaient d'affronter les privations, les exactions et les exécutions qui sont le lot commun des camps de détention yougoslaves...

Les réticences des pays européens à offrir un asile, même temporaire, à quelques milliers de personnes directement menacées dans leur survie est une inquiétante illustration du climat de fermeture qui prévaut actuellement en Europe. Sur fond de confusion entre réfugiés et migrants, les pays européens cherchent à dissuader les demandeurs d'asile de venir frapper à leurs portes et s'engagent dans une interprétation de plus en plus restrictive de la Convention de 1951. C'est ainsi que l'harmonisation des politiques de réfugiés, élément essentiel de la constitution d'un espace européen libéré des frontières intérieures, se fait au détriment du respect du droit d'asile et des valeurs fondatrices des démocraties européennes. Mais, au delà de ce durcissement général des règles d'admission, les Conventions de Schengen et de Dublin continuent d'ignorer, tout comme la Convention de 1951, le problème crucial des réfugiés de guerre. Il est vrai que les exodes massifs et incontrôlés de victimes de guerre cadrent mal avec les politiques européennes de réduction planifiée des flux et que les Etats redoutent une extension imprévisible de leurs obligations internationales.

Face aux situations de violence qui se multiplient à leurs frontières, les pays européens cherchent à dissuader les demandeurs d'asile de venir frapper à leur porte. Les instruments internationaux reconnaissent le droit de chercher asile mais ne font pas obligation aux Etats de l'accorder. Au plus, la Convention de 1951 établit-elle le principe du non-refoulement des réfugiés dans des pays "où leur vie ou leur liberté serait menacée". C'est ainsi qu'est apparu en Europe, depuis une dizaine d'années, le problème des "réfugiés *de facto*" qui ne sont pas formellement reconnus comme réfugiés mais ne peuvent être renvoyés dans des pays en conflit. La crise de l'ex-Yougoslavie a exacerbé les ambiguïtés des politiques européennes et beaucoup de pays ont provisoirement suspendu l'examen des demandes d'asile présentées par des personnes originaires de Bosnie, de Serbie ou de Croatie. Ce gel des procédures met en lumière l'absence de cadre juridique permettant de traiter le problème des réfugiés de guerre en Europe. D'une manière générale, les pays européens se sont contentés de réponses *ad hoc* et profondément divergentes à la question des réfugiés de guerre, certains pays les traitant comme des réfugiés statutaires, d'autres comme des cas humanitaires. La France, pour sa part, n'a pas encore formulé de politique sur la question des réfugiés de l'ex-Yougoslavie sinon celle de ne pas renvoyer de force ceux qui, surmon-

tant tous les obstacles, sont parvenus sur le territoire national. Les ministères de l'intérieur et des affaires sociales ont certes publié des circulaires dérogatoires prévoyant des autorisations de séjour de trois ou six mois renouvelables mais les réfugiés sont juste tolérés pour des raisons humanitaires, dans la précarité la plus totale, leur sort restant suspendu à une décision discrétionnaire des pouvoirs publics.

Pour une politique des réfugiés de guerre

Le conflit de l'ex-Yougoslavie confère une nouvelle urgence à l'établissement d'un cadre juridique faisant l'objet d'un consensus européen et d'un mécanisme institutionnel permettant de répondre au problème des réfugiés de guerre. L'exode massif de victimes de guerre aux frontières de l'Europe devrait stimuler l'ardeur des politiques et des législateurs sur une question d'intérêt crucial pour le devenir de la Communauté européenne. L'enjeu est d'ailleurs moins de jeter les bases d'un nouveau régime de protection que d'harmoniser et de codifier les pratiques existantes et de sortir de la précarité en donnant un statut légal aux personnes qui ont fui des situations de violence, se sont réfugiées en Europe et ne peuvent être renvoyées dans leur pays.

La question du cadre juridique pourrait, en théorie, être résolue avec les instruments existants : beaucoup de réfugiés bosniaques victimes de la "purification ethnique" correspondent, en effet, parfaitement à la définition de la Convention de 1951 comme victimes de persécutions "du fait(...) de leur religion ou de leur nationalité...". Reste que le climat de fermeture qui prévaut actuellement en Europe est peu propice à une interprétation libérale de la Convention et, *a fortiori*, à la création de nouveaux instruments juridiques permettant de prendre en compte des populations victimes de situations de violence ou de nouvelles formes de persécution collective. La solution la plus réaliste serait de garder à la Convention de 1951 sa place centrale et de la compléter par un instrument régional qui, comme la Convention de l'OUA pour l'Afrique ou la déclaration de Carthagène pour l'Amérique latine, proposerait une définition élargie permettant d'intégrer les réfugiés *de facto* ou les réfugiés de guerre⁶.

Parallèlement à cet élargissement de la définition du réfugié, l'enjeu est de mettre en place des procédures de détermination de statut adaptées aux situations d'exodes massifs provoqués par les situations de conflit et de troubles généralisés. Toute politique libérale de réfugiés repose, en effet, sur la combinaison d'une politique d'accueil ouverte, fondée sur le respect du droit d'asile et d'un processus discriminatoire visant à faire la part des réfugiés et des migrants. Dans un contexte de crispations identitaires, de politiques d'immigration restrictives et de mouvements croissants de populations, des critères doivent être trouvés pour protéger les plus menacés. Ce problème, extrêmement sensible depuis une dizaine

6. Voir sur ce point les recommandations de l'European Consultation on Refugees and Exiles (ECRE), *Working paper on the need for a supplementary refugee definition*, Rome, novembre 1992.

d'années en raison d'une interprétation de plus en plus restrictive de la notion de persécution, contraire, sinon à la lettre, du moins à l'esprit de la Convention de 1951, est particulièrement aigu dans le cas des réfugiés de guerre qui ne correspondent pas nécessairement à des critères individuels et risquent d'embouteiller les procédures de détermination de statut. Les mécanismes individuels mis en place en Europe dans les années 50 sont, en effet, peu adaptés aux exodes de grande ampleur générés par les situations de conflit. Là encore, les pays européens pourraient s'inspirer des expériences d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine où la procédure "*prima facie*" permet une reconnaissance collective des réfugiés lorsque des arrivées massives ne permettent pas une détermination individuelle de leur statut.

Face à la multiplication des conflits aux frontières de l'Europe, nombre de pays réfléchissent aux possibilités d'attribution collective d'un statut temporaire pour les réfugiés de guerre. Le HCR n'y est pas opposé, à condition qu'ils bénéficient d'un traitement équivalent à celui des réfugiés et des droits garantis par la Convention de 1951. Confrontés au plus grand exode de réfugiés en Europe depuis la seconde guerre mondiale, les Etats ne peuvent indéfiniment se contenter de traiter le problème sur un mode précaire, qualifié d'humanitaire; ils se doivent de définir une politique claire et d'assumer leurs obligations de signataires de la Convention de 1951. La première obligation des Etats est de respecter le droit d'asile. La seconde est de mettre en oeuvre des procédures de détermination rapides, équitables et adaptées aux situations d'exode massifs. La troisième obligation, enfin, est de traiter humainement les victimes de guerre et de leur garantir asile, assistance et protection jusqu'à ce qu'une amélioration de la situation leur permette d'envisager un retour en toute sécurité dans leur pays d'origine.

chapitre 3 : Conflits

Sécurité : jusqu'où ne pas aller trop loin ?

Messages, N°42, octobre 1991

Par François Jean

La Somalie et le Libéria reposent avec insistance la question de la sécurité. Non pas que nous l'ayons jamais oubliée, mais parce qu'elle y est particulièrement ouverte: nulle façade légale à laquelle se référer, nulle armée à laquelle opposer les conventions de Genève, nulle retenue chez les porteurs de kalachnikovs, nulle politique enfin dans ces conflits sans issue, trop de logiques de clans, d'emportements de bandes. Nulle politique du moins que nous puissions aisément appréhender et qui serait lisible, en binaire, à l'échelle de la planète. Pour superficielle qu'elle soit, l'hypothèque idéologique avait quelque chose de rassurant: elle structurait un jeu que nous prétendions dépasser pour ne penser qu'aux victimes et nous donnait des interlocuteurs a priori soucieux de leur crédibilité et de leur image internationale. Pour autant, nous ne sommes ni orphelins de la guerre froide, ni nostalgiques d'un ordre peuplé de despotes obscurs, de guérillas rédemptrices et de populations prises au piège. Bon vent à Siad Barre et à Samuel Doe!

Reste que la Somalie ou le Libéria fournissent une inquiétante illustration de ces conflits oubliés qui, du Mozambique à l'Afghanistan, se privatisent, se criminalisent, se reproduisent en permanence et dégénèrent en tous sens sur des trajectoires claniques, ethniques, ou religieuses. Dans ces fracas identitaires, les valeurs dont nous nous réclamons sont devenues presque inaudibles. Il n'y a certes jamais eu de réelle immunité humanitaire mais le risque aujourd'hui est de n'être plus perçu par les porteurs de kalachnikovs que comme des étrangers avec leur drôle de démarche. Bien entendu nous n'entendons pas le rester, convaincus que nous sommes que le Sud n'est pas ce terrain vague ou nous pourrions déployer nos équipes pour soigner les corps comme d'autres leurs parachutistes pour extraire leurs ressortissants de la barbarie ambiante. Le Libéria, la Somalie ne sont pas peuplés de masques mais d'hommes que nous pouvons aider, avec lesquels nous voulons travailler, échanger quand bien même nous serions les derniers, pour ne pas laisser tomber, tout simplement, de guerre lasse.

Pour rester, du moins ne faut-il pas oublier les aléas de la guerre dont tout le monde d'ailleurs cherche à se prémunir. Dans ces situations de crise, il est essentiel de se protéger

et de parer à toute éventualité. C'est d'autant plus important que nous sommes des outsiders, de surcroît porteurs de dollars, et que notre façon de voir nous conduit précisément là où les populations sont les plus menacées, les blessés les plus nombreux et...les combattants les plus nerveux. Il y a un équilibre à trouver entre la volonté d'accéder aux civils piégés par les combats et le souci de se préserver pour continuer à agir. A nous d'être suffisamment lucides pour limiter les risques et savoir jusqu'où ne pas aller trop loin.

Mais la sécurité ne se limite pas aux seules mesures de prudence et procédures d'évacuation; elle tient aussi à un comportement quotidien, à une compréhension de la société, à une intelligence des situations. Situations fluides, volatiles, incertaines qui se laissent difficilement saisir dans leurs évolutions. Situations de crise apparemment inextricables dont il faut comprendre le jeu sans se noyer dans la complexité. La connaissance du contexte en effet ne vaut que si elle nous permet d'évoluer plus sûrement et plus efficacement. Il ne servirait à rien de comprendre si nous devons perdre tout recul, toute perception des enjeux, toute notion de notre positionnement. Par habitude ou par familiarité, on pourrait oublier que nous ne sommes pas là par hasard mais pour aider, sans aucune discrimination, les populations piégées par les combats.

Dans ces conflits qui ne nous intéressent qu'à hauteur d'homme, le pire serait que nous soyons perçus comme partie prenante. La neutralité est non seulement un principe essentiel en soi, elle est aussi un élément non négligeable de notre sécurité. Aussi doit-elle visiblement s'afficher, en référence à la Charte de MSF et aux Conventions de Genève bien sûr, mais surtout au quotidien dans l'impartialité de notre action, l'équilibre de nos interventions et l'indépendance de nos décisions. Il n'est pas sûr d'ailleurs que cette posture de neutralité soit réellement prise en compte par les belligérants. Il n'est pas sur non plus qu'elle soit même comprise en Somalie et au Libéria. Dans ces situations confuses où les protagonistes se multiplient et où la guerre se nourrit du pillage, il faut savoir se démarquer de toutes les parties au conflit, il faut savoir aussi se faire respecter par une action impartiale et un comportement prévisible, il faut savoir enfin se prémunir contre tous les débordements grâce à cette intuition qui a pour nom bon sens.

La Somalie, vous connaissez ?

Croissance, mars 1992

Par François Jean

François JEAN, ancien responsable de missions humanitaires en Afrique et au Moyen-Orient, travaille actuellement à la direction des opérations de Médecins sans Frontières à Paris. Auteur, entre autres publications, de « Ethiopia, du bon usage de la famine » (MSF 1986)

Le 27 janvier 1991, Syad Barre, vaincu, fuyait Mogadiscio au terme de violents combats largement étouffés par le vacarme de la guerre du Golfe. Un an plus tard, personne n'a même songé à célébrer cet anniversaire. Il est vrai qu'entre-temps les combats n'ont pas cessé et que les évolutions récentes n'incitent guère à l'optimisme. Le dictature sanglante de Syad Barre a laissé place à une lutte pour le pouvoir qui entraîne le pays dans une spirale de violence et de dévastation. Nul ne sait plus au juste ce qu'il reste de la Somalie entre le Nord, qui a proclamé son indépendance, et les multiples territoires qui se dessinent au gré des combats qui s'allument et se rallument aux quatre coins du pays. Toute apparence de légalité a même disparu de la capitale transformée en champ clos où les clans se disputent les dépouilles d'un Etat depuis longtemps effondré.

Les combats qui opposent, depuis la mi-novembre, les partisans du président Ali Mahdi et ceux du Général Mohamed Farah « Aideed » achèvent de réduire Mogadiscio en champ de ruines livré au pillage et aux tirs indiscriminés. Et toujours, partout, ce va-et-vient de pick-up, automitrailleuses du pauvre, qui peu à peu tissent la toile de ce conflit sans issue. Mogadiscio se vide, abandonnée par ses habitants qui se réfugient aux abords de la capitale. Les nomades sont dans la ville avec leurs armes et leur logique de clan. A quelque chose, malheur est bon : cette logique, si elle n'est guère propice à une solution politique, porte en elle ses règles et ses limitations. Du moins, espérons-le car, avec le pourrissement du conflit, il est parfois difficile de faire la part des affrontements de clans et des emportements de bandes.

Ce conflit oublié a des conséquences tragiques pour la population. Le pays tout entier est parcouru par des populations déracinées qui se déplacent au gré des combats ou

cherchent refuge dans les pays voisins pour tenter de trouver des moyens de subsistance et un peu de sécurité. Déplacés et réfugiés se comptent par centaines de milliers, et les blessés par dizaines de milliers. Dans la seule ville de Mogadiscio, Médecins sans frontières estime à 20 000 le nombre des blessés reçus dans les centres de soin depuis la mi-novembre et à plus de 8 000 le nombre des morts. Les tombes s'alignent au bord des routes, les hôpitaux sont submergés quand ils ne sont pas bombardés et nul ne saurait dire ce qu'il advient des populations déplacées autour de la capitale et dans tout le pays.

En l'absence de toute présence internationale – hors les représentations diplomatiques de l'Égypte et du Soudan – seule une poignée d'organisations humanitaires porte encore témoignage du drame somalien. A Mogadiscio comme ailleurs, leur principal problème est d'accéder aux civils piégés par les combats. A Mogadiscio plus qu'ailleurs, leur latitude d'action est singulièrement réduite par l'intransigeance des belligérants. Le climat d'insécurité est tel qu'en l'absence de toute force neutre, les organisations humanitaires sont conduites à s'en remettre à la protection d'un clan. Cette protection, pour indispensable qu'elle soit, peut rapidement devenir étouffante. La frontière est ténue, dans l'esprit de nos " protecteurs ", entre le souci de notre sécurité et la volonté d'accaparer notre aide pour nous éviter toute mauvaise rencontre avec les représentants d'autres clans.

L'aide, en Somalie, est un enjeu crucial pour les parties en conflit, elle est aussi une ressource vitale pour les populations menacées, particulièrement l'aide alimentaire qu'il est si difficile de leur faire parvenir. Dans ce contexte, il est essentiel de rester accessible à tous, d'évaluer les besoins en toute indépendance et d'y répondre sans aucune discrimination. C'est ainsi qu'il faut passer régulièrement les lignes de front, approvisionner les structures médicales de tous les côtés, promouvoir la neutralité des hôpitaux, obtenir leur désarmement, garantir le libre accès aux soins pour les blessés de tous bords, parvenir aux populations déplacées en périphérie, essayer d'apporter de la nourriture aux plus démunis.

Depuis plus d'un an, Médecins Sans Frontières tente de préserver et d'élargir un espace humanitaire sans lequel les populations seraient abandonnées, sans recours, entre guerre et famine. Mais nos efforts seraient vains s'ils n'étaient relayés par la communauté internationale. La Somalie est au bord du gouffre, tout doit être fait pour tenter de renouer les fils du dialogue et favoriser l'apparition d'un climat qui permette une distribution effective de l'aide humanitaire dont les populations ont le plus pressant besoin.

L'ordre règne à Douchanbé

Messages, N°51, février 1993

Par François Jean

Douchanbé, morne plaine... Pleine de montagnes pourtant, visibles à l'horizon et qui nous cachent le Sud, les combats et les populations déracinées, pourchassées, en fuite vers l'Afghanistan. Pleine d'arbres aussi : arbres à avenues et arbres à parcs, arbres à imperméables et arbres à chapeaux mous. Et l'on se prend tout à coup à rêver -tadjik/madjik - à ce pays de cocagne, si clément dans la lumière de l'hiver et qui pourrait porter les meilleurs fruits du monde... Rêveurs, rêvez la nuit et dormez sur vos rêves car Samarcande, sans doute, dégorge de HLM d'où sortent par endroits des foules tristes qui tout d'un coup prennent d'assaut... un camion de choux. Quant à Tachkent, on l'imagine, grise mine, sous la poigne d'Islam Karimov, apparatchik recyclé dans le nationalisme qui certes laissa tomber la statue de Lénine mais pour la remplacer par celle de Rachidov, le fameux parrain de la mafia ouzbek à laquelle émargea le gendre de Brejnev. Nul doute que le nationalisme ethnique, qui peu à peu tisse la toile du grand Ouzbékistan, proposera un jour, en guise d'épithète : "*Sans doute était-il corrompu mais l'argent des russes profita aux Ouzbeks, la Nation reconnaissante*". Le nationalisme tadjik s'exprime de façon plus poétique et honore Firdousi¹ qui a remplacé Lénine en face du parlement, devant le KGB, derrière le MVD, tout près des gardes frontières, cerné de HLM... sans camion de choux. Il est vrai que Douchanbé a longtemps été isolée, soumise au blocus économique et à l'effervescence "islamo-démocrate" mais, depuis, tout est rentré dans l'ordre.

C'est ainsi que nous sommes arrivés à Douchanbé, cinq jours après la reprise de la capitale par les forces dites "communistes" épaulées par le grand normalisateur ouzbek. Et la ville était calme, vide et balayée sans relâche, comme si les feuilles mortes devaient être escamotées pour effacer le souvenir de la guerre et comme si les cadavres devaient rester exposés pour pourrir l'espoir du changement. Et la vie reprenait entre les rondes de chars, le couvre-feu du soir et les fusillades nocturnes. Et toujours, partout, cette impression de chasse à l'homme et ces informations persistantes de violations de domicile, d'arrestations arbitraires, de centres de détention non-officiels, de tortures et d'exécutions sans jugement... Le gouvernement assure n'être pour rien dans ces débordements ; il a même communiqué son numéro de téléphone à la télévision, sur le mode "si on vous tue, appelez-nous".

1. Auteur du *Shahnameh*, le livre des rois.

C'est ainsi que nous nous sommes retrouvés à Douchanbé, ambassadeurs des Martiens (évaluation/communication/avion/ intervention) au milieu d'un peuple muet et nous nous posons des tas de questions. Les "redresseurs de tort" agissent-ils sur ordre ou de leur propre initiative? Le problème n'est pas de savoir si le "gouvernement" tolère cette situation ; il l'encourage sans doute, jusqu'à un certain point. Il n'est pas non plus de savoir s'il contrôle tous les éléments armés qui circulent à Douchanbé ; certains groupes lui échappent sans doute, jusqu'à un certain point. Le problème est plutôt de savoir quels sont les mécanismes du pouvoir et comment il se partage entre les différents réseaux d'influence. Y a-t-il seulement un gouvernement ou une simple façade légale investie par différents clans plus ou moins puissants et aujourd'hui associés contre l'hydre "islamo-démocrate".?

De la foule de questions émerge une impression, celle d'un glissement du pouvoir des hommes de Khodjent - traditionnelle élite politique de la période soviétique- vers les Kulyabis menés par Sangak Safarov, l'un des nouveaux parrains du Tadjikistan. Mais que diable font les Kulyabis dans cette guerre souvent présentée comme un conflit entre "communistes" et "islamo-démocrates"? Et pourquoi donc les Garmis et les Pamiris sont-ils à présent persécutés, indépendamment de toute participation à l'éphémère pouvoir "islamo-démocrate"? Sous les oppositions politiques pointent des facteurs régionaux ou claniques qui ne correspondent pas forcément à des clivages traditionnels mais qui semblent renvoyer à des identités réinventées, reconstruites dans une société profondément déstructurée par le système soviétique et qui n'a pas fini de se chercher... Là encore, une chose est sûre : au delà de la phase actuelle de restauration néo-communiste, ce conflit est parti pour durer.

C'est ainsi que nous voulions quitter Douchanbé pour apporter une aide d'urgence aux populations déplacées par les combats qui ravagent le sud du Tadjikistan. Parmi les quelques 500 000 personnes déracinées par la guerre, les déplacés du Sud réfugiés le long de la frontière, sont incontestablement les plus menacés. D'abord parce qu'ils se retrouvent en pleine nature, sans abri ni nourriture, acculés à la frontière afghane. Ensuite parce qu'ils sont piégés par les combats et harcelés sans relâche par Sangak Safarov qui les accuse de cacher "des ennemis à éradiquer". Du fait de la poursuite des affrontements et du climat d'insécurité, les hélicoptères des gardes-frontières russes sont le seul moyen d'accès aux populations réfugiées dans la zone frontalière...Mais nous n'y eûmes jamais accès malgré des visites quotidiennes au QG des gardes frontières et de longues attentes dans le hall de réception sous le regard bienveillant de Felix Dzerjinsky²...

C'est ainsi que nous quittâmes Douchanbé : le temps passait, les réfugiés débordaient en Afghanistan et nous eûmes une vague impression de blocage...Sur cet échec, nous nous dispersâmes sur la surface de la terre : votre serviteur à Paris, Emmanuel à Amsterdam, Guy à Tachkent où il passa la nuit de Noël avec le KGB ouzbek et ne parvint jamais en Afghanistan,

2. Fondateur de la Tcheka, ancêtre du KGB.

Elizabeth et Gilles à Osh, au Kirghizstan, d'où ils tentent de revenir au Tadjikistan, dans les montagnes du Pamir. Dans le même temps, la crise s'apaise pour un moment dans un grand nettoyage de perdants, les équipes se renforcent en Afghanistan auprès des réfugiés qui ont réussi à passer la frontière et les Belges se préparent à envoyer une nouvelle mission au Tadjikistan à laquelle les Hollandais pourraient se joindre. A suivre...

Le conflit soudanais

Entretien avec la revue Catholica, février 1993

Propos recueillis par

Stéphen de Petiville

Catholica – La Somalie et la Bosnie font monter en flèche l'audimat, le temps d'une soirée, mais pas le Soudan. Ne s'y passerait-il rien de notable ?

François JEAN – Le pays est à nouveau dévasté par la guerre depuis 1983. Le Soudan a en effet connu une succession de guerres toutes liées au profond clivage ethnique, religieux et historique qui sépare le Nord arabo-musulman du Sud négro-africain et majoritairement chrétien et animiste. Le Sud a toujours été défavorisé sur le plan économique faisant l'objet de surcroît d'une certaine forme de pillage par des gens du Nord peu soucieux de partager. La première guerre a démarré avant même l'indépendance du pays en 1955 et elle a duré jusqu'en 1972, année de la signature des accords d'Addis-Abeba. Il y eut ensuite une période d'accalmie mais elle fut relativement courte puisque les combats reprirent dès 1983 pour gagner depuis peu une telle intensité que l'on peut désormais légitimement se demander s'il ne s'agit pas d'un véritable génocide. On estime le nombre de victimes à environ 10% de la population du Sud, soit à peu près six cent mille personnes sur six millions. Cette guerre extrêmement cruelle a connu trois grandes périodes. La première est celle d'un conflit « normal » même si celui-ci a entraîné de grands déplacements de population. La deuxième période dite « démocratique » coïncide avec l'arrivée au pouvoir de Sadek El Mahdi. Le nouveau régime met alors en œuvre une stratégie consistant à utiliser les antagonismes ethniques et pour cela commence par armer des milices tribales. Entre les groupes de pasteurs du Nord et du Sud, il y a toujours eu des frictions qui se manifestaient par des razzias et des vols de bétail. Le régime a délibérément exacerbé ces antagonismes, armant notamment un groupe de nomades islamisés appelés « Baggaras », pour combattre les gens du Sud censés être – ce qui n'est d'ailleurs pas complètement faux – les soutiens de la Sudanese People's Liberation Army (SPLA), créée en 1983 par John Garang, à l'époque officier de l'armée soudanaise. Cette période a donc été marquée par des massacres de grande ampleur dont personne n'a jamais eu vraiment connaissance dans la mesure où ils se déroulaient dans une région difficile d'accès. A ces massacres, il ne faut pas oublier de rajouter la très grave famine qui suivit la sécheresse de 1988 dont, à la différence de l'Ethiopie, jamais personne n'a parlé. 1989 marque un nouveau tournant avec

l'arrivée au pouvoir du Front National Islamique qui prend tout le monde au dépourvu. Les Egyptiens avaient d'ailleurs salué ce changement avec une certaine satisfaction, pensant que le nouveau régime serait prêt à discuter et à négocier pour trouver une solution au conflit. La réalité était cependant tout autre et il s'agissait tout simplement d'une prise de pouvoir par les islamistes menés par Hassan Tourabi. L'utilisation des milices tribales, mises en place sous le précédent régime, bien loin d'être abandonnée, a été au contraire généralisée. De plus on assista alors à la mise en place d'une politique de déportation massive visant à transformer les équilibres ethniques et religieux du pays. Plus d'un million et demi de personnes qui fuyaient la guerre dans le Sud étaient venues s'agglutiner à la périphérie de Khartoum pour trouver un peu de sécurité et quelques moyens de subsistance. Sous prétexte de planification urbaine et de préservation de l'environnement, le gouvernement s'attaqua aux bidonvilles, les rasa au bulldozer et transféra de force dans le désert la population ainsi délogée qui se trouva alors à la merci des organisations islamistes seules autorisées à travailler dans les nouveaux camps. Pour la petite histoire, il faut savoir que l'un des maîtres d'œuvre de cette politique fut couronné dernièrement à l'occasion de la réunion de Rio. (On l'a vu aussi en 1998 lors de la grande famine au Soudan; l'opinion s'est beaucoup plus mobilisée autour de trois baleines prises dans la glace qu'autour de centaines de milliers de personnes qui mouraient au Sud-Soudan). Par ailleurs on observe également des déplacements massifs entre le nord et le Sud et particulièrement dans le sud Kordofan. Dans la mesure où le Soudan est très difficile d'accès, vérifier les informations n'est pas toujours aisé mais on a maintenant la certitude que ces déplacements, loin d'être seulement liés à la guerre, s'inscrivent dans le cadre d'une planification d'ensemble.

Quelles sont les grandes caractéristiques du régime actuel ?

FJ - Le régime prétend réapprendre l'Islam à tout le monde. Dans un pays auparavant articulé autour des grandes confréries, il veut se débarrasser de toute forme de religion populaire, en revenant au texte et à la loi d'un Islam revu et corrigé par l'idéologie islamiste. Cependant, dans la mesure où il se préoccupe du développement économique et technique du pays, il peut apparaître à l'extérieur comme un pays moderne ou moderniste. Les spécialistes du Soudan entretiennent ainsi une relation très ambiguë vis-à-vis du régime. En tant qu'experts, ils ne veulent pas perdre leur accès au terrain et sont prêts à se taire pour continuer leurs recherches. Le régime exerce aussi une certaine fascination, notamment sous l'angle du discours qu'il tient au sujet de l'efficacité économique : pour justifier le pouvoir en place, on vous explique que les trains arrivent à l'heure, vieil argument utilisé en son temps par les admirateurs de Mussolini... Pour ma part, je ne peux pas m'empêcher d'ajouter : « Ils arrivent certes à l'heure, mais remplis de déportés ». L'aspect idéologique est donc très fort et la répression touche tout le monde, même les musulmans. A Darfour, dans l'ouest soudanais, s'est produit récemment un soulèvement

qui a renforcé les craintes du gouvernement de voir une généralisation des troubles parmi les Noirs et notamment les Noirs islamisés. La répression a été terrible. Il y a une énorme crainte du gouvernement que la SPLA ne fasse son nid dans ces populations musulmanes. Par ailleurs, il y a une volonté délibérée du gouvernement de Khartoum d'empêcher toute aide aux populations menacées. Les fonctionnaires de l'ONU se font ainsi mener en bateau de manière permanente : ils sont sans cesse suspendus à une autorisation de vol ou de déplacement. Les obstacles administratifs et bureaucratiques sont tels qu'ils réduisent à l'impuissance toute volonté d'aider les populations.

Après ce que vous avez dit, comment peut-on expliquer le désintérêt général pour la question soudanaise ?

EJ - L'une des raisons est certainement l'opacité qu'entretient le régime de Khartoum. On a affaire à une véritable chape de plomb. Personne ne sait ce qui se passe car personne n'a accès aux populations les plus menacées. Tout ce que l'on sait c'est qu'il y a des déplacements massifs de population, qu'il y a des déportations forcées et que des centaines de milliers de personnes sont menacées par la famine. La visibilité médiatique est importante pour qu'une prise de conscience s'opère dans l'opinion, mais dans le cas du Soudan, on a vraiment l'impression d'un désintérêt et, surtout, d'une volonté délibérée de cacher la gravité de la situation.

Quel rôle pour MSF ?

Un débat pour l'assemblée générale

Messages, N°60, mai 1993

Par François Jean

Somalie, Irak, Bosnie, Angola... La liste est longue des situations qui soulèvent des questions de fond sur nos possibilités d'action dans un environnement en pleine transformation. Ce n'est certes pas la première fois que nous sommes confrontés à de réelles difficultés : en vingt ans d'intervention sur tous les terrains de crise, nous avons dû surmonter de graves problèmes de sécurité, l'indifférence de la Communauté internationale ou l'intransigeance des belligérants, pour porter secours aux populations menacées avec pour seul passeport notre indépendance et notre impartialité et pour seul garde fou notre lucidité face à la mobilisation de l'aide humanitaire par les acteurs politiques.

Jamais pourtant nous n'avions été à ce point en première ligne et si souvent portés à nous interroger sur notre rôle. La Somalie est passée par là, qui nous a vu recruter des gardes, au risque d'alimenter l'économie de la guerre, puis en appeler à la communauté internationale face à la famine, au risque d'hériter d'une intervention militaire et finalement d'étouffer sous un excès de protection dans un climat de totale confusion. La Somalie est sans doute, avec l'ex-Yougoslavie, l'un des exemples les plus marquants de la difficulté de l'aide humanitaire dans un environnement marqué par la fragmentation des conflits et la multiplication des intervenants.

Depuis la fin de la guerre froide, les crises se sont multipliées et ont changé de nature : les oppositions politiques ou idéologiques ont laissé place à des antagonismes ethniques, religieux ou nationaux et les mouvements de guérilla, privés du soutien des « superpuissances », ont éclaté en une myriade de groupes armés, fonctionnant de manière purement prédatrice. Dans ce fracas identitaire, les valeurs dont nous nous réclamons sont devenues presque inaudibles, les organisations humanitaires sont plus que jamais des cibles et l'accès aux victimes est toujours plus problématique. Que faire? Peut-on se contenter de distribuer des médicaments, au risque de ne plus assurer de présence permanente sur le terrain? Faut-il avoir recours à une protection armée, au risque de sacrifier nos principes à un pragmatisme à courte vue? Doit-on faire appel à une intervention internationale, au risque d'accentuer encore la confusion entre l'humanitaire et le militaire? Les Etats, en effet, sont

plus que jamais portés à investir le champ humanitaire. Etrange retournement, où les conflits se privatisent et se criminalisent tandis que l'humanitaire s'étatise et se militarise... L'implication croissante des Etats pose le problème de notre positionnement vis à vis des autres acteurs sur une scène humanitaire de plus en plus encombrée. Comment nous articuler et, éventuellement, collaborer avec les Etats et les Nations unies sans perdre notre indépendance et notre latitude d'action? Comment éviter l'amalgame, voire la mise sous tutelle de l'humanitaire par le politique? Qu'attendons nous des Etats et de la communauté internationale?

Le temps n'est plus où, confrontés à une situation dramatique, nous pouvions nous contenter d'en appeler à une réaction internationale : face à un environnement plus complexe, il nous faut aujourd'hui préciser nos attentes. Il nous faut aussi repenser nos grandes orientations, nos possibilités d'action, nos modes d'intervention et nos prises de position. La prochaine Assemblée générale, les 15 et 16 mai, sera l'occasion de cet important débat sur le rôle de Médecins Sans Frontières dans les nouveaux terrains de crise.

Face aux crises...

Messages, N°64, oct.-nov.1993

par François Jean

Le livre de Médecins Sans Frontières, qui fait suite à **Populations en danger**, s'intitule **Face aux crises...** Ce second rapport annuel, qui paraîtra à la mi-novembre, s'inscrit dans la continuité du précédent mais, cette fois, autour du thème: la communauté internationale face aux crises.

Notre réflexion reste basée sur l'analyse de situations concrètes et nous nous concentrons, comme l'an dernier, sur les crises qui nous sont apparues comme les plus graves de l'année écoulée. L'objectif reste de rappeler à l'opinion les tragédies oubliées et de proposer une analyse synthétique du contexte des urgences qui marquent l'actualité, en insistant sur leur dimension humaine. Cette année le livre est thématique, et largement consacré aux réactions de la communauté internationale face aux crises.

Cette réflexion n'a rien de théorique : elle renvoie à quelques unes des questions qui se posent en permanence à MSF, au siège comme sur le terrain. Nous sommes en effet confrontés, depuis quelques années, à de profondes évolutions du contexte de nos interventions. Evolution des conflits, bien sûr, caractérisés par l'affaiblissement des Etats, la dissémination de la violence et l'éclatement des mouvements armés. Evolution, surtout, de l'environnement institutionnel, marqué par la multiplication des interventions internationales, l'élargissement du rôle des Nations unies et le débarquement des Etats sur le champ humanitaire. Depuis quelques années, les réponses de la communauté internationale aux situations de crise ont sensiblement évolué : de nouvelles doctrines émergent, de nouveaux instruments sont créés, de nouveaux acteurs apparaissent avec lesquels nous devons composer, sur une scène humanitaire de plus en plus complexe et encombrée.

Engagés dans des crises marquées par des violations massives des Droits de l'homme, des besoins de grande ampleur et des déplacements forcés de population, nous ne sommes certes pas portés à prôner l'abstention. Mais le nouvel interventionnisme soulève quelques questions de fond qui ne peuvent être résolues par un simple étalage de bonnes intentions. Il impose un renouvellement de la réflexion sur le rôle de la communauté internationale dans la gestion des crises et sur la place de l'humanitaire dans ce nouveau dispositif.

Parce que les équipes sont confrontées sur le terrain aux conséquences des initiatives internationales, il est de notre responsabilité de mettre en évidence les problèmes, les paradoxes et les ambiguïtés des opérations en cours. Non pas en donneurs de leçons, dans un esprit de dénigrement systématique, mais en acteurs humanitaires soucieux de proposer une critique constructive et de limiter la confusion entre l'humanitaire et le politique. A l'heure où l'on assiste à une militarisation croissante de l'humanitaire, au nom de la sécurité et de la logistique, il est, en effet, essentiel de faire entendre la voix d'une organisation humanitaire. Il ne s'agit certes pas de se substituer aux politiques en proposant des stratégies de gestion des crises mais de témoigner, à partir des principes humanitaires (solidarité, indépendance, impartialité, respect du droit international humanitaire...).

De part son thème central, *Face aux crises...* est construit différemment de *Populations en danger*. Cette année encore, le livre est composé de deux parties: la première est consacrée aux analyses de situation et la seconde partie est thématique. Mais le découpage géographique de l'an dernier a laissé place à quatre grands chapitres décrivant les interventions de la communauté internationale de l'abstention à l'intention:

- *La non-intervention: Soudan, Afghanistan*. Depuis plus d'un an, l'actualité, dominée par la Bosnie ou la Somalie, accrédite l'idée d'une intervention internationale sur tous les terrains de crise. Derrière ces interventions hautement médiatisées, de nombreux pays sont la proie de conflits meurtriers et leurs populations sont abandonnées à leur sort dans l'indifférence générale...

- *Les interventions régionales: Tadjikistan, Caucase, Libéria*. Face aux multiples sollicitations dont les Nations unies sont l'objet depuis quelques années, le Secrétaire général cherche à promouvoir un rôle croissant des organisations régionales dans la gestion des crises. Ces relais régionaux regroupent des Etats plus directement concernés et susceptibles d'intervenir, mais cette implication n'est pas toujours désintéressée...

- *Les opérations de rétablissement de la paix: El salvador, Angola, Cambodge*. Après avoir longtemps attisé les conflits dits "périphériques", les grandes puissances cherchent à présent à les résoudre en encourageant la recherche de solutions politiques. C'est ainsi que les Nations unies se sont engagées dans des opérations de grande ampleur pour faciliter, en tant qu'arbitre et garant, la transition vers la paix. Mais le principal problème tient à la difficulté de transformer un accord diplomatique en processus politique sur le terrain...

- *Les interventions "humanitaires": Bosnie, Somalie*. Depuis quelques années, les Nations unies ne se contentent plus d'intervenir avec l'accord des belligérants pour garantir un cessez-le-feu ou superviser l'application d'un accord de paix; elles s'impli-

quent également dans des crises ouvertes et sont autorisées à faire usage de la force pour protéger les opérations de secours. la mise en œuvre de ces bonnes intentions ne va pas de soi.

Les opérations lancées en 1992 témoignent de la difficulté des interventions "militaro-humanitaires" marquées par l'impuissance en Bosnie où l'aide humanitaire a plus accompagné qu'enrayé le processus de "purification ethnique" et par l'agressivité en Somalie où la démarche humanitaire a été rapidement étouffée par la logique des armes. Ces deux interventions illustrent les contradictions entre la démarche humanitaire et la logique militaire, elles révèlent les paradoxes et les ambiguïtés des réactions de la Communauté internationale. Elles soulignent, enfin, l'urgence d'une réflexion sur les principes à l'heure où l'humanitaire est de plus en plus bafoué par ceux-là mêmes qui prétendent le protéger.

[Débat Mario Bettati et François Jean]

Humanitaire et politique : le couple infernal

Croissance, N° 367, janvier 1994

Propos recueillis par
Sandrine Tolotti

Mario Bettati est professeur de droit international à l'université de Paris II Panthéon-Assas. Il a notamment écrit, avec Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, paru en 1987. (Ed. Denoël)

François Jean, est chargé de mission à Médecins Sans Frontières. Il vient de coordonner *Face aux crises* (Hachette pluriel), un ouvrage sur la confusion grandissante entre humanitaire et politique.

La Chute du mur de Berlin a projeté le droit d'ingérence sur le devant de la scène. Sifflets ou applaudissement ?

- Mario Bettati, vous avez contribué à inventer le droit d'ingérence humanitaire, qui fait aujourd'hui l'objet de critiques virulentes. N'êtes-vous pas un peu déçu de votre bébé ?

- M.B. : Pas du tout. Lorsqu'on s'en prend au droit d'ingérence, on se trompe de cible. Car on confond à tort ce qui est du ressort de l'humanitaire et ce qui est du ressort du politique. N'ayant plus de doctrine depuis la chute du mur de Berlin, les pouvoirs politiques ont fâcheusement tendance à se réfugier derrière l'humanitaire, qui pallie ainsi trop souvent l'absence de véritable pensée diplomatique. Bien entendu, je le déplore. Mais je continue à me battre pour le droit d'ingérence, parce que ça marche. Les Etats membres des Nations unies y sont de plus en plus favorables et le principe de libre accès aux victimes¹ apparaît de plus en plus fréquemment dans les textes des résolutions.

- François Jean, le droit d'ingérence, c'est d'une certaine façon ce que les *French doctors* demandent depuis vingt ans. Vous venez pourtant de publier un livre très critique sur la question. Que reprochez-vous au droit d'ingérence ?

- E.J. : Nous n'avons jamais revendiqué un quelconque droit d'ingérence humanitaire pour la communauté internationale. Depuis vingt ans, nous pratiquons, sur le terrain, un devoir d'assistance. Le droit d'ingérence, c'est une toute autre affaire. Après la chute

1. C'est le terme juridique qui correspond à celui, plus médiatique, de droit d'ingérence.

du mur de Berlin, nous avons connu une période d'euphorie. Le regain d'activité du Conseil de sécurité de l'ONU nous a fait croire qu'on ne pourrait plus assassiner massivement à l'ombre des frontières et qu'un système international de protection des populations en danger se mettait en place... Aujourd'hui, avec le recul, le droit d'ingérence apparaît profondément ambigu et opportuniste. Car il est extrêmement sélectif, et n'est appliqué par les Etats que s'il y a un intérêt politique, ou médiatique, ou une pression de l'opinion.

- M.B. : Que la pratique ne soit pas à la mesure des progrès juridiques, je le regrette. Mais la non-application du droit n'est pas le signe de son inexistence. Cela montre simplement l'imperfection des systèmes de sanctions actuels.

- Etes-vous malgré tout d'accord avec François Jean pour dire que la mise en œuvre du droit d'ingérence est à géométrie variable ?

- M.B. : Bien sûr. Mais, une fois encore, l'humanitaire n'y est pour rien. Il faut incriminer ceux qui n'appliquent pas suffisamment le principe de libre accès aux victimes, c'est-à-dire les pouvoirs politiques.

- F.J. : Nous ne critiquons pas l'avancée juridique. Et nous ne pouvons que nous réjouir de voir les Etats membres des Nations unies reconnaître une conception de la société internationale basée non seulement sur les rapports de force mais aussi sur les valeurs, non seulement sur la souveraineté mais aussi sur les Droits de l'homme...

- Vous écrivez quand même que, dans le cas de la Somalie, le militaire étouffe l'humanitaire, pourquoi ?

- F.J. : Le droit d'ingérence suppose l'intervention d'Etats qui, par nature, défendent leurs intérêts. L'investissement du champ humanitaire par l'Etat jette donc une ombre sur les principes essentiels qui nous permettent, nous les ONG, depuis toujours de travailler : l'indépendance et l'impartialité. Ensuite, quand il est appliqué, le droit d'ingérence entretient une confusion dangereuse entre l'humanitaire et le politique. En Irak et en Somalie, nous avons ainsi brandi l'étendard humanitaire pour intervenir militairement. Les effets pervers de ce mélange des genres sautent aujourd'hui aux yeux en Somalie, où cela n'aboutit qu'à réduire l'espace dévolu à l'humanitaire. Car les Somaliens font systématiquement l'amalgame entre les ONG et l'armée onusienne qui a débarqué en brandissant l'étendard de l'humanitaire. Depuis que les Casques bleus sont devenus véritablement partie prenante au conflit, les ONG sont, de la même manière que les militaires, la cible des partisans du général Aïdid et des autres clans hostiles à l'intervention. Au total, cette évolution représente à nos yeux une extraordinaire régression par rapport à la notion, définie par la Croix-Rouge, d'espace neutre ouvert uniquement aux organisations indépendantes et impartiales. Ce qui ne veut

pas dire que les Etats n'ont aucun rôle à jouer, notamment au niveau politique et diplomatique. A eux de faire pression pour que cessent les violations des droits de l'homme, pour que naissent des solutions négociées; à eux de garantir militairement des accords de paix, comme au Cambodge et au Salvador. La communauté internationale doit d'autre part s'engager financièrement pour permettre des opérations de secours aux populations menacées. Voyez la faiblesse de la réponse apportée à la récente crise au Burundi, qui a fait plus de 600 000 réfugiés et des dizaines de milliers de déplacés! Mais il faut laisser intervenir, au premier chef, les acteurs humanitaires indépendants et impartiaux que sont les ONG. Parce qu'ils sont mieux outillés pour accéder aux victimes. Alors, avons-nous vraiment besoin d'un droit nouveau? Je n'en suis pas certain, surtout quand je vois en Somalie les forces internationales bafouer ouvertement le droit humanitaire qu'elles sont censées faire respecter, en tirant sur les populations civiles ou sur les locaux d'organisations, l'AICF dans le cas présent. Plutôt que de créer un nouveau droit, profondément ambigu, mieux vaudrait demander aux Etats de respecter le droit existant, celui des Conventions de Genève.²

- M.B.: Vous critiquez les interventions militaires à but humanitaire. Mais qui nourrit Sarajevo? C'est le HCR. Toutes les ONG font un travail magnifique, mais sans commune mesure avec celui des agences des Nations unies. Qui enlève les ordures ménagères? Ce sont les Casques bleus. Est-ce du ressort de l'action militaire?

Oseriez-vous le leur reprocher? Il ne s'agit pas de dénigrer l'action des ONG, mais pourquoi chercher querelle aux gouvernements qui interviennent dans le domaine humanitaire? Il y a malheureusement de la place pour tout le monde.

Quant aux Conventions de Genève, je les enseigne et je les soutiens. De là à en faire la panacée... Car que contiennent les conventions de Genève? Elles ne défendent pas le droit à la vie, elles réglementent la façon de tuer. Elles n'interdisent pas les coups et blessures, elles codifient la manière de traiter les blessés. Elles constituent un minimum exigible, pas davantage.

Enfin, vous vous indignez que les Casques bleus aient tiré sur le siège de l'AICF à Mogadiscio. C'est en effet inadmissible. Mais gardons le sens des réalités. Entre le moment où les troupes alliées ont débarqué en Normandie en juin 1944 et le moment où elles sont arrivées à Berlin en mai 1945, quelques obus ne seraient-ils pas tombés sur des églises, des hôpitaux, des ambulances, ou des écoles?

- François Jean, pourquoi défendez-vous des conventions aussi immorales?

- F.J.: Je suis perplexe. Mario Bettati dépense beaucoup d'énergie pour faire avancer le droit, mais il prend vraiment avec beaucoup de légèreté les Conventions de Genève. Aussi imparfaites soient-elles, ces règles minimales doivent être respectées, en particulier par une armée des Nations unies qui intervient pour des raisons soi-disant humanitaires.

2. Les conventions de Genève, complétées et révisées en 1949, sont relatives au sort des blessés, des malades et des prisonniers de guerre, et réglementent la protection des personnes civiles en temps de guerre. Elles interdisent notamment la prise d'otages, les exécutions sommaires, la torture... Les personnes protégées par ces conventions doivent toujours pouvoir bénéficier de l'activité d'une puissance protectrice (Etat neutre chargé de sauvegarder leurs intérêts) et celle du Comité international de la Croix rouge. Les déportations ou transfert de population sont interdits.

- M.B. : Nous sommes parfaitement d'accord. A condition de préciser que ce problème est limité à Mogadiscio-sud. Alors, ne jugeons pas sur ce seul exemple l'ensemble de l'intervention onusienne en Somalie ! Dans le secteur français, où notre contingent a obtenu le désarmement des milices par une négociation, tout s'est très bien passé.

- F.J. : En effet, le problème est limité à la capitale somalienne. Mais cet exemple me paraît emblématique. Car ce type de dérapages est inhérent à toute opération militaire définie uniquement sur le mode humanitaire. Nous sommes confrontés, en Somalie, à un vide politique. Il n'y a pas eu de désarmement des factions, et à aucun moment, des initiatives n'ont été prises pour renouer les fils du dialogue, pour essayer d'engager un processus de réconciliation nationale. Or, si nous voulons que la gestion des crises reste possible, que l'intervention humanitaire ne soit pas définitivement condamnée, il faut tirer les leçons de ce qui s'est passé à Mogadiscio.

- Mario Bettati, vous convenez que l'amalgame entre l'humanitaire et le militaro-politique est dangereux. Que faire pour l'éviter ?

- M.B. : La solution passe par les *medias*, mais les *medias* sont victimes de la dictature de l'audimat. Pour faire face à la volatilité de l'opinion, les *medias* et les humanitaires finissent par pervertir le message. On gonfle les chiffres des victimes. On pratique l'inflation verbale. Il ne faut plus dire « massacre », mais « génocide ». On fait de l'humanitaire-spectacle. C'est un piège dans lequel nous sommes tous enfermés. L'humanitaire est devenu un produit de consommation. « Ils nous ont émus, alors on paie »... Nous sommes tous individuellement responsables.

- Est-ce vraiment l'origine de l'amalgame entre le domaine militaro-politique et l'humanitaire ?

- M.B. : Oui, parce que le pouvoir politique est tenté de récupérer à son profit une partie du succès d'estime de l'humanitaire. Vous savez, je ne fais pas l'éloge du pouvoir politique, mais de l'humanitaire d'Etat lorsqu'il me paraît plus efficace que l'humanitaire privé. Aucune ONG ne peut mobiliser des Transall. On prétend souvent que, sans l'humanitaire d'Etat, une intervention militaire occidentale aurait déjà eu lieu en Bosnie. Voire que l'humanitaire est responsable de la poursuite de la guerre. Autrement dit, l'ouverture des parapluies déclenche l'orage... Si ça continue, on critiquera bientôt l'humanitaire comme on a critiqué jadis la charité, sur le thème : la charité n'est pas la justice.

- F.J. : En effet, l'humanitaire est devenu un produit de consommation comme un autre, une idée à la mode que tout le monde s'approprie. C'est précisément pourquoi il faut s'efforcer de mieux définir le champ humanitaire. Faute de quoi, il est condamné à devenir

une sorte d'auberge espagnole permettant aux pouvoirs, qui ont beaucoup plus de mal à définir une politique étrangère, de se décharger de leurs responsabilités.

- Sur le fond, il est possible d'introduire l'éthique dans les relations internationales?

- F.J. : Je ne me positionnerai pas sur le fond. Mais notre rôle à nous, acteurs humanitaires, est de solliciter, de stimuler les politiques. Et de faire avancer nos idées pour que soient prises en compte par les Etats d'autres dimensions que celle du simple rapport de forces. Mais nous ne nous faisons aucune illusion. La politique a ses règles, et nous nous considérons avant tout comme des rebelles, des mouches du coche. Nous ne croyons pas aux lendemains humanitaires qui chantent.

- M.B. : Je crois que l'éthique modifie toujours la diplomatie et le droit international. Mais elle travaille en temps géologique, très lentement. L'adoption de la Déclaration universelle des Droits de l'homme le 10 décembre 1948 à Paris n'a pas déclenché un mouvement de démocratisation de la planète le 11 décembre. Les pactes qui l'ont mise en œuvre ont été adoptés en 1966, ils sont entrés en vigueur en 1976 et le mur de Berlin est tombé en 1989. Je crois que l'humanitaire, à terme, changera le droit international. Il complètera notamment les Conventions de Genève, qui font reposer l'intervention humanitaire sur le consentement de l'Etat. Et le fait que les Nations unies rabâchent à longueur de résolutions le principe de libre accès aux victimes permettra au besoin de se dispenser de l'agrément de l'Etat.

- Bon an mal an, une sorte de conscience planétaire émerge?

- M.B. : Aux Nations unies, il y a dix ans, personne ne parlait d'humanitaire, ni à l'Assemblée générale, ni à la cafétéria... Aujourd'hui, on ne discute que de ça. Le succès que connaît l'éthique des organisations humanitaires a fait prendre conscience que la communauté internationale peut faire valoir un minimum d'exigences et que certaines choses sont intolérables. Mais il ne faut pas, sous prétexte d'envoyer des ambulances, oublier de poser les vrais problèmes politiques en Bosnie, ou bâcler l'analyse de la situation à Mogadiscio-sud. L'acquis demeure : plus un Etat, aujourd'hui, n'est contre le principe du libre accès pour les convois d'ambulance. A ne pas confondre avec le libre accès pour les divisions blindées, j'en conviens. Une soixantaine de résolutions au Conseil de sécurité reprennent ce principe.

- F.J. : Il y a certainement depuis quelques années l'émergence d'une conscience mondiale, fondée sur une nouvelle appréhension des problèmes de la planète et un consensus sur l'inacceptable. Mais il n'y a jamais eu autant d'atrocités commises que depuis la vogue du droit humanitaire. Car il y a une contradiction entre les avancées réelles au niveau des institutions internationales, d'une part, et l'affaiblissement de l'Etat-nation d'autre part. Certes, on signe de plus en plus de résolutions, mais elles ne peuvent guère avoir d'effets

sur le terrain, où les cadres juridiques implosent, où les mouvements armés se fragmentent. Pour faire respecter le droit, encore faut-il des interlocuteurs responsables, auxquels on peut rappeler les engagements pris. Or, on en trouve de moins en moins.

- M.B. : Je ne nie pas la réalité des faits sur le terrain. Mais cela ne condamne en rien les efforts d'élaboration normative et juridique. Dans les années qui ont suivi l'adoption de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, on a assisté à l'essor du stalinisme et du maoïsme, de toutes les dictatures du tiers-monde. Ne fallait-il donc pas adopter la Déclaration des Droits de l'homme ?

- F.J. : J'ai le sentiment que les ONG ont toujours transgressé le droit, sans pour autant le négliger puisqu'il permet de rappeler à certains interlocuteurs leurs obligations. Mais nous sommes démunis face aux bandes armées. En même temps que l'Etat oppresseur, on voit disparaître l'Etat régulateur.

- M.B. : C'est essentiel. Longtemps, nous avons cru que la menace principale contre les Droits de l'homme était l'excès d'Etat. Mais une autre menace nous guette : le manque d'Etat.

L'humanitaire galvaudé ?

*Cinquante ans déjà... Et alors L' ONU? Sous la direction
de N. Andersson, Panoramiques, n°15, 3^{ème} trimestre
1994, p 123-129*

Propos recueillis par

Nils Andersson

NA : Deux résolutions du Conseil de sécurité : la résolution 688 adoptée le 5 avril 1991, permettant aux équipes humanitaires d'entrer en Irak pour secourir les populations Kurdes, et la résolution 794, adoptée le 3 décembre 1992, demandant que soient mis en place "tous les moyens nécessaires", y compris militaires, pour permettre de mener les opérations de secours en Somalie, introduisent une notion nouvelle, celle du droit d'ingérence humanitaire. Si le devoir d'aide humanitaire ne se conteste pas, que faut-il penser du droit d'ingérence humanitaire?

FJ : Personnellement, je ne suis pas sûr que ces deux résolutions témoignent de l'émergence d'un "droit d'ingérence humanitaire" car ce droit-là me paraît bien opportuniste et prisonnier des circonstances. Il est clair, en revanche, que ces deux résolutions marquent une rupture à deux niveaux. Tout d'abord, elles élargissent le système de sécurité collective aux crises internes, alors qu'il ne s'appliquait jusque là qu'aux conflits internationaux, et elles ouvrent la voie à une intervention selon les paramètres du chapitre VII de la Charte des Nations unies qui autorise l'usage de la force en cas de menaces pour la paix et la sécurité internationales. Pour la première fois, en effet, une relation est établie entre des événements se passant à l'intérieur des frontières d'un Etat, en l'occurrence des violations massives des droits de l'Homme, et la paix et la sécurité internationales. La résolution 688 sur l'Irak, établit ce lien au nom de la menace de mouvements de réfugiés sur des frontières internationales et la résolution 794 sur la Somalie qualifie la tragédie somalienne elle-même de menace pour la paix et la sécurité.

Ensuite, et c'est la seconde caractéristique majeure de ces résolutions, il est frappant de constater que, dans les deux cas, des préoccupations humanitaires sont mises en avant pour justifier une intervention internationale face à un régime répressif ou à un Etat effondré : la résolution 688 insiste pour que les organisations humanitaires aient un accès immédiat aux victimes de la répression et la résolution 794 autorise les forces internationales à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer des conditions de sécurité pour les

opérations de secours humanitaires. En Irak comme en Somalie, l'humanitaire est l'argument clé de l'intervention. Cette constatation m'inspire deux remarques, l'une plutôt optimiste, l'autre empreinte de scepticisme.

L'émergence de l'humanitaire comme justification et comme objectif de l'intervention de la communauté internationale renvoie, me semble-t-il à de profondes évolutions du contexte international. L'effondrement du totalitarisme a marqué le triomphe de la démocratie libérale, seul système politique où l'homme existe comme fin en soi. La "révolution des droits de l'Homme", à la fin des années 80, reflète l'émergence d'une nouvelle conscience mondiale fondée sur une nouvelle appréhension des problèmes de la planète et un nouveau consensus sur l'inacceptable. La souveraineté nationale reste la norme mais elle est parfois remise en cause par de nouvelles aspirations qui placent la dignité humaine au centre de la politique internationale. Cette conception de l'ordre international, fondé sur des valeurs plus que sur des rapports de forces et sur des peuples plus que sur des Etats, tend à se renforcer malgré les réticences des milieux diplomatiques.

Pour autant, et c'est là ma seconde remarque, il ne faudrait pas en conclure que l'ingérence serait devenue la règle et qu'il ne serait plus possible d'assassiner massivement à l'ombre des frontières. Sous l'idée - accréditée par la notion de communauté internationale - d'une humanité réconciliée avec elle-même autour de valeurs humanistes, les Etats continuent d'agir en fonction de leurs intérêts et défendent pied à pied leur souveraineté. Il serait faux en théorie et imprudent en pratique d'imaginer que les résolutions 688 et 794 constitueraient l'ébauche d'un nouveau dispositif permettant de protéger les populations dans leur propre pays. Faux en théorie parce que l'intervention des Etats ne découle pas d'un mouvement de solidarité universelle ; elle procède du sens de leurs intérêts particuliers. Imprudent en pratique car toute intervention internationale suppose, pour être crédible, une volonté politique improbable, hors circonstances exceptionnelles. En 1991, en Irak, il fallut un sentiment de responsabilité occidentale et le débordement de tout un peuple sur les écrans de télévision et les frontières des pays voisins pour provoquer une réaction internationale. Il fallut, surtout, un intérêt bien compris des pays occidentaux : plus qu'un engagement spontané, l'intervention internationale fut un service après-vente rendu *in extremis* pour préserver l'image de la "juste guerre" et éviter un nouveau problème de réfugiés en incitant les Kurdes en détresse à rentrer chez eux en leur offrant une protection - ô combien temporaire - dans le nord de l'Irak.

De même, dans l'ex-Yougoslavie, l'intervention "humanitaire" a surtout servi d'alibi pour cacher la démission occidentale face à l'agression et donner l'illusion d'un engagement international... Les politiques ont toujours eu la tentation de se draper dans la toge de la morale pour masquer leurs intérêts - ou leur indifférence - dans une mise en scène permanente de leurs bonnes intentions. Les discours sur l'ingérence qui fleurissent - ou

plutôt ont fleuri car on n'en parle plus guère depuis quelques mois... - ne sont que les habits neufs de cette vieille tentation. Pour conclure sur ce point, nous ne pouvons que nous réjouir de l'exigence de solidarité qui se fait jour dans nos sociétés mais ne rêvons pas - les émotions télévisées sont bien souvent passagères - et ne nous méprenons pas : ce fameux droit d'ingérence restera opportuniste et sélectif, en fonction de l'intérêt politique, de la visibilité médiatique et de la pression de l'opinion.

NA : Si l'on se réfère à une interview de Rony Brauman, président de Médecins sans frontières, il y a, dans l'arsenal juridique international, des dispositions concernant la protection des personnes civiles dans les situations de guerre et celles-ci, ratifiées par des Etats, ont pour ces Etats, au contraire des résolutions *ad hoc*, une valeur contraignante; en conséquence, l'un des effets de ces résolutions est d'affaiblir le droit humanitaire au lieu de le renforcer.

FJ : C'est bien évidemment une question de fond, à l'heure où l'idée se répand que la communauté internationale serait dorénavant décidée à ne plus tolérer des violations massives des droits de l'Homme. De quels instruments disposons-nous? Essentiellement de la Charte des Nations unies et des Conventions de Genève. Le moins que l'on puisse dire est que la Charte des Nations unies, est peu adaptée aux enjeux actuels : elle ne fait référence qu'à des conflits internationaux et à des guerres d'agressions menées par des armées conventionnelles. Elle n'évoque pas les crises internes et les guerres civiles qui représentent l'essentiel des conflits d'aujourd'hui. Mais on observe, dans les faits, des évolutions qui se traduisent notamment par l'érosion du principe de souveraineté dont nous parlions tout à l'heure et qui permettent, dans certaines circonstances, l'intervention des Nations unies dans des crises internes. Par ailleurs, il y a les Conventions de Genève et les protocoles additionnels de 1977 qui traitent des conflits non-internationaux. Faut-il créer de nouveaux instruments juridiques? Personnellement, je ne le pense pas. Les Conventions de Genève me semblent tout à fait adaptées aux crises actuelles et répondent totalement aux préoccupations qui sont les nôtres en matière de protection des civils et des non-combattants et de respect des intervenants humanitaires. Le problème, c'est que ces Conventions ne sont, trop souvent, pas appliquées, bien que les Etats signataires se soient engagés à "respecter et à faire respecter" les principes essentiels du droit international humanitaire. L'enjeu, à mon avis, n'est donc pas de créer de nouveaux instruments juridiques mais de renforcer le droit existant en le faisant respecter, conformément aux engagements pris par les Etats signataires.

Ce n'est malheureusement pas ce qui se passe et on a l'impression que le droit de Genève est de plus en plus ignoré par ceux-là mêmes qui sont censés le faire respecter. Malheureusement, un droit laissé en friche est un droit qui tombe peu à peu en désuétude. Toutes les résolutions qui sont votées aujourd'hui ne contribuent pas à le renforcer, elles apparaissent plutôt comme des gestes de circonstance, visant à donner l'impression d'une

réactivité et d'un engagement. Montesquieu disait que "les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires" et ce point de vue est, malheureusement, tout à fait adapté à la situation actuelle. La Bosnie offre une bonne illustration d'une crise où les principes essentiels du droit humanitaire sont quotidiennement piétinés malgré le déluge de résolutions votées par le Conseil de Sécurité. Tout au long de la guerre en Bosnie, les pays occidentaux n'ont jamais pris la moindre initiative pour mettre un terme aux massacres, aux déportations et à l'internement des civils dans des camps. Ils sont restés passifs jusqu'à ce qu'un tollé général, provoqué en août 1992 par la découverte des camps, les contraigne à réagir mais les résolutions à répétition n'ont eu aucun effet et la création tardive, en mai 1993, du premier tribunal international pour les crimes de guerre depuis Nuremberg ne change rien à l'affaire : rien n'est fait pour mettre un terme aux exactions et l'absence de moyens laisse penser qu'il s'agit d'une mesure largement cosmétique.

Non seulement les résolutions *ad hoc*, qui autorisent une intervention internationale pour porter secours aux victimes ne renforcent pas les instruments existants mais elles sont parfois lourdes de conséquences pour le respect du droit humanitaire. En Bosnie et en Somalie, par exemple, les forces internationales, non contentes de ne pas faire respecter les Conventions de Genève, les ignorent ouvertement. Dans les deux cas, en effet, les résolutions du Conseil de Sécurité restent muettes sur la protection des victimes et se limitent à la protection des convois et des équipes de secours. Bien plus, le comportement des Casques bleus entre souvent en contradiction avec les principes essentiels du droit humanitaire. En Bosnie, par exemple, les Nations unies ont négocié des échanges de prisonniers, alors que les Conventions de Genève affirment le principe de la libération unilatérale et inconditionnelle. En conséquence, le CICR a été réduit à l'impuissance puisqu'il se trouvait toujours un intervenant "humanitaire" pour faire une offre plus avantageuse... La situation est encore plus grave en Somalie où les forces internationales piétinent ouvertement les Conventions de Genève. Les Casques bleus de l'ONUSOM semblent être au-dessus des lois : ils bénéficient d'une impunité complète et semblent ne mettre aucune limite à l'emploi de la force. C'est ainsi qu'ils n'ont pas hésité à s'attaquer à des hôpitaux ou à des locaux d'organisations humanitaires, en violation flagrante des dispositions des Conventions de Genève. De même, une utilisation immodérée de la force a fait des centaines de victimes civiles depuis le début de l'intervention alors que le droit humanitaire insiste sur la protection des populations civiles dans les situations de conflit.

NA : Il serait intéressant de commenter les effets positifs ou pervers qui peuvent apparaître dans les pays et pour les populations concernées selon que le droit d'ingérence humanitaire est affirmé à l'exemple de l'Irak, de la Somalie ou de l'ex-Yougoslavie, ou à contrario que les Nations unies et la Communauté internationale restent peu ou prou silencieuses comme en Birmanie, au Soudan ou en Géorgie?

FJ : Vous soulevez là deux problèmes fondamentaux : celui de la non-intervention et celui des effets de l'intervention lorsque la communauté internationale décide de s'impliquer dans des conflits internes. La décision de ne pas intervenir renvoie à la question de la sélectivité dont nous parlions tout à l'heure. De ce point de vue, l'arbre ne doit pas cacher la forêt : l'Irak et la Somalie restent des exceptions et de nombreuses crises, marquées par des exactions massives, ne provoquent aucune réaction. Les tragédies du Soudan, de la Birmanie ou l'Afghanistan, par exemple, ne suscitent qu'indifférence de la part de la communauté internationale. Nous cherchons, pour notre part, à éviter, dans la mesure du possible, que ces tragédies oubliées sombrent dans l'oubli, malheureusement sans beaucoup de succès. Pendant un an et demi, par exemple, nous avons vainement essayé d'attirer l'attention de la communauté internationale sur le drame qui se déroulait en Somalie. Il fallut attendre l'été 1992 pour que les pays occidentaux s'intéressent enfin à ce pays déchiré qui, entre-temps, avait basculé dans une terrible famine. Il est clair que, face à des tragédies de cette ampleur, l'implication de la communauté internationale est indispensable pour répondre aux besoins des populations menacées.

Pour autant, cela ne veut pas dire que nous souhaitons une intervention militaire car ce type d'intervention pose d'énormes problèmes. Le premier problème touche à la difficulté d'intervenir dans des crises internes, d'autant plus que les Nations unies sont encore mal préparées à ce type d'intervention. Comme vous le savez, les Nations unies ne sont intervenues, tout au long de la Guerre froide, que dans le cadre de ce que l'on appelle le maintien de la paix dont les principes essentiels sont l'accord des parties au conflit et le non-usage de la force. Il y a aujourd'hui nécessité de sortir de ces paramètres, qui étaient tout à fait adaptés au jeu à somme nulle de la guerre froide, mais qui ne correspondent plus aux exigences des interventions dans des guerres civiles. Ces interventions ne vont pas de soi et soulèvent de multiples questions. Tout d'abord, on peut se demander dans quelle mesure des *outsiders* peuvent apporter des solutions dans des conflits internes, dès lors que les belligérants ne sont pas prêts à rechercher une issue négociée. Mais, au delà de cette question de fond, ces interventions posent deux types de problèmes.

Le premier problème touche aux capacités d'intervention des Nations unies dans les conflits internes. Une intervention sans l'accord des parties dans une crise ouverte est évidemment d'une toute autre nature qu'un déploiement de Casques bleus entre des belligérants ayant accepté de suspendre les hostilités. A l'heure où les interventions dans le cadre du chapitre VII tendent à se multiplier, les Nations unies doivent s'adapter à de nouvelles règles du jeu. Les opérations lancées récemment en Bosnie et en Somalie montrent, en effet, de graves déficiences en termes de définition des mandats, de règles d'engagement, de chaîne de commandement et de coordination entre les différents contingents.

Au-delà de ces aspects militaires, il est clair également qu'il est essentiel d'améliorer la coordination entre les différentes composantes du système des Nations unies. Cette question, qui n'est malheureusement pas nouvelle dans une organisation composée d'un grand nombre d'agences spécialisées jouissant d'une très large autonomie et fonctionnant souvent comme de véritables baronnies, se pose de façon particulièrement aiguë dans les opérations de plus en plus larges et complexes qui sont lancées aujourd'hui. De même, les agences des Nations unies doivent renforcer leurs capacités opérationnelles pour pouvoir intervenir plus efficacement dans les situations d'urgence. A l'heure où l'urgence semble être devenu le nouveau mot d'ordre, les agences des Nations unies doivent s'adapter à des contextes souvent marqués par l'absence d'interlocuteurs étatiques, une insécurité extrême et des évolutions chaotiques. Les crises actuelles représentent un véritable défi pour l'organisation internationale qui doit gagner en souplesse et en capacité d'adaptation pour répondre aux besoins des populations dans les situations de crise.

Le second problème touche à la difficile articulation entre la démarche humanitaire et la logique militaire dans des opérations qui associent maintien de la paix et secours d'urgence. La Somalie jette une lumière particulièrement crue sur les effets pervers que peuvent avoir de telles interventions. Alors que l'objectif initial était d'instaurer des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires, l'intervention internationale a, au contraire, exacerbé les tensions et accru l'insécurité pour les intervenants humanitaires. En s'enfermant dans une logique de guerre, les Casques bleus sont devenus l'un des protagonistes du conflit et ont jeté une ombre sur les principes de neutralité et d'impartialité qui sont essentiels pour établir un climat de confiance avec les belligérants et préserver l'accès aux victimes. L'escalade militaire à Mogadiscio est lourde de conséquences pour la poursuite des opérations de secours : les organisations humanitaires, associées dans l'esprit des populations locales avec une force militaire qualifiée d'humanitaire sont victimes de l'amalgame et voient leurs possibilités d'action se réduire considérablement. La Somalie n'est malheureusement pas la seule situation où la confusion entre humanitaire et politique a eu pour conséquence de réduire l'espace humanitaire. Cette question est au centre de nos préoccupations et souligne l'urgence d'une réflexion sur les principes à l'heure où le champ humanitaire est de plus en plus investi par de nouveaux acteurs.

NA: Dans les cas de non intervention des Nations Unies et de la communauté internationale est-ce que votre capacité d'aide s'en trouve handicapée et, au contraire, quand il y a intervention humanitaire de la communauté internationale, vos moyens s'en trouvent-ils multipliés?

FJ : Malgré les problèmes et les effets pervers dont je parlais à l'instant, nous avons besoin de la communauté internationale et des Nations unies. Non pas pour nous protéger, car les effets de cette protection sont le plus souvent ambigus, voire contre-productifs, mais

pour répondre aux besoins des populations. Il est clair, en effet, que des organisations comme Médecins Sans Frontières n'ont pas la capacité de faire face, à elles seules, à des crises de très grande ampleur. Dans des situations comme celle de la Somalie, l'an dernier, ou du Soudan, depuis plusieurs années, les besoins sont tels qu'ils supposent des moyens bien supérieurs à ceux des ONG. Si on prend le cas de la Somalie, nous avons tenté d'apporter une réponse aux problèmes alimentaires, qui se posaient déjà de façon aiguë dès le début de l'année 1992, en mettant en place des centres de nutrition. Mais monter de tels centres n'a pas de sens s'il n'y a pas, en parallèle, une distribution générale de nourriture et nous n'avons pas la capacité de lancer une opération de cette ampleur. Heureusement, le CICR a pu mettre en oeuvre une énorme opération d'aide alimentaire mais, malgré tous ses efforts, il n'a pu répondre à l'ensemble des besoins compte tenu du climat d'insécurité. En l'absence des Nations unies, les quelques organisations présentes en Somalie au début de l'année 1992 ont dû tenter de faire face en lançant des programmes d'assistance disproportionnés au regard de leurs moyens. Il est clair que l'implication des agences des Nations unies était, à ce moment, vitale : elles seules avaient les moyens d'enrayer la course à l'abîme et leur absence a eu de graves conséquences pour les populations, comme l'a d'ailleurs souligné, à l'époque, le représentant du secrétaire général, Mohamed Sahnoun.

Le problème est là : il ne touche pas à nos programmes, que nous avons toujours les moyens de mettre en oeuvre, mais, dans des crises aiguës, ces programmes n'ont de sens que s'ils s'inscrivent dans des opérations de secours de grande ampleur qui ne peuvent être menées, compte tenu de l'importance des besoins, que par le système des Nations unies. Il est clair qu'il y a une réelle complémentarité entre les ONG et les agences des Nations unies. Le problème de la Somalie est que cette complémentarité n'a pas pu jouer avant l'automne 1992, alors qu'il était déjà trop tard et que la société avait, depuis six mois, basculé dans la famine. Mais, fort heureusement, cette situation n'est pas la règle et, dans beaucoup de cas, les efforts conjugués des organisations humanitaires et des agences des Nations unies permettent d'éviter des catastrophes.

En règle générale, nous avons de bonnes relations avec les agences des Nations unies, que ce soit avec le Haut commissariat aux réfugiés avec lequel nous avons des relations privilégiées, l'Unicef ou le PAM. Bien entendu, ces relations varient en fonction de la personnalité des responsables de terrain et des capacités opérationnelles des différentes agences.

NA : Là où interviennent les ONG, celles ci doivent connaître le terrain, les gens, les mentalités, les habitudes, les traditions, les coutumes, etc. Dans les pays où l'ONU a usé du droit d'ingérence humanitaire, est-ce que ses intervenants veillent toujours suffisamment à ne pas "blesser l'amour-propre des populations" assistées ou aidées?

FJ : Certaines grosses opérations ont parfois tendance à se déployer comme d'énormes machines qui écrasent tout sur leur passage. Là encore, la Somalie fournit un exemple caricatural du peu de respect qu'ont certains intervenants pour les sociétés dans lesquelles ils sont amenés à travailler. Certaines déclarations, au début de l'intervention projetaient l'image d'un pays en forme de terrain vague parcouru de voyous drogués et sanguinaires. Je ne nie pas que la société somalienne avait été profondément déstructurée par la guerre et la famine et que la violence y avait atteint des niveaux rarement égalés mais de là à en faire une description aussi caricaturale... Cette profonde ignorance de la société somalienne et cette totale incompréhension des mécanismes de la crise sont sans doute pour beaucoup dans les dérapages ultérieurs, comme s'il suffisait de mater une bande de délinquants pour apporter une solution à un bouleversement de cette ampleur...

Il ne faut pas généraliser, mais il faut bien avouer que les personnels, civils ou militaires, des opérations internationales ne sont pas toujours respectueux des populations et des traditions locales, comme en témoigne le comportement de certains contingents de Casques bleus au Cambodge. En ce qui nous concerne, nous sommes très sensibles à cette question, pour deux raisons. La première touche à "ce qui nous fait courir", à cet engagement humanitaire qui est essentiellement lié au souci de l'autre et au respect de la dignité humaine. Il est pour nous inconcevable de considérer les victimes auxquelles nous portons assistance comme de simples tubes digestifs ; nous avons affaire à des hommes avec lesquels nous voulons travailler, échanger et que nous essayons d'aider, dans des périodes de crise aiguë, à rétablir leurs possibilités de choix, sans les considérer comme de simples assistés ni prétendre formuler à leur place un projet de société. La seconde tient à la nécessité de comprendre pour agir : nous n'intervenons pas dans les nuages de la philanthropie mais dans des sociétés complexes qui ont une histoire et sont parcourues de rapports de forces et d'antagonismes. Dans ces situations de crise, où l'aide humanitaire est, le plus souvent, un enjeu et une ressource pour les belligérants, il est fondamental, si l'on veut pouvoir aider les victimes, de bien comprendre les mécanismes de la crise et les stratégies des acteurs afin d'éviter que l'aide ne soit détournée de ces objectifs.

Cela étant, je ne crois pas que les ONG aient le monopole de ce sentiment de solidarité et de cette compréhension des sociétés. Beaucoup de responsables des Nations unies partagent cette même attention pour les sociétés dans lesquelles ils évoluent. Le problème est que la lourdeur des procédures, le poids de la bureaucratie et la polarisation sur des interlocuteurs étatiques les coupent parfois des réalités de terrain. De même, le recrutement hâtif, surtout dans le cas de grosses opérations, de personnel mal formé et plus sensible à l'importance de son "per diem" qu'au sort des populations qu'il est censé aider conduit souvent à des comportements d'indifférence et de mépris.

NA : Il est toujours possible d'intervenir là où l'ONU n'intervient pas directement, mais là où les situations sont particulièrement graves, l'intervention de l'ONU devient nécessaire et indispensable. On rejoint ici ce que l'on peut dire sur l'ensemble de la machine onusienne : il y a tout à critiquer, et pourtant elle reste indispensable. Pour cela se pose la question non pas de la passer par pertes et profits, mais de percevoir et d'envisager ce qui peut améliorer son rôle et sa fonction. Dans le préambule de la Charte, il est inscrit: "Nous les peuples", dans les faits les peuples apparaissent peu présents. Pensez-vous que les ONG soient, ou puissent être un des moyens d'expression de "Nous les peuples", puissent être une force morale dans la machine onusienne là où la diplomatie et le cynisme des politiques d'Etat dominant?

FJ : Je pense, en effet, que les ONG sont en quelque sorte le reflet de l'autonomie et des initiatives des sociétés ; elles sont également porteuses d'une exigence de solidarité qui se fait jour dans beaucoup de sociétés et l'expriment par-delà les frontières en réunissant, autour de projets communs, des individus ou des groupes issus de cultures et d'horizons différents. On a beaucoup parlé du phénomène de globalisation qui est à l'œuvre dans les sphères de l'économie, de la finance, de l'information. Ce phénomène est également perceptible dans le domaine des relations internationales et se caractérise par l'apparition de nouveaux acteurs et la constitution de nouveaux réseaux qui jouent un rôle de plus en plus important, parallèlement aux circuits inter-étatiques traditionnels. Le rôle croissant des ONG est l'un des meilleurs exemples des évolutions en cours et témoigne de l'érosion progressive de l'Etat-nation, qui fut longtemps considéré comme le seul acteur de la vie internationale. Lors de la création des Nations unies, dans l'immédiat après-guerre, l'Etat-nation était le pivot de la vie internationale et la centralité de l'Etat fut réaffirmée - et presque déifiée - à l'époque de la décolonisation, ce qui était tout à fait compréhensible dans un contexte marqué par l'apparition de nouveaux Etats avides de reconnaissance et cherchant à s'affirmer sur la scène internationale. Mais depuis, l'environnement international s'est profondément transformé et les Nations unies restent largement prisonnières des schémas traditionnels. Elles doivent aujourd'hui évoluer et s'adapter à une nouvelle réalité qui n'est plus basée sur les seules relations inter-étatiques.

Les responsables des Nations unies, en effet, ont trop souvent tendance à ne traiter qu'avec des interlocuteurs étatiques et à faire preuve de complaisance à l'égard des régimes en place, en partant du principe qu'ils n'ont pas à s'opposer aux Etats membres. Il est temps que les Nations unies évoluent, tiennent compte des nouvelles aspirations de l'opinion et s'articulent avec les nouveaux acteurs qui apparaissent sur la scène internationale. L'ONU est une organisation indispensable : c'est un forum de discussion irremplaçable, c'est, à l'heure où les interventions internationales se multiplient sur les terrains de crises, une instance de gestion des crises et de légitimation des interventions internationales. De même, dans le domaine de l'assistance, les Nations unies ont un rôle essentiel à jouer

car elles disposent de moyens financiers, opérationnels... très importants. Il n'est donc pas question de mettre en doute l'utilité des Nations unies. Il n'en reste pas moins qu'il est essentiel qu'elles s'adaptent aux évolutions en cours, qu'elles se débarrassent de leurs rigidités et qu'elles soient plus à l'écoute des sociétés. De ce point de vue, je crois que les ONG se doivent de les stimuler et de les aiguillonner dans le sens d'une plus grande ouverture. De même, il est de notre responsabilité de les engager à une réflexion sur les principes, à l'heure où l'humanitaire est de plus en plus galvaudé par de nouveaux acteurs qui se piquent d'intervenir sur les terrains de crise.

Après le show de l'été...

Messages, N°73, octobre 1994

par François Jean

RWANDA Dans les camps de réfugiés zairois et tanzaniens, milices et militaires profitent de l'aide humanitaire pour se réorganiser. Quand détournements et exactions sont le quotidien...

Le moment est, semble-t-il, venu de reprendre position sur le Rwanda. Ce n'est bien sûr pas une surprise tant la problématique de cette crise nous est depuis longtemps familière. En avril/mai, déjà, la dynamique des mouvements de population et l'organisation des camps en Tanzanie soulevaient des problèmes de fond. En mai/juin, également, la question de la collaboration avec les responsables du génocide était au centre de nos préoccupations. L'exode massif du mois de juillet n'a fait que renforcer l'acuité de ces problèmes en leur donnant une dimension sans précédent et en les étendant à Goma et Bukavu.

Nos équipes dans les camps sont confrontées à un dilemme : pour pouvoir travailler, elles doivent traiter avec les anciennes autorités rwandaises qui encadrent les populations, au risque de reconnaître, de cautionner et de renforcer les instigateurs du génocide. Ce paradoxe ténébreux - et ô combien traditionnel !- de l'action humanitaire, qui conduit à engraisser les bourreaux pour nourrir les victimes, n'est certes pas spécifique de la crise rwandaise... Il prend toutefois, dans ce cas précis, une dimension particulière, du fait du génocide.

Les camps de réfugiés sont utilisés par les anciennes autorités comme base économique, comme faire-valoir politique, voire comme réservoir de recrues, dans la perspective d'une reconquête du pouvoir au Rwanda. Là encore, cette instrumentalisation des camps, selon le schéma classique du "sanctuaire humanitaire" n'est ni nouvelle ni spécifique. Elle prend, toutefois, une ampleur inédite dans le cas du Rwanda, par l'importance de l'exode, son caractère organisé et, surtout, le génocide qui l'a précédé.

Ces questions se posent aujourd'hui à nous avec insistance et les derniers développements nous interdisent de les évacuer plus longtemps.

Loin de s'améliorer, nos possibilités d'intervention dans les camps sont de plus en plus limitées, du moins si nous tenons à préserver certains principes d'action. L'accès aux populations, sans le truchement des anciennes autorités qui utilisent l'aide humanitaire pour renforcer leur emprise sur les réfugiés, est de plus en plus problématique. Toute tentative en ce sens se traduit, à Goma comme auparavant à Benako, par des tensions voire des menaces à l'encontre des équipes.

Par ailleurs, au delà de l'assistance, les problèmes de protection sont de plus en plus aigus et toujours non résolus. Malgré la présence internationale, les exactions et les assassinats restent monnaie courante.

Les informations, faisant état d'une réorganisation des FAR et du lancement prochain d'actions de reconquête ou de déstabilisation à l'intérieur du Rwanda, se multiplient. Il est certes difficile de faire la part des rumeurs et des réalités; il n'en reste pas moins qu'il s'agit là, probablement, d'une tendance lourde qui risque de se concrétiser dans les prochaines semaines.

Le HCR vient de prendre publiquement position sur les problèmes de sécurité à l'intérieur du Rwanda. Cette démarche volontariste va bien au-delà de l'arrêt de l'encouragement au rapatriement (position que nous ne pourrions qu'appuyer dans les circonstances actuelles) et met unilatéralement en cause les nouvelles autorités. Elle passe sous silence les exactions qui se produisent dans les camps où le rôle de protection du HCR est quotidiennement bafoué, posant ainsi des problèmes de fond. Outre les questions qu'elle soulève sur la neutralité du HCR, cette prise de position publique noie la spécificité du génocide dans une vision indifférenciée des "violences inter-ethniques" et des massacres réciproques.

Pouvons-nous, dans un tel contexte, rester silencieux ? Cela ne semble pas possible. Pour des raisons qui tiennent à la fois à la nécessité de retrouver un minimum de possibilités d'action dans les camps et aux responsabilités particulières qui nous incombent alors que les responsables d'un génocide sont toujours actifs et prêts à prendre leur revanche.

S'il est, à ce stade, prématuré d'évoquer les modalités d'une éventuelle prise de position, les objectifs de celle-ci peuvent être définis à grands traits :

- 1) Recréer, dans les camps, un espace minimal qui puisse nous permettre d'intervenir efficacement (en plus du problème moral posé par la coopération forcée avec les responsables du génocide, l'intervention des "leaders" dans la mise en oeuvre de l'aide se traduit par la marginalisation de certains groupes qui sont, de fait, exclus des circuits d'assistance).

2) Assurer une réelle protection des réfugiés (à cet égard, l'expérience de Benako montre que, malgré tous nos efforts, nous n'avons toujours pas obtenu de résultats significatifs sur ce point). Il est de notre responsabilité de stimuler le HCR et de le pousser à assumer concrètement et effectivement son mandat de protection.

3) Eviter, autant que possible, ou, en tout cas, tenter de minimiser l'instrumentalisation de l'aide. Il est, sans doute illusoire, de penser arriver à un total contrôle de l'assistance aux réfugiés dans cette "foire aux ONG" qu'est devenu Goma. Mais nous devons au moins essayer d'en limiter les effets pervers en nous efforçant de faire en sorte que l'aide, censée parvenir aux victimes, ne soit pas mobilisée par les responsables du génocide. Ceux-ci cherchent à renforcer leur emprise sur ceux qu'ils ont entraînés dans l'exode pour financer leur reconquête du pouvoir en Tanzanie.

4) Lutter contre la banalisation du génocide, sans, pour autant faire preuve de complaisance à l'égard du FPR.

The role of NGOs in conflict situations and in the peace process

The case of a humanitarian organisation

*Colloque organisé par International Peace Academy
and United Nation University, Tokyo, janvier 1995.*

par François Jean

A. NGOs in conflict situations

In the past few years, NGOs and particularly humanitarian organisations have been active in most conflict areas. This strong presence is the result of a long process. Schematically, three periods can be distinguished in the history of NGOs' involvement in conflict situations.

Until the beginning of the 70s, the International Committee of the Red Cross (ICRC) was virtually the only organisation that operated in war situations. The ICRC's interventions were based, amongst other principles, on the consent of the national authorities and on the practice of working on all sides of a conflict at all times. This reference to a clearly defined set of principles has certainly allowed the ICRC to minimise the dangers and possible perverse effects of humanitarian interventions. However, it also restricts their ability to mount rapid operations in situations where the warring parties are unwilling to conform to the ICRC's principles.

In the early 70s, a new type of NGO, notably the so-called "French Doctors" began operating in conflict situations. The very creation of Médecins Sans Frontières (MSF) in the aftermath of the Biafra war was a clear divergence from some of the ICRC's principles. MSF endeavours to secure the consent of national authorities for its operations, but in the event of refusal is ready to intervene illegally as was the case in Afghanistan, Erythrea, El Salvador, Iranian Kurdistan in the 80s or, more recently, in Iraqi Kurdistan just before the huge exodus of April 1991. Not being mired in sovereignty principle, MSF and some other organisations have put into practice their "duty to intervene" wherever there are populations in danger. In the meantime, this new type of NGO has a slightly different conception of neutrality than the ICRC. We generally try to intervene on both sides of the conflict, but if there is too many obstacles and if there are urgent needs

in the civilian population we are ready to begin a relief operation on one side. Our conception of "operational neutrality" means that we never take sides nor support one party or the other. However, in the event of massive human rights violations, we feel that it is our duty to talk about and, in the most serious cases, denounce the crimes against defenceless people, even at the cost of antagonising the party responsible.

Despite this departure from a strict conception of neutrality, our ability to gain access to victims is based on the strong respect of the principles of independence and impartiality. It is also based on long experience of conflict situations and on the professionalism and dedication of the volunteers in the field. In general, private humanitarian organisations are now major actors in present-day political crises. They are very well adapted to internal conflict situations. Their flexibility and capacity to react quickly make them special players in these changing and volatile situations and precious partners for the international organisations also present in the same field. In short, over the past twenty years, the ICRC and a handful of NGOs working in a different manner but on a complementary basis, have been able to define progressively a small and often precarious "humanitarian space".

Over the past few years, this fragile "humanitarian space" seems to have been under more and more stress. There is certainly no easy answer to this evolution which is a central concern to humanitarian actors and this is not the place to elaborate too much on such a vast and difficult question. However, I would like to list very briefly some factors of change in the political and institutional environment of humanitarian intervention :

- Firstly, the fragmentation of political forces and armed movements : even if there has not been a radical change in the nature of so-called "low intensity conflicts" since the end of the Cold War, these internal conflicts are more often than not notable for the weakening or total collapse of state apparatus. In the meantime, "traditional" guerrillas, which are usually willing to offer minimal protection to humanitarian actors because of the international respectability and legitimacy it confers on them, are breaking up. In many situations, armed movements split into rival factions and loose control of their troops, leading to the formation of clusters of rebels or armed gangs.

- Secondly, the diminishing of external support : deprived of their former Cold War backers, both government and guerrilla forces are increasingly left to fend for themselves and are forced to fight over the scant resources available. Many wars today are financed by trafficking, racketeering and looting civilian populations and relief assistance. The risks for humanitarian organisations are all the greater because relief assistance is more often than not the sole external resource still injected into conflicts situations. Consequently, humanitarian aid may easily become part of the process of violence and a factor in perpetuating conflicts. In this context, humanitarian organisations have a special responsibility

to make sure that the assistance intended for the civilian population is not used by the warring parties for their own objectives. That is why serious evaluation of the needs and strict control of the distribution are very important rules for any actor bringing resources into a war situation.

This vigilance to avoid relief aid becoming a resource for the warring parties is all the more important as it is ever more frequently channelled within the country itself and distributed at the heart of war zones. All throughout the Cold War in the 70's and 80's most assistance was in fact distributed at the periphery of war-torn countries, mainly in refugee camps. Guerrilla movements found political legitimacy in the camps through their hold over the refugee populations, as well as an economic base in the aid poured into the camps and a recruitment pool of potential fighters. This phenomenon of "humanitarian sanctuary" was and still is a key factor in perpetuating conflicts. So it was that in 1979, the aid that was essential for the survival of the Cambodians forced into exile by the Khmer Rouge actually enabled this totalitarian movement to get back on its feet. Likewise, in the summer of 1994, international aid provided for the Rwandan refugees who had been forced to flee into Tanzania and Zaire out of fear of the RPF and of propaganda spread by the local authorities, is being used by the former Rwandese authorities who carried out the genocide to reinforce their control over the refugee population and to prepare to re-conquer Rwanda.

However, international assistance is now injected more and more into the very heart of war zones inside war-torn countries. This "internalization" of assistance is a sharp break with previous aid delivery system and is the result of two main factors :

- The first is the new UN readiness to work in open crisis situations. The UN has resigned itself to work in protracted crises. The new international approach to relief assistance in internal war has become what can be called "negotiated access". This involves reaching agreement with warring parties on modalities to move and deliver assistance within an ongoing conflict. The first example of this approach was UN's Operation Lifeline Sudan in 1989. Variants have emerged in places such as Angola (1990), Ethiopia (1990), Iraqi Kurdistan (1991), Bosnia (1992)...

- The second factor is a trend towards internalisation of refugee assistance. When it comes to refugees, the "preventive" policies that are so much talked about today are, in fact mainly reactive and defensive : instead of trying to solve the problem at its source, they look for a way to just plug up the leaking dam. The example of Iraq is a particular illustration of the international community's concern to avoid any new refugee problem, even at the cost of protecting the repatriated Kurds in their own country, however temporarily. Wearing a humanitarian disguise, Operation Provide Comfort was essentially aimed at persuading the Kurds to withdraw from the Turkish border and return home where they were

offered temporary protection and humanitarian aid within Iraq itself. The international reaction to the plight of the Kurds is certainly the most clear-cut example of a new "containment" policy based on the triptych of repatriation, "security zones" and humanitarian aid. From Iraq to the former Yugoslavia, as well as in Sri Lanka, this new policy seems to be becoming the norm while "security zones" are more and more replacing "humanitarian sanctuaries".

This internalisation of humanitarian assistance means that there is an ever increasing number of actors involved inside war-torn countries in so-called "complex humanitarian emergencies". Apart from the ICRC and "traditional" front-line humanitarian organisations, the last few years have witnessed the new involvement of an increasing number of United Nations' bodies, States, armed forces - be they national, multinational or international - and of a new generation of NGOs often acting with little experience and very few rules or principles in complex war situations. This evolution was particularly visible in places like northern Iraq, Somalia or Rwanda. This is indeed a very significant change.

But one should not misunderstand the global landscape : this new type of operation involving numerous actors inside war-torn countries is the exception not the norm. In most conflict situations, only a handful of humanitarian organisations are involved amid general indifference. To take only a few recent examples, this was the case in Somalia where the ICRC, SCF and MSF were the only international presence from January 1991 to July 1992; this was the case in Afghanistan where the ICRC and MSF were the only organisations to maintain a permanent presence in Kabul during three years of heavy fighting beginning in the summer of 1992; this was the case in Chechnya where, once again the ICRC and MSF were the only humanitarian presence all along the conflict. This last case and the absence of reaction of the so-called "international community" during the genocide in Rwanda last year are telling examples of a trend towards non-intervention which seems to have taken shape over the last two years.

But even if international interventions in conflict situations remain - and may become more and more - exceptional, I will now concentrate on them to describe the role of NGOs in the peace process and their interactions with peace support operations.

B. NGOs in the peace process

Concerned for the civilian populations trapped by the fighting, humanitarian organisations are clearly anxious about the peace process.

Yet they have in theory no role to play in settling conflicts. Humanitarian aid does not try to settle armed conflicts but stops at trying to dress wounds. It seeks to help and protect populations in danger without taking part in the conflict and leaves the search for negotiated settlements up to the political actors. This distance from political issues and this neutrality towards the fighting sides are essential for preserving in all circumstances their chances of gaining access to the victims.

Although humanitarian organisations do not in theory get involved in seeking political solutions, they do in fact play a fairly significant role in the peace process. First of all in a preventive, way by trying to limit the consequences of the violence that makes societies fall over the edge into war and destruction. Secondly by playing an important role in the rehabilitation and reconstruction activities that go along with the peace process.

Prevention

The possible preventive role of NGOs is linked to their early presence in the field. It is in effect clear that the early involvement of humanitarian organisations is an important element in stabilising violent situations. The presence of international players can have a dissuasive effect on the local powers, can broaden the possibilities of expression by the civilian population and, finally, could enhance the keeping open a minimum of dialogue between the warring parties. Moreover by supplying humanitarian relief a minimum of normality can be maintained and perhaps curtail the spiral of violence at an early stage, before it spins entire societies into chaos. In this regard, the total absence of United Nations' organisations in Mogadishu in 1991 and the first half of 1992 and in Kabul since January last year have probably been partially to blame for the clear-cut deterioration in the situation in these two capitals that are by now on their knees from war.

Humanitarian organisations also often play a basic role of information and motivation for the international community. Their knowledge of the situation and their closeness to the people enable them to give early warning on the possible outbreak of crises and to incite the international community to act quickly to staunch the further deterioration of a situation. Early warning is often a fundamental element in managing crises because an international operation has all the more chance of making an impact by its being mounted before the crisis becomes uncontrollable.

This information does not, however, in itself generate interest and incite the international community to react. There are too many examples of acute crises — e.g. Somalia, Liberia, Sudan, Rwanda, Afghanistan and Tajikistan — demonstrating that despite all their efforts, humanitarian organisations in the field have not succeeded in breaking through international indifference, at least at an early stage of the conflict. Early warning systems, no matter how sophisticated they may be, are not in themselves enough to provoke a reaction. The mechanics are nothing if there is no political will behind them.

The so called "international community" and especially the governments that go to make it up only mobilise if there is a political interest, high media-profile or a strong public pressure. From this point of view, the NGOs have, through their close relationships with the societies they come from, a fairly important potential for mobilising public opinion. But this is not always enough, and preventive policies that are being so widely discussed today are in fact mainly reactive and more often than not too late in coming.

Relief and rehabilitation

Above and beyond their preventive role, humanitarian organizations often play a not negligible part in the peace process. Here too, the presence of humanitarian organizations can have an important influence in considering the needs and expectations of the civilian populations. They can also have an influence on the restoration of a climate of confidence between the warring parties, especially through the negotiations on the question of distributing aid and the problem of gaining access to victims. Supplying aid and supporting rehabilitation and reconstruction projects are important factors in the difficult period of transition and normalization that follows a crisis.

Beyond the signing and the implementing of a peace agreement, the end of a crisis in many situations entails rebuilding infrastructures, kick-starting the economy and, more generally, improving the economic and social situation of the populations that have been sorely tried and now await the dividends of peace with impatience. Gaza is an example of the disillusion that can quickly seep in when the people's living conditions do not make a rapid improvement. And consolidating the peace can become a very fragile process. The NGOs are certainly not in a position to finance big economic recovery programmes but their adaptability and their ability to intervene at the local level allows them to play a non-negligible role in the process. For example, the success of repatriation programmes depends in large part on the economic and social projects that can be started to facilitate the reintegration of refugees and displaced people into their home regions. Likewise, demobilization and disarmament programmes have little chance of success if they are not accom-

panied by measures aiming to facilitate their reintegration in the civilian society. Humanitarian organizations can play an important role in many areas by the fact that they are close to the people and are settled into even the remotest areas. And this role can be complementary to that played by the international organizations and the peace-keeping forces.

Coordination

But this coordination with other political and military players in the peace process is not a foregone conclusion. The fast increase in peacekeeping operations over the past few years has created new challenges for the humanitarian organizations working in crisis areas. They must now think in greater detail about their role in the peace process. Most of all they must have a profound re-think about the co-operation with other international actors that are now proliferating in crisis areas. Such reflection is all the more necessary for the fact that, apart from the dramatic increase in the number of United Nations interventions, there is a considerable broadening of the field of these operations.

Since the end of the cold war, peacekeeping is not anymore only deployment of international observers or interposition of neutral forces between the warring parties, provided they had agreed to suspend hostilities in the first place. UN operations have grown considerably in scope : they now cover a whole range of activities from mine clearing to organizing elections, demobilizing and disarming combatants, training police forces, repatriating refugees, defending human rights, providing relief assistance or rebuilding shattered economies.

Some of these new missions are precisely on the traditional scope of NGOs. Consequently, they should strengthen their coordination with UN bodies. Beyond their traditional co-operation with humanitarian organizations like UNICEF, the World Food Program or UNHCR with whom they have established, in general, a good working relationship over decades, they should try to find the right association with the new UN multifunctional peacekeeping operations. In theory, the collaboration pose few problems, provided the peacekeeping operation is based on an agreement between the parties concerned. But there is a need for wariness of future uncertainties because these operations can go wrong, as was the case in Angola in 1992 for example. If civil war flares up again, it is important that the relief organizations are not overtly associated with one side or another and that they can continue to enjoy relative neutrality. In such operations, there must be certain limits with regard to humanitarian and political coordination. A too close association could rapidly reduce humanitarian assistance to a tactical bargaining chip and humanitarian organization could easily become hostages to the political game. Aid to the victims is not negotiable, it is a moral obligation quite independent of any political process. Co-operation between relief agencies must be effective, but it is not desirable for collusion to arise between the humanitarian and political players.

Military logic versus humanitarian rationale

This prudent approach with regard to the collaboration between NGOs and UN forces is particularly important in the case of the new "military cum humanitarian" interventions. Apart from the rapid increase in the number of interventions and in the diversity of UN missions, some recent international operations signal a radical break with the traditional conception of peacekeeping. The UN operations undertaken in northern Iraq, in Bosnia and in Somalia heralded the appearance of a new type of intervention that uses military means to protect relief operations. On first sight, this evolution should be cause for rejoicing. But the implementation of good intentions is not as evident as all that and the increasing militarization of the humanitarian efforts in the name of security and logistics is seriously prejudicial to humanitarian action. International intervention in Bosnia has shown that in deploying troops almost none of the problems encountered by humanitarian organizations in conflict situations has been solved. Quite to the contrary, it can create additional problems, as we see in the case of Somalia. While the aims of the Somali operation were "to establish a secure environment for the humanitarian relief operation", the international forces added to insecurity and reduced the humanitarian space in the Somali capital. By entering into the conflict, the UN troops have weakened the position of humanitarian organizations which were quickly associated in the mind of the Somali people with a military force. As a result, the possibilities for action by NGOs and UN relief programmes have been greatly reduced.

The Somali example throws a particularly harsh light on the contradictions between peace enforcement which supposes clearly defined political objectives and humanitarian assistance which demands strict impartiality. Humanitarian organisations can be no other than opposed to interventions that combine the military logic and humanitarian rationale under the same emblem. Such amalgamation throw doubt on the independence and impartiality of humanitarian actors. Yet it is just these two principles that enable humanitarian organizations to gain access to the most threatened populations. That is why we strongly feel that there should be as clear a distinction as possible between political and military action on the one hand and humanitarian aid on the other.

But in formulating this remark, we only hope that we could help to improve the coordination between NGOs and the United Nations in future operations. We are not opposed to international interventions. On the contrary, we are quite concerned by the relative retreat of the United Nations since the Somali operation. After a period of rapid expansion of peacekeeping operations, the tragedy of Rwanda is a very worrying illustration of the new reluctance to intervene in today's crisis. The simple fact that it was possible in 1994 to commit genocide amid widespread indifference raise grave questions on the very meaning of "international community". Fifty years after the creation of the United Nations,

this community might reasonably be expected to at least protect its members when they find themselves the target of radical extermination attempts. In the face of bloody conflicts, massive human rights violations and large scale destitution, the United Nations and its member states just cannot abandon threatened populations to their fate.

In conclusion, NGOs could play an important role in the peace process. Their co-operation with international organisations and governments should be fostered on a complementary basis but should avoid any confusion between political and humanitarian rationale.

Realpolitik contre droits de l'homme

Messages, N°79, juin 1995

par François Jean

TCHÉTCHÉNIE Déclaré *persona non grata* par les militaires russes, MSF a dû quitter le Sud de la Tchétchénie. Les opérations de nettoyage et de « normalisation » du pays se poursuivent aujourd'hui sans témoin.

Six mois après le début du conflit, la guerre se poursuit en Tchétchénie avec son cortège de dévastations : la plupart des villes sont en ruines, les tombes fraîchement creusées se comptent par milliers, les personnes déplacées par centaines de milliers...

La destruction de Grozny, qui comptait 400 000 habitants, est une tragique illustration des méthodes employées pour liquider les "bandes mafieuses".

Depuis l'échec sanglant des premières offensives russes sur la capitale, qui se soldèrent par un véritable carnage pour les jeunes recrues transformées en chair à canon, les autorités militaires se contentent d'anéantir les foyers de résistance sous un véritable déluge de feu puis d'occuper les ruines et de les "normaliser" par les méthodes éprouvées de l'arbitraire policier. A cet égard, Grozny évoque moins Beyrouth, Mogadiscio ou Sarajevo que Hargeisa, en Somalie, rageusement rasée par Siyad Barré en 1988 ou Hama, en Syrie, méthodiquement bombardée en février 1982 avant d'être livrée aux forces de répression.

Une sale guerre faite d'exactions et de massacres

C'est ainsi que toutes les grandes villes de Tchétchénie ont été soumises à des bombardements massifs et indiscriminés qui ont causé de très lourdes pertes dans la population civile. Cette situation est d'autant plus inacceptable que les civils ne sont pas seulement les principales victimes du conflit, ils sont devenus des otages et un objet de chantage pour obtenir la reddition des combattants. Menacés de bombardements aveugles, nombre de villages ont ainsi tenté de se préserver en se soumettant aux autorités russes. Mais les engagements pris ne sont pas toujours respectés comme en témoigne la tragédie de Samashki où, après avoir obtenu le départ des combattants, deux cent civils sans défense furent massacrés le 7 avril dernier.

Au-delà des bombardements et des opérations militaires qui s'intensifient dans les montagnes du sud encore aux mains des indépendantistes, la guerre continue jusque dans les villes contrôlées par les forces russes. Une sale guerre, faite d'embuscades et de représailles, d'arrestations et de disparitions, de tortures et d'exécutions arbitraires...

Les forces russes se transforment en armée d'occupation

Après six mois de bombardements et d'exactions à grande échelle, les forces russes se transforment peu à peu en armée d'occupation et les organisations humanitaires sont plus que jamais indésirables. C'est ainsi que, le 2 juin, Médecins Sans Frontières a été contraint de quitter le Sud de la Tchétchénie.

Avec le départ de la seule organisation humanitaire encore présente dans les zones non-contrôlées, les populations civiles sont abandonnées sans témoins face au rouleau compresseur russe.

Au-delà de l'arrêt dramatique de toute possibilité d'aide médicale dans le Sud, il n'est pas sûr que ce départ forcé se traduise par une aggravation du sort des populations sur le plan de la protection, tant il est vrai que, depuis le début du conflit, les principes essentiels des Conventions de Genève sont systématiquement violés, en toute impunité. Pour "rétablir l'ordre constitutionnel", le Kremlin a eu recours à des méthodes brutales et arbitraires faisant peu de cas de la légalité et du respect de la vie humaine. Pour "nettoyer les bandes armées", il n'a pas hésité à bombarder ses propres concitoyens et à recruter des mercenaires qui sèment la terreur parmi la population civile. Que cette population relève des "affaires intérieures" de la Russie ne change rien au problème mais les pays occidentaux, dans le cas de la Tchétchénie, sont malheureusement portés à troquer le discours des droits de l'Homme pour les délices retrouvés de la *realpolitik*.

The problems of medical relief in Chechen war zones

Central Asian Survey, 1996

par François Jean

Médecins Sans Frontières has been working in the North Caucasus for almost two years. We first intervened in Ingushetia to bring assistance to Ingush refugees from the Prigorodny district in North Ossetia.

In the summer of 1994, we extended our activities to Chechnya from our base in Nazran. Our programme focused on helping the medical authorities in their efforts to cope with the cholera epidemic in the eastern part of the republic. We also delivered medical supplies to hospitals where there was an acute shortage of drugs, due partly to the embargo imposed on Chechnya by the Russian authorities.

From September 1994, the increasing tension and medical shortages in Chechnya led us to progressively increase our intervention in response to the ever-growing needs.

In early December, the "open phase of the crisis" began and the war broke out. Confronted with the dramatic and ever-growing human consequences of the conflict, we considerably expanded our presence and assistance.

From December until the end of February, we concentrated on assisting the overcrowded hospitals around Grozny and south of the capital. We also reinforced our team in Nazran and opened activities in Khassavyourt to bring assistance to the huge numbers of refugees pouring into Ingushetia and Daghestan.

From early March, while continuing our assistance to refugees and displaced people, we tried to help re-establish a minimal medical service in Grozny. This involved the re-opening and re-supplying of the hospital and polyclinics devastated by fighting and heavy shelling.

During this same period, we installed permanent medical and surgical missions in the southern part of the country. This permanent presence in the regions which were not yet under the control of the Russian forces was all the more important for the fact that the civi-

lian population was the most at risk in these areas threatened by military offensives and bombardments or air raids. Over these three months, we did our best to bring assistance to people in need (particularly displaced persons) and to treat the increasing number of wounded in this region which was most affected by fighting and shelling.

In mid-February, we installed a medical mission in Kurtchaloi and, at the end of March, another team settled in Chatoi where it worked until an ultimatum from the Russian military authorities forced it to evacuate along with the wounded people under treatment on June 2, 1995. In the meantime, another surgical team was installed in Vedeno at the beginning of February. In early April, the increasing number of fighters present in the town convinced the team to hand over to a Chechen medical team and to move to Marketi where it re-established medical and surgical services for the civilian population.

Despite all our efforts, it must be said that we largely failed to answer all the needs. The reasons for our shortcomings were numerous :

- the extent of the needs
- the few NGO's present in Chechnya
- the total absence of United Nations agencies
- the lack of diplomatic support by the so called "international community"
- the obstacles set by the Russian military authorities hindering relief assistance in Chechnya, particularly in war zones.
- and, last but not least, the sheer brutality of this war mainly aimed at civilians with little respect for relief convoys or medical installations.

The last two points I shall now discuss in more detail.

Firstly, the problem of gaining access to the victims was very acute in the case of Chechnya. From the end of February, no authorisation was given for relief convoys to enter conflict zones. Furthermore, cars were frequently stopped at checkpoints.

Despite these repeated obstacles, we managed to overcome part of the problem by multiplying our supply trips using cars loaded with medicine. In a context of frequent firing on roads, this strategy, undertaken at great personal risk by our teams, allowed us to maintain a minimal stock in our hospitals in the south. Although it was an imperfect answer for the problem of medical supply, it was not a solution for general relief - food, shelter - which was most needed in March and early April at a time when the southern part of the country was being flooded with displaced people fleeing the heavy bombing in Grozny, Argun, Gudermes and Shali...

At the end of April, the situation improved, partly because many of the displaced people moved northward to try to re-establish themselves in their place of origin or to seek refuge in Ingushetia and Daghestan and partly because the military authorities were more accommodating in light of the celebrations of 9th May in Moscow. But only days after the end of the celebrations, we faced renewed and increasing pressure and obstacles from military authorities.

These obstacles were twofold. Firstly, continuous administrative difficulties. Throughout our intervention, we had been suspected of contravening a multiplicity of rules and regulations, sometimes contradictory, on issues such as customs, visas, registration. Such difficulties reflect both the complexity of Russian red tape and the political reticence to allow independent NGOs to intervene in Chechnya. In any event, it greatly reduced our ability to react rapidly and with flexibility to the needs of the population.

Secondly, deliberate attempts by the Russian forces to forbid any kind of assistance for the regions of Chechnya which were not under their control. We had, on many occasions, the strong impression that some military authorities were not willing to make a distinction between civilians and fighters. I myself remember a conversation with a high-ranking general - a true dialogue of the deaf - when our focus on assistance to the civilian population was met systematically with accusations of help to the fighters.

Notwithstanding the difficulties encountered by humanitarian organisations, I must highlight the dramatic human consequences of the war.

After the bloody failure of their first attempts to enter Grozny, the Russian military authorities adopted a very brutal strategy at a considerable cost to the civilian population. For several weeks, Grozny was subjected to heavy artillery and aviation bombing until the Russian forces were able to occupy the ruins.

The gravity of this strategy should not be under-estimated. There have been a great number of comparisons in the media between Chechnya and Afghanistan or between Grozny and Beyrouth or Sarajevo; but if I were to give my personal opinion on the issue I would say that the tragedy of Grozny reminds me of the fate of Hargeisa, razed to the ground by Siyad Barre in 1988, or Hama submitted to heavy bombardment in February 1982 and then subjected to bloody repression by Syrian security forces. In these three situations national authorities deliberately destroyed large cities on their territory and exposed their own citizens to indiscriminate shelling. The paradox, in the case of Grozny, is that the Russian population was the main victim of the bombings at a time when most of Chechen families were able to find refuge with relatives outside the capital.

Once Grozny had been reduced to rubble, other towns such as Argun, Shali and Gudermes were also partly destroyed by indiscriminate shelling without any consideration for the fate of the civilian population.

This kind of strategy is unacceptable. Indiscriminate and disproportionate attacks on civilian locations - including schools, hospitals - is a flagrant violation of international humanitarian law and the Geneva Conventions.

The civilian population was not only the main victim of this war, it was also, in a way, made hostage and submitted to heavy reprisals and collective punishment. In the event of an act of resistance, the whole village risked being shelled and destroyed.

One consequence of this type of war can now be clearly seen in Chechnya in the overwhelming number of new tombs found in every village or town cemetery. Furthermore, hospitals which were overburdened during the worst periods of shelling also witnessed the direct consequences of this type of war. To take only one example, in Chatoi from May 16th to May 25th, our team performed 50 surgical interventions on war wounded people under general anaesthesia. Of these 50 cases, 33 were major operations and most of the wounded were civilians. I should add at this point that during the worst periods, at the end of May, we had to operate in the cellar of a private house, the hospital itself being insufficiently safe in a context of indiscriminate air bombing.

Apart from indiscriminate shelling and disproportionate attacks on civilian locations, we heard of numerous cases of exactions, executions, looting and abuses in the period following the fighting. We were also aware of widespread detentions in "filtration points" and prisons with clear violations of human rights including beating, torture and mistreatment. In general, it seems that looting and racketeering continued for a long period in many places in Chechnya.

However, human rights organisations are better placed to broach these subjects than we are. Our duty is to concentrate on treating the victims and we have neither the time nor the mandate to undertake systematic enquiries on individual cases of human rights violations. Nevertheless, the work of human rights organisations should be given strong support at this stage. The killing still continues under a different guise. War gives way to a cruel cycle of ambush and reprisals. It is therefore more important than ever to call for the respect of human rights.

For our part, we have been trying, since December 1994, to focus the attention of public opinion and democratic countries on the flagrant violations of international humanitarian law in the conflict.

Unfortunately, we have met with very little success. There have been some protests but these have lacked in strength. The European Union postponed, for a while, the signing of an interim agreement ; but the climate of the G7 summit in Halifax showed that the general indifference to the fate of the Chechens could easily turn to concession and even connivance with the Russian leaders.

Not to denounce the utter contempt for civilian lives shown by Russian leadership is most worrying. The excuse of the Chechen crisis being an internal matter doesn't alter the problem at all. All States and particularly democratic countries, have an obligation "to respect and to ensure respect" for the Geneva Conventions.

The last year was, for humanitarian organisations, the year of disillusion. After Rwanda, where a genocide was allowed to happen live on TV screens without any reaction from the so called "international community", Chechnya now highlights the gap between knowledge and conscience and the fact that the worst may happen in a climate of total impunity.

Expulsion : le prix du témoignage

Messages, N°83, janvier 1996

par François Jean

RWANDA Après plus de deux ans de présence, la section française de MSF a été expulsée du pays avec trente-huit autres associations humanitaires. Cette décision, qui ne s'est assortie d'aucune explication convaincante de la part du gouvernement rwandais, est inacceptable car les besoins médicaux restent énormes et les violations des droits de l'Homme persistent.

Après avoir publiquement dénoncé le génocide au printemps 1994 et avoir refusé toute collaboration avec ses instigateurs en prenant la décision de quitter les camps de réfugiés rwandais à l'automne 1994, MSF est aujourd'hui indésirable pour les autorités du pays. Tout en fondant sa légitimité sur la lutte contre le génocide, le gouvernement rwandais, loin de s'engager sur la voie de la justice, commet des violations graves des droits de l'Homme à l'encontre de la population.

L'expulsion de MSF est un signe supplémentaire de la dérive d'un régime de plus en plus enfermé dans une logique de répression, qui cherche à réduire au silence les organisations témoignant du sort des populations. La notification de notre expulsion ne nous est parvenue que par voie de presse. Aucune lettre officielle ne nous a été adressée pour nous informer des raisons de cette mesure et de ses modalités pratiques.

En quelques jours nos équipes médicales ont été expulsées des dispensaires et hôpitaux dans lesquels elles travaillaient.

Après quinze jours d'efforts pour rétablir le dialogue, nos démarches répétées auprès du ministère de la Réhabilitation pour obtenir des éclaircissements n'ont pas été couronnées de succès.

La seule justification de notre expulsion et de celle de trente-sept autres ONG figure dans un communiqué du ministère de la Réhabilitation indiquant que les organisations visées par cette mesure n'étaient pas en règle sur le plan administratif ou n'étaient pas suffisamment efficaces.

Cette explication est loin d'être convaincante: la section française de MSF était normalement enregistrée et, avant notre expulsion, les autorités sanitaires rwandaises n'avaient jamais mis en cause la qualité de notre travail médical.

Au contraire, MSF apportait, en étroite coopération avec le ministère de la Santé, une contribution substantielle à la remise en marche et au fonctionnement des hôpitaux et des centres de santé dans neuf préfectures du pays .

Avant cette expulsion, quatre-vingt-huit volontaires des différentes sections de MSF travaillaient, en collaboration avec un millier de professionnels rwandais, dans six hôpitaux et cinquante-deux centres de santé et permettaient à des centaines de milliers de Rwandais d'avoir accès aux soins dans un pays dévasté.

L'expulsion de la section française et l'interdiction de travailler des équipes nationales de MSF sont lourdes de conséquences pour la population: l'hôpital de Kibuyé s'est rapidement vidé d'une grande partie de ses malades, deux centres de santé de Gikongoro sont menacés de fermeture et l'accès aux soins des populations risque dans beaucoup d'endroit, d'être gravement hypothéqué par la décision prise par les autorités politiques du pays.

Par delà ses conséquences sanitaires et sociales, cette expulsion souligne l'intolérance croissante des autorités rwandaises à l'égard des organisations humanitaires indépendantes et témoignant du sort des populations. La véritable raison de notre expulsion tient à notre présence auprès des victimes et à notre témoignage sur les graves exactions qui affectent les populations avec lesquelles nous travaillons.

Si les violations des droits de l'homme perpétrées par les autorités ne doivent pas gommer la singularité du génocide qui les a précédées, celui-ci ne peut en aucun cas justifier les exactions qui se produisent actuellement. C'est pour avoir dénoncé de telles violations que Médecins Sans Frontières est aujourd'hui expulsé du Rwanda. Les principales victimes d'une telle mesure sont malheureusement les centaines de milliers de Rwandais qui bénéficiaient de notre assistance médicale, de notre présence, et de notre action de témoignage.

Les prises de position MSF

Entre avril et juin 1994, MSF est aux côtés du CICR, la seule ONG présente à Kigali. Confronté aux limites de son action, MSF dénonce publiquement le génocide, la passivité de la communauté internationale et la responsabilité particulière de la France. Après l'exode massif des réfugiés et la période d'urgence, MSF décide de d'interrompre ses activités en Tanzanie et au Zaïre pour ne pas cautionner les responsables du génocide qui contrôlent les camps de réfugiés et cherchent à instrumentaliser l'aide humanitaire.

Cette volonté de faire entendre la voix des populations est restée, l'année passée, une dimension essentielle de notre action. En avril 1995, nos équipes, responsables du secteur hospitalier du camp de déplacés de Kibeho, protestent contre le massacre, perpétré sous leurs yeux, de plusieurs milliers de civils sans que les casques bleus de la MINUAR ne prennent la moindre initiative. De même, en juin 1995, nos rapports médicaux sur les conditions inhumaines de détention des prisonniers à Gitarama où, en l'espace de neuf mois, un prisonnier sur huit est décédé (soit 902 morts), ont illustré à nouveau notre volonté à faire connaître les situations inacceptables dont nous avons été témoins.

La politique du mensonge

Messages, N°85 avril-mai, 1996

par François Jean

Le 11 décembre 1994, les forces de la Fédération de Russie intervenaient en Tchétchénie pour "rétablir l'ordre constitutionnel". Deux jours auparavant, un oukase présidentiel les invitait à "utiliser tous les moyens pour garantir la sécurité de l'Etat, le respect de la loi, les droits et les libertés des citoyens, l'ordre public (...)". Seize mois plus tard, le bilan est accablant : les principales villes ont été rasées, la plupart des villages bombardés, d'innombrables maisons saccagées ou pillées. Des dizaines de milliers de civils sont morts et des milliers d'hommes ont disparu ou ont été tués dans les "opérations de nettoyage" ou les "camps de filtration".

Au fil des mois, cette "opération de simple police", qui ne devait durer que quelques heures, s'est transformée en borbier pour les troupes fédérales et en hécatombe pour la population civile. En l'absence de réelle volonté de chercher une issue politique au conflit, Moscou est condamné à "reconquérir" sans cesse une population qui, malgré la lassitude de la guerre, lui est de plus en plus hostile.

Sinistre impression de déjà vu: Grozny qui, l'hiver dernier, subissait le "destin de Carthage" promis par le chef du "centre d'information provisoire" de la présidence russe, était à nouveau l'enjeu de combats acharnés, au début de mars dernier ; Samachki, village tristement célèbre pour le massacre des 7 et 8 avril 1995, vient d'être une fois encore attaqué et détruit ; Vedeno, investi une première fois par les troupes russes en juin 1995 est de nouveau confronté à un déluge de feu qui a transformé la région en champ de ruines... Aujourd'hui comme au siècle dernier, les forces russes ne contrôlent en Tchétchénie que l'endroit où elles sont au moment où elles y sont et semblent compenser leur sentiment d'impuissance par un débordement de violence.

En Tchétchénie, la population civile est la principale victime de la guerre. Ce terrible constat ne relève pas des trop fameux "dommages collatéraux" rituellement mis en avant par les militaires pour justifier par avance l'inacceptable au motif de l'inévitable ; il renvoie plutôt au type de guerre mené par les troupes fédérales en Tchétchénie : une guerre totale

qui vise non seulement les combattants mais toute la population, jeunes et vieux, hommes, femmes et enfants. C'est ainsi que, depuis le début du conflit, les villes et les villages sont soumis à des bombardements massifs et indiscriminés avant d'être livrés à des "opérations de nettoyage", avec leur cortège de prédations, d'arrestations et d'exécutions arbitraires.

La situation est d'autant plus grave que, dans un conflit qui n'est pas toujours perçu comme légitime par les troupes russes, les déficiences en matière de coordination et de discipline, amènent les différentes unités à s'auto-organiser - ou à divaguer - avec des conséquences sanglantes pour les civils : la peur et la vodka aidant, certains groupes plus ou moins contrôlés s'adonnent au racket ou tirent littéralement sur tout ce qui bouge, comme c'était le cas à Grozny, notamment en mars dernier. Mais les campagnes ne sont pas plus épargnées où les civils sont littéralement soumis au chantage à la destruction exercé sur les villages. Les exactions, dans ce cas, ne sont pas le fait de soldats perdus mais de chefs militaires qui exigent la signature d'"accords de paix", sous peine de représailles collectives et "sans limites" sur la population.

Dans ce véritable jeu de massacre, l'humanitaire est quasiment réduit à l'impuissance. Les "corridors humanitaires", parfois ouverts par les militaires pour permettre aux civils de fuir les villages bombardés, ne le sont, souvent, que moyennant finances, sans aucune garantie de sécurité et toujours au risque d'une arrestation pour les hommes de quinze à soixante ans. L'humanitaire a bon dos, qui habille la prédation et la répression, tandis que les organisations indépendantes et impartiales, tenues à distance, sont condamnées à attendre l'arrivée des déplacés sans pouvoir se porter au secours des populations en danger, comme ce fut le cas, des semaines durant, à Sernovodsk et Samachki en mars et avril dernier. L'humanitaire est toléré. Mais les organisations humanitaires s'épuisent dans une véritable course d'obstacles pour surmonter l'infinie variété des problèmes administratifs et politiques qui brident leurs possibilités d'action auprès des populations. Elles sont également indésirables et ne devraient intervenir, dans les situations d'urgence, qu'en suivant patiemment les mouvements de troupes. Elles sont enfin une cible comme une autre, dans cette guerre où ne sont respectés ni les civils, ni les hôpitaux et où toutes les normes et engagements internationaux sont ouvertement violés, dans l'indifférence générale.

« La bataille de Grozny »

Le Soir, 22/08/1996

Entretien

avec François Jean

“Je m’appelle François Jean, je suis membre de l’équipe de Médecins Sans Frontières en Tchétchénie. Je vous parle depuis la ville de Nazran dans la république russe d’Ingouchie, voisine de la Tchétchénie. Je viens d’arriver à Nazran après avoir quitté Grozny cet après-midi...”

C’est ainsi que s’est ouverte, mercredi tard dans la soirée, une interview improvisée avec un témoin direct des événements de ces derniers jours en Tchétchénie.

Quelle était la situation à Grozny mercredi soir, à la veille de l’entrée en vigueur de l’ultimatum russe ?

F. J. : J’ai quitté Grozny cet après-midi. Il y avait, tout comme au cours des trois jours précédents, de très violents bombardements russes sur certains quartiers de la ville.

Quelle est la réaction de la population à l’ultimatum du général Poulikovski ? L’exode des civils se poursuit-il ?

F. J. : Oui. L’exode de la population civile s’est amplifié après le lancement de l’ultimatum. Il a atteint des proportions énormes au cours des deux derniers jours.

Peut-on encore quitter la ville ?

F. J. : Oui. Parfois de façon risquée puisqu’il y a des tirs et des bombes. Il y a également des obstacles, des contrôles au point de passage qui ralentissent la colonne, mais en gros les civils réussissent à quitter la capitale.

Selon les agences de presse, il reste encore plus de 100 000 habitants civils à Grozny...

F. J. : A mon avis, il y en a beaucoup plus que cela. Peut-être 200 000.

Pourquoi restent-ils ?

F. J : Certains restent parce qu'ils ont peur que leurs maisons soient pillées. D'autres, parce qu'ils craignent de se faire arrêter en sortant de la ville. Il y a beaucoup d'hommes qui peuvent être arrêtés. Et enfin, d'autres encore restent parce qu'ils ne savent où aller. C'est notamment le cas de la population russe. Les Tchétchènes ont souvent de la famille à l'extérieur, des amis, etc. Tandis que les Russes...

Autrement dit, le risque est grand de voir les civils russes bombardés par les soldats russes ?

F. J : C'est un des risques. Pour les russes qui se trouvent à Grozny, il y a peu d'échappatoires ou d'alternatives.

Et les autres ?

F. J : La population a extrêmement peur. Elle ne croit pas que les choses vont s'améliorer sensiblement. Tout le monde se souvient de ce qui s'est passé en décembre 1994 et janvier 1995 – NDLR : le début de l'intervention russe – à savoir les bombardements massifs et indiscriminés, au moyen de l'artillerie et de l'aviation, dont la population civile a été la principale victime. Ceux qui le peuvent préfèrent fuir la ville avant qu'il ne soit trop tard.

Je comprends votre devoir de réserve à l'égard des questions politiques. Pouvez-vous cependant nous dire si la population tchétchène, après de telles souffrances, soutient encore les indépendantistes ?

F. J : C'est, en tout cas, l'impression générale. Il faut bien dire que la façon dont les forces russes ont « géré » le problème tchétchène a contribué à renforcer une sorte de solidarité entre Tchétchènes. Le caractère massif, aveugle, indiscriminé des bombardements russes a eu pour conséquence, c'est vrai, de voir les gens se dire que, finalement, ils n'ont pas le choix.

Que pouvons-nous faire ici pour arrêter le massacre ?

F. J : Encore une fois : posez la question aux hommes politiques. Depuis le début de cette guerre, les Occidentaux semblent très bien s'accommoder de ce qui se passe ici, de voir la population civile massacrée à l'aveuglette. Pour ce qui nous concerne, nous, Médecins Sans Frontières, nous allons continuer de chercher à apporter une aide médicale à la population. C'est extrêmement difficile.

- Rendez-vous à Grozny ce jeudi ?

F. J : Nous allons essayer...

Mission impossible...sur des chemins de traverse en Tchétchénie

Messages, N°87, septembre-octobre 1996.

*François Jean et Vincent de Bellefroid,
Coordinateur de la mission en Tchétchénie*

GROZNY-François Jean, de la Fondation MSF, et Vincent de Bellefroid, coordinateur de la mission MSF, ont tenté de secourir des centaines de civils piégés dans la capitale assiégée. Malgré les obstacles dressés par les militaires russes et avec le soutien de la population, ils ont pu injecter une aide médicale et chirurgicale dans les structures de santé encore opérationnelles...

Comment s'est déroulée la prise de Grozny, au début du mois d'août?

Les combattants se sont infiltrés dans Grozny dans la nuit du 6 août et se sont rendus maîtres, en deux jours, de la plus grande partie de la capitale. Cependant, des combats très durs se sont poursuivis pendant plus d'une semaine autour des bâtiments du gouvernement pro-russe et des camps retranchés où s'étaient repliées les forces fédérales.

La réaction des troupes russes a malheureusement été conforme à leurs pratiques depuis le début du conflit : bombardements massifs par l'artillerie et l'aviation, tirs indiscriminés, harcèlement des snipers, etc. Ces représailles aveugles se sont traduites par des pertes humaines très importantes : des centaines de civils ont été tués ou blessés et les habitants des quartiers les plus touchés sont restés, des jours durant, terrés dans leurs caves, sans eau ni électricité et sans possibilité d'évacuer leurs blessés.

A quels soins avaient accès les blessés pendant les combats?

Les possibilités de soins ont, de nouveau, été très limitées durant cette période, pour trois raisons principales. D'abord, du fait de la difficulté de transférer les blessés dans une ville fragmentée par les combats et écrasée par les bombardements. Ensuite, en raison de l'état des hôpitaux : cinq jours après le début des combats, la plupart des centres chirurgicaux - à l'exception des hôpitaux 3 et 5 et d'une structure provisoire installée dans une école - étaient évacués ou détruits. Enfin, et cela renvoie au même type de problème, en raison de l'insécurité des structures sanitaires. Dans les périodes de tension, la plupart des

blessés ne restent pas dans les hôpitaux : ils y sont transférés - lorsque c'est possible - et opérés mais sont aussitôt renvoyés chez eux ou évacués sur des structures périphériques. Lorsque que nous sommes allés pour la première fois dans la polyclinique n°6, par exemple, six blessés graves dont deux petites filles d'une dizaine d'années sont arrivés en l'espace d'une demi-heure mais quand nous sommes revenus le lendemain, il n'y avait plus personne, la structure était vide...

Comment expliquez-vous cette désaffection pour les structures de santé?

Les hôpitaux ne sont pas sûrs et il ne fait pas bon s'y attarder, pour deux raisons essentielles. Tout d'abord, les installations sanitaires ne sont pas épargnées par les bombardements. En Tchétchénie, un hôpital est une cible comme une autre et peut-être même plus qu'une autre... L'hôpital 4, par exemple, a été attaqué dès le premier jour des combats, alors même que, selon différentes sources, il n'y avait pas d'affrontements dans ce quartier. Selon nos informations, les hélicoptères russes ont délibérément visé l'hôpital (l'une des roquettes a atteint de plein fouet la salle d'opération, tuant trois infirmières, trois médecins et la personne qui se trouvait sur la table d'opération) qui a été partiellement détruit et évacué.

La deuxième raison pour laquelle les patients, et notamment les hommes, répugnent à rester dans les hôpitaux est qu'ils ne bénéficient d'aucune protection. Ainsi l'hôpital 9 a-t-il été investi, au cinquième jour des combats, par une unité russe à la recherche de blessés susceptibles d'être des combattants. L'arrivée des troupes a provoqué des affrontements avec les combattants présents dans le quartier et l'hôpital a dû être évacué dans des conditions très difficiles : des infirmières ont été tuées, certains blessés ont été dispersés dans les maisons alentour, d'autres, ainsi qu'une partie du personnel soignant se sont réfugiés dans la délégation du CICR...

Quelles activités avez-vous pu mener pendant la phase des combats ?

Nous étions en train de relancer les activités de MSF en Tchétchénie lorsque nous avons été rattrapés par la guerre... Nous nous sommes retrouvés piégés par les combats, sans beaucoup de moyens, mais nous avons décidé de ne pas rester les bras croisés. Nous avons réussi à sortir de la ville à pied et à rejoindre la république voisine d'Ingouchie où se trouvait notre stock de médicaments. C'est ainsi que, pendant quinze jours, nous avons fait la navette entre Nazran et Grozny pour injecter une aide médicale et chirurgicale dans la capitale tchétchène et approvisionner en urgence les rares structures sanitaires encore opérationnelles.

Quelle a été l'attitude des militaires russes?

Nous avons été confrontés à une volonté délibérée d'empêcher toute aide à la capitale tchétchène. Nous nous sommes retrouvés face aux mêmes obstacles observés, en mars et avril derniers, dans les villages de Sernovodsk et Samashki, où l'aide humanitaire a été interdite pendant de très longues semaines après les bombardements et les "opérations de nettoyage"... Comme nous étions bloqués aux postes de contrôle russes établis sur les principales voies d'accès à Grozny, nous avons dû emprunter des chemins de traverse ou passer à pied, en nous mêlant à la population. Durant toute cette période, nous sommes restés très proches des gens, nous avons joué sur les contacts et cherché des alliés... que nous avons trouvés.

Beaucoup de gens nous ont aidés, voyant qu'on se mouillait, qu'on était concerné et obstiné. Même si cette mission est restée modeste (mais aurions nous fait plus avec des *full charters* ?), ce fut une extraordinaire aventure collective où nous avons permis à des centaines de blessés d'être soignés.

Quelle orientation opérationnelle avez-vous prise après la signature de l'accord russo-tchétchène ?

Après le cessez-le-feu du 22 août, la situation se normalisant progressivement, nous avons quitté Grozny et repris le fil de nos projets en démarrant notre programme à Chatoï. Étant entendu que la relance de notre mission en Tchétchénie suppose que nous soyons prêts à réagir à toute situation d'urgence qui pourrait à nouveau survenir dans ce pays dévasté.

La nécessaire indépendance

La Provence, 20 décembre 1997

par François Jean

Assassinats au Burundi, en Tchétchénie, au Rwanda...enlèvements en Tchétchénie et au Tadjikistan. Depuis quelques mois les tragédies ne cessent de se multiplier et les volontaires de l'humanitaire payent souvent au prix fort leur soucis de porter secours aux populations en danger.

La dégradation de l'environnement de sécurité des organisations internationales qui interviennent dans les situations de crise est bien réelle. Pour autant elle ne reflète pas un changement radical de la nature des conflits. Contrairement à une idée fort répandue, la fin de la guerre froide n'a pas ouvert une période de désordre, d'anarchie ou de chaos et la violence est plus sanglante, aveugle ou irrationnelle qu'elle ne l'était auparavant. Au risque de décevoir les nostalgiques d'un âge d'or introuvable, il n'y a jamais eu d'immunité humanitaire et les organisations des secours qui interviennent dans les guerres civiles ou les conflits internes, ont toujours été confrontés à une multitude d'obstacles – et de menaces dans leur volonté d'apporter un aide aux victimes de la guerre ou de la répression.

Il n'en reste pas moins que les problèmes se sont multipliés au cours des dernières années, notamment dans la période de tous les dangers, celle qui suit la cessation des hostilités (et doit, éventuellement, déboucher sur un retour à la paix...), lorsque certains mouvements armés tendent à se fragmenter en bandes incontrôlées qui se privatisent, se criminalisent et se restructurent autour d'une logique de pillage et de racket. Mais les principaux changements renvoient à l'extraordinaire développement du système de l'aide depuis une dizaine d'années. A la fin des années 80, l'essentiel de l'assistance internationale dans les situations de crise était distribué à la périphérie des conflits, dans les camps de réfugiés, et seules quelques rares organisations humanitaires intervenaient auprès des populations piégées par les combats.

Depuis, les opérations de secours se sont multipliées dans les zones conflictuelles dans une débauche de programmes des Nations unies et d'initiatives non-gouvernementales,

de casques bleus et de forces multinationales. Dans le même temps, les budgets d'aide d'urgence ont été multipliés par six, favorisant l'éclosion d'organisations « champignons » sans expérience des situations de crise.

L'accroissement rapide du nombre des organisations de toute nature – privées, étatiques ou même militaires – présentes sur les terrains de conflit contribue à brouiller la perception que la population locale et les mouvements armés ont des acteurs humanitaires. Dans certains pays, comme la Somalie ou la Bosnie, les organisations humanitaires sont confondues avec les militaires ; ailleurs, elles sont ressenties comme liées à leurs gouvernements ; partout, enfin, elles sont perçues comme riches et occidentales...

Dans ce contexte, il est plus que jamais essentiel, pour les organisations humanitaires, de garder leurs distances par rapport aux militaires, d'afficher leur indépendance à l'égard des pouvoirs politiques et de sortir des cercles internationaux établis dans les capitales pour se rapprocher de la population. De réaffirmer, en somme, les principes essentiels de l'action humanitaire : impartialité, indépendance et solidarité. Il est également fondamental, dans ces crises qui ne sont pas des « crises humanitaires », mais bien des crises politiques, avec leur cortège de violence et d'arbitraire, de faire preuve de lucidité, de prudence et de détermination, pour se préserver et protéger les victimes.

La nouvelle “guerre du Caucase”

Central Asian Survey (1997), 16(3), p. 413 à 424

par François Jean

Le 11 décembre 1994, les forces de la Fédération de Russie intervenaient en Tchétchénie pour « rétablir l'ordre constitutionnel (...) par tous les moyens ». Tandis que l'opinion internationale, intriguée, découvrait l'existence des Tchétchènes et des peuples du Caucase, les chancelleries occidentales, gênées, se préparaient à jeter un voile pudique sur les horreurs de la guerre, en espérant que l'ordre serait vite rétabli. La guerre en Tchétchénie, pourtant, n'est pas une manifestation éruptive de ce « nouveau désordre mondial » qui, sur fond d'effervescence nationaliste, de guerres tribales ou d'intolérance religieuse, s'insinue dans les décombres de la guerre froide pour saper les fondements de la stabilité internationale ; elle s'inscrit dans une longue histoire de résistance à l'expansionnisme russe.

Le premier chapitre de cette lutte séculaire fut écrit à la fin du XVIII^e siècle, lorsque les montagnards opposèrent, sous la direction de Mansur Uchurma, la première résistance organisée à l'avancée russe dans le Caucase (1). Depuis, l'histoire de cette région n'est plus qu'un long refus de la soumission et l'Empire, Tsar après Tsar, Petit père, Grand frère et Tyran, n'aura de cesse de réduire ces gêneurs et de conquérir leurs territoires. En 1825, cette politique de colonisation provoqua un soulèvement général et il faudra plus de trente ans et des centaines de milliers de soldats pour venir à bout, en 1859, de Chamil, Imam de Tchétchénie et du Daghestan (2). A l'issue de cette « première guerre du Caucase », la Tchétchénie était annexée mais non pacifiée: en 1877-78, une nouvelle révolte se traduisit par des milliers d'exécutions, des déportations massives en Sibérie et l'exode d'une partie de la population vers l'empire Ottoman mais, en dépit de cette nouvelle épreuve, les révoltes se succédèrent, obligeant la Russie à maintenir au Caucase une administration militaire jusqu'à la révolution de 1917.

Lors de la guerre civile, les Tchétchènes et les peuples du Daghestan, pris entre l'enclume de l'autocratie finissante et le marteau du totalitarisme en gestation, combattirent l'armée blanche du général Denikine, défenseur d'une Russie « une et indivisible », et créèrent une éphémère « République des montagnes » avant de se soulever contre les Bolcheviques, pour sauvegarder une indépendance chèrement acquise (3). De nouveau,

comme au siècle précédent, cette « deuxième guerre du Caucase » se prolonge par une sorte de guérilla discontinue, ponctuée de soulèvements - en 1924, 1928, 1936 et 1940 - auxquels répond une politique de terreur, jusqu'au paroxysme stalinien des purges de 1937 et de la déportation de 1944.

Le 23 février 1944, les Tchétchènes, partageant, dans le Caucase, le sort des Ingouches, des Balkares et des Karachais, sont déportés dans leur quasi-totalité au Kazakhstan sous l'accusation - fallacieuse, les allemands n'ayant jamais atteint leur territoire – de collaboration avec les nazis (4). Plus du tiers des quelques 400 000 Tchétchènes déportés mourra dans ce transfert forcé vers les steppes glacées d'Asie centrale et dans l'épidémie de typhus qui en résulta. Dans le même temps, les villages étaient rasés, les cimetières retournés au bulldozer, la Tchétchénie liquidée et son nom rayé des livres et des cartes.

Après la mort de Staline, la république tchéchéno-ingouche sera reconstituée et les Tchétchènes « réhabilités », en 1957, seront autorisés à rentrer et à reconstruire leurs maisons. Il s'ensuivra une période de relative tranquillité - la seule en deux cent ans de confrontation - au cours de laquelle les Tchétchènes, étroitement surveillés par les organes de répression et incessamment travaillés par la propagande anti-religieuse, donneront enfin l'impression d'être « normalisés ».

Mais cette tentative d'annihilation marquera pour toujours les rescapés : tous les Tchétchènes de plus de quarante ans ont vécu la déportation et tous les Tchétchènes, aujourd'hui confrontés à la brutalité des « méthodes de pacification » russes, sont, à tort ou à raison, convaincus que leur survie est en jeu. La mention « la liberté ou la mort », que l'on voit partout brodée sur les drapeaux indépendantistes, est bien plus qu'un slogan politique : nul ne doute, en effet, que la soumission à la Russie équivaudrait, à terme, à la disparition de la Tchétchénie.

Rien d'étonnant donc que les Tchétchènes aient proclamé leur indépendance dès qu'ils en ont eu l'occasion, lors de l'éclatement de l'URSS qui suivi, à l'automne 1991, le putsch manqué contre Gorbatchev. Curieusement, la Russie a mis trois ans pour réagir ; aurait-elle patienté quelques temps encore que le régime de Doudaïev se serait sans doute effondré de lui-même. Mais, faisant preuve d'une incroyable méconnaissance de l'histoire et d'un absolu mépris pour la mémoire, des dirigeants irresponsables ont engagé la Russie dans une nouvelle confrontation armée face à un adversaire déterminé et décidé à ne plus céder à la menace.

Cette « troisième guerre du Caucase » s'inscrit dans une longue histoire de violence, de terreur et de peur réciproque entre Russes et Tchétchènes. C'est pourquoi il peut être éclairant d'étudier ce nouveau conflit à la lumière des guerres passées et de tenter de repérer les continuités et les ruptures pour mieux comprendre les formes et les enjeux de cette nouvelle confrontation.

La société tchétchène

La société tchétchène a profondément évolué au cours du siècle écoulé. Non que la Tchétchénie ait été radicalement transformée par 70 ans de communisme mais elle a beaucoup changé, notamment dans sa géographie humaine et son rapport à la Russie.

Contrairement à une idée répandue, la Tchétchénie n'est pas un pays de montagnes. La chaîne du Caucase est certes bien présente - sinon toujours visible dans ce « coin » de terre où les nuages semblent s'accumuler entre l'horizontalité de la steppe et la verticalité des sommets - et domine majestueusement la plaine infinie de la Russie. Mais les montagnes ne représentent - géographiquement, car elles sont, dans les esprits, omniprésentes - qu'une toute petite partie de la république, sa frange méridionale, à la frontière de la Géorgie. La chaîne du Caucase, de surcroît, n'est plus aussi densément peuplée qu'auparavant : beaucoup de villages de montagne ne se sont jamais relevés après la déportation et l'essentiel de la population vit à présent dans la plaine. De même, quoique la Tchétchénie reste majoritairement rurale, une part non négligeable de la population est établie dans les villes, et notamment à Grozny, au départ forteresse sur la ligne cosaque, au début du XIXe siècle - d'où son nom, « la terrible », censé en imposer aux indigènes - puis enclave pétrolière russe, au début du XXe siècle, et à présent ville-capitale de 400 000 habitants, à peu près également peuplée de Russes et de Tchétchènes au milieu des années 80. Depuis l'indépendance, on observe un mouvement régulier de départ de la population russe, d'ailleurs plus lié aux difficultés économiques - encore aggravées par l'embargo imposé par Moscou - qu'à une politique discriminatoire des autorités tchétchènes (5). Mais, malgré l'accélération de l'exode depuis le début des combats, les Russes restent nombreux à Grozny et cette cohabitation semble s'être poursuivie sans problème majeur tout au long de la guerre.

Par ailleurs, l'expérience de la déportation et de l'exil dans des contrées éloignées ainsi que le manque de travail dans la république ont créé une tradition d'expatriation en Sibérie, en Asie centrale ou dans les villes de Russie d'Europe, à la recherche d'emplois dans l'industrie pétrolière, les travaux agricoles ou l'économie souterraine. Cette mobilité, fondée sur des réseaux de solidarité clanique et qui a longtemps contourné la légalité soviétique, s'est traduite par la constitution, dans les années 70-80, d'une diaspora tchétchène dans l'ex-URSS. Le temps n'est plus où le rapport des Tchétchènes à la société russe se limitait aux contacts que pouvaient nouer les habitants des *aouls* avec les *stanitsas* cosaques établies sur le Terek ou aux gazettes de Saint-Pétersbourg que se faisait avidement traduire un Imam Chamil curieux des mœurs de ses adversaires... Aujourd'hui, tous les Tchétchènes parlent russe, beaucoup ont étudié, travaillé ou vécu en Russie et certains dirigeants indépendantistes, comme Jokhar Doudaïev ou Aslan Maskhadov, sont d'anciens officiers de l'armée rouge qui connaissent intimement la mentalité et la tactique de leurs adversaires, sans même parler de leur appréhension des jeux de pouvoir au Kremlin.

Pour autant, cette ouverture et cette familiarité, acquises au terme d'un siècle de coexistence - forcée, inégale, parfois tragique - entre Russes et Tchétchènes, et de commune oppression, s'accompagne de la permanence d'un fort sentiment d'identité et de traits culturels très marqués. Sans tomber dans la psychologie des peuples, ce qui frappe l'amateur qui découvre la Tchétchénie en arrivant de Russie c'est l'incroyable esprit de liberté, le caractère égalitaire de la société et la force de l'islam populaire. L'attachement des Tchétchènes à la liberté, à leurs traditions familiales et claniques, à leur « démocratie patriarcale » est depuis longtemps attesté. Jadis, lorsque des émissaires étrangers demandaient aux Tchétchènes qui étaient leurs princes, ils répondaient « nous sommes tous des princes ». Aujourd'hui, le visiteur, habitué aux conventions sociales des sociétés occidentales, risque d'être étonné de voir, au détour de ses premiers contacts avec des responsables tchétchènes, son chauffeur intervenir librement dans la conversation et son point de vue être naturellement pris en compte par ses interlocuteurs. De même, les décisions concernant l'avenir des villages soumis à des ultimatums des troupes fédérales ne sont prises qu'au terme de longues discussions auxquelles participe toute la population.

On retrouve ici, intactes, des caractéristiques qui ont marqué les observateurs depuis plus d'un siècle. Cet amour de la liberté, loin d'être étouffé par la colonisation et l'oppression totalitaire, n'a fait que se renforcer au fil de deux siècles de résistance obstinée. En 1818, déjà, le général Ermolov, gouverneur du Caucase, qui, en dix ans de campagne, ne parvint à rien de décisif mais immunisa les montagnards contre toute terreur ultérieure écrivait, dans une lettre au Tsar Alexandre I, que « ce peuple néfaste pourrait inspirer, par son exemple, un esprit de rébellion et d'amour de la liberté jusque parmi les sujets les plus dévoués de l'Empire ». Cent cinquante ans plus tard, après la déportation, Alexandre Soljénitsine écrivit, dans *L'Archipel du Goulag* : « *il est une nation sur laquelle la psychologie de la soumission resta sans aucun effet ; pas des individus isolés, des rebelles, non ; la nation toute entière. Ce sont les Tchétchènes (...). Jamais un Tchétchène n'a cherché à servir les autorités ou simplement à leur plaire* »(6).

De même, le caractère égalitaire de la société est sans doute un facteur non négligeable de la résistance à la colonisation. Les historiens du Caucase notent, en effet, que, dès les premiers contacts, les Russes cherchèrent à se concilier la noblesse locale - ainsi du mariage d'Ivan le terrible avec une princesse kabarde en 1561 - et que les sociétés nobiliaires et aristocratiques furent plus aisément soumises, notamment à travers des mécanismes de cooptation des élites, que les sociétés « démocratiques ». A cet égard, un voyageur français écrivait, en 1887 : « Aujourd'hui, (les Tchétchènes) vivent ignorants des distinctions de classe. C'est ce qui définit le caractère spécifique de leur combat. (...) Le sentiment égalitaire des populations du Caucase oriental est évident. Ils possèdent tous les mêmes droits et jouissent de la même position sociale. L'autorité dont ils investissent leurs leaders, dans le cadre de conseils élus, est limitée en temps et en pouvoir

(...). Les Tchétchènes sont joyeux et insupportables. Les officiers russes les appellent « les Français du Caucase » (7). Sur un mode plus argumenté, Alexandre Bennigsen rappelle qu'au moment de la première confrontation entre l'empire russe et les peuples du Caucase « subsistait (en Tchétchénie) la structure patriarcale des grandes familles (*taipa*) et les clans (*gaar*) dont tous les membres étaient libres et égaux et se considéraient comme nobles ». Il souligne que « ce sont les paysans libres (*uzden*), dont la condition ne cessait d'empirer tout au long du XVIII^e siècle par suite de la diminution constante de leurs terres, rognées à la fois par les colons russes et par l'extension du pouvoir des princes sur les terrains communautaires, qui devaient fournir les éléments les plus sûrs du *ghazawat* (8).

Mais le ressort du *ghazawat*, cette guerre religieuse, nationale et défensive contre l'envahisseur, fut incontestablement l'islam, seule idéologie capable de fédérer les différentes composantes de cette société turbulente. Dès la révolte de Sheikh Mansur, en 1785, et, surtout, lors de la « première guerre » du Caucase, de 1825 à 1859, l'islam, apparu tardivement dans la région, en vint à s'identifier à la résistance nationale et devint, pour les Tchétchènes, au ciment moral et civique contre l'envahisseur, le garant de leur unité et de leur droit. Les Russes, puis les Soviétiques ne s'y sont pas trompés, qui firent de la lutte contre l'islam l'une des dimensions essentielles de leur politique d'assimilation. Mais malgré les efforts des communistes qui reprirent, en les systématisant, les persécutions anti-religieuses initiées par la Russie tsariste dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, l'islam ne fut jamais extirpé. Cette survivance victorieuse de l'islam est essentiellement due aux confréries soufies, très présentes au Caucase nord (9).

Durant la révolte de Sheikh Mansur, la lutte de Chamil et la guerre civile, la Naqshbandiya joua un rôle clé dans l'organisation et la mobilisation face à l'adversaire. En 1921, comme en 1859, la défaite n'entraîna pas le déclin des confréries mais se traduisit par une relative perte d'influence de la Naqshbandiya affaiblie par des années de guerre, au profit de la Qadiriya qui devint peu à peu dominante en Tchétchénie. Cette confrérie, plus radicale et plus centralisée, fournit un cadre organisé et adapté à la clandestinité qui se révéla très efficace face à la répression des années 30. Lors de la déportation, les confréries, loin d'être affaiblies, gagnèrent encore en influence en devenant à la fois le symbole de la nation et une sorte d'administration clandestine garante de la survie de la communauté. Après la réhabilitation et la campagne anti-religieuse de Khrouchtchev, les confréries, constituèrent une hiérarchie de remplacement, très structurée et disciplinée, face à des directions spirituelles musulmanes faibles et sans influence. Tout au long de la période soviétique, le soufisme s'est donc développé dans l'adversité et les développements de la fin des années 80 marquent non pas une renaissance de l'islam, mais le retour dans la vie publique d'un « islam parallèle » qui a joué un rôle majeur dans la résistance et reste un élément central de la société tchétchène.

Le discours de la guerre

Sans élaborer sur les raisons pour lesquelles les dirigeants du Kremlin ont brusquement décidé de réintégrer par la force la Tchétchénie dans le sein de la Russie, on est d'emblée frappé par la condescendance et le mépris du discours de Moscou à l'égard des Tchétchènes. Les fanfaronnades du ministre de la Défense, qui se faisait fort, au début du mois de décembre 1994, de « prendre Grozny en deux heures avec un bataillon de parachutistes » sont pathétiques au regard de l'histoire passée et à venir et seront un sujet inépuisable d'hilarité pour les combattants Tchétchènes qui reprendront en deux jours, à l'été 1996, une capitale que les forces fédérales avaient mis trois mois à détruire et à « nettoyer » sans jamais arriver à la contrôler. De même la lutte contre les « bandits » et les « mafieux », leitmotiv d'une propagande en partie prise pour argent comptant en Occident comme en Russie, apparaît comme une justification bien futile de la décision d'engager la Russie dans le conflit le plus absurde et le plus sanglant depuis la guerre d'Afghanistan.

Ce type de discours n'est pas spécifique à la Russie : la plupart des Etats en butte à des rébellions armées cherchent à occulter le contenu politique du conflit et à disqualifier leurs adversaires en les présentant comme des « bandits ». On ne peut, toutefois, manquer d'être frappé par la permanence de cette stigmatisation, au fil de deux cent ans de confrontation, au point que l'on peut raisonnablement se demander si les dirigeants russes ne sont pas devenus prisonniers de leur propre propagande. Depuis la fin du XVIIIe siècle, les Tchétchènes ont toujours été décrits, par les responsables russes puis soviétiques, comme des êtres « stupides », « primitifs », « fourbes » ...et traités comme des « bandits ».

Ces préjugés, profondément ancrés et jamais ébranlés par la combativité de la résistance, expliquent sans doute en partie l'incapacité des responsables militaires russes à comprendre la détermination, la stratégie et les idéaux de leurs adversaires et, partant, leurs erreurs persistantes et sans cesse renouvelées, dans la conduite de la guerre et la définition d'une politique coloniale. De même, Moshe Gammer constatait, à propos de la première guerre du Caucase, que : « les généraux russes furent toujours excessivement optimistes dans leurs prévisions, trop sûrs de leur force et ont toujours sous-estimé les montagnards. Le Tsar, pour sa part, fut toujours impatient. Il attendait de l'armée qui avait vaincu Napoléon (...) la destruction rapide de quelques bandes de voleurs » (10).

Reconquête improbable ...

La similitude des méthodes employées, à 150 ans d'intervalle, par les troupes russes de 1825 à 1859, par l'armée rouge en 1920-21 et par les forces fédérales en 1994-96 est tout à fait frappante : dans les trois cas, l'armée s'employa à occuper la plaine, à soumettre la

population par une politique de terreur et à repousser les rebelles vers les montagnes pour les isoler et les écraser. Dans tous les cas cette stratégie se révéla contre-productive. La cruauté du général Ermolov, basée sur l'assomption que les Tchétchènes ne comprenaient que le langage de la force, ne fit qu'exacerber la résistance : les expéditions punitives, les destructions de villages et les massacres à grande échelle poussèrent les montagnards dans les bras de la Naqshbandiya qui les unira dans une guerre de trente ans contre la Russie. De même, les bombardements massifs et indiscriminés de l'hiver 1995 auront pour premier effet de raviver un patriotisme tchétchène sérieusement entamé par trois années de marasme économique et de renforcer la légitimité des partisans de l'indépendance. Par la suite, les destructions de villages et les « opérations de nettoyage » conduiront un nombre toujours croissant de Tchétchènes à prendre les armes et à rejoindre la résistance. Loin de terroriser la population, les exactions des forces fédérales ont, au contraire, eu pour effet de renforcer sa détermination. Depuis le massacre de Samachki, les 7 et 8 avril 1995, rares sont les villages qui acceptent de se soumettre.

Sauf à considérer, comme un diplomate autrichien du siècle dernier que « le seul art du gouvernement russe est le recours à la violence » (11), cette stratégie n'était peut-être pas délibérée. Au début de cette nouvelle guerre, la hiérarchie militaire s'est trouvée d'emblée divisée sur cette « opération de simple police » engagée, avec des moyens militaires et en toute illégalité, sur ce qu'elle considérait être le territoire de la Russie. Nombre de responsables, tels les généraux Gromov et Lebed, ont très vite exprimé leur désaccord et les interférences intempestives du ministre de la défense Pavel Gratchev au début du conflit rappellent la prétention du Tsar Nicolas I à conduire les opérations militaires à partir du palais d'hiver. Impliquée à son corps défendant, par les maîtres du Kremlin dans une campagne de répression, l'armée russe a dû improviser et elle l'a fait dans les pires conditions en termes de préparation, de coordination et de moral. Après un temps d'hésitation, elle a fait ce qu'elle avait appris à faire dans l'optique d'une guerre conventionnelle et, ce faisant, s'est enfoncée chaque jour d'avantage dans une spirale de violence et d'arbitraire où elle a fini par s'embourber.

C'est ainsi que les responsables militaires, confrontés à une population hostile ont compensé par des bombardements intensifs - aux effets politiques désastreux - les hésitations de leur immense armada de chars face à la résistance de poignées de combattants déterminés. C'est ainsi que l'échec sanglant des premiers assauts sur Grozny a donné - par défaut - aux forces fédérales une nouvelle « doctrine stratégique » consistant à écraser toutes les poches de résistance sous un véritable déluge de feu, puis à occuper les villes préalablement transformées en champs de ruines par l'artillerie et l'aviation. C'est ainsi que les villes « soumises » ont ensuite été « nettoyées » par les méthodes classiques de l'arbitraire policier (arrestations, torture, exécutions, arbitraires...) et les méthodes moins classiques d'une armée d'occupation saisie par la peur et l'indiscipline (tirs indiscriminés, racket, pillage...).

Une victoire à la Pyrrhus dont les forces fédérales n'allaient pas se relever : tandis que l'hostilité de la population se transformait, sous l'effet des bombardements et de la répression, en soulèvement populaire, les combattants, un moment refoulés dans les montagnes, au printemps 1995, par la machine de guerre de Moscou, reprenaient l'initiative.

Dès lors, les combattants ne se laisseront plus acculer dans les vallées du Caucase (12). La montagne reste certes une zone refuge et le domaine quasi exclusif de la résistance, pour autant celle-ci ne s'est jamais enfermée dans une guerre de guérilla dans des zones difficiles d'accès mais peu peuplées. Le temps n'est plus où les opérations militaires, ou du moins les actions décisives, se déroulaient dans les montagnes, la plaine étant plus ou moins contrôlée par les forces russes. A l'époque de Chamil ou de la guerre civile, les principales batailles ont eu pour enjeu des *aouls* perchés sur les sommets ou protégés par les abîmes. A présent, il n'y a plus de sanctuaire: en effaçant instantanément les montagnes, les avions et les hélicoptères donnent aux forces fédérales un avantage que les haches du comte Vorontsov mirent des années à procurer à l'armée tsariste en permettant à l'infanterie et à l'artillerie d'opérer à découvert, loin de l'ombre des forêts. Aujourd'hui, faute de forêts, c'est au milieu des ruines, dans les villes et les villages que les combattants évoluent, forts du soutien de la majorité de la population.

Cependant, malgré l'évolution des techniques et des tactiques de l'adversaire, les vieux préceptes semblent avoir la vie dure si l'on en juge par le comportement des généraux russes avides de suivre l'exemple de leurs prédécesseurs en lançant, encore et toujours, des offensives aussi « victorieuses » qu'infructueuses contre les derniers « repaires de bandits » nichés dans la « forteresse du Caucase ». Aujourd'hui comme au XIXe siècle, tout a été essayé, de la guerre de siège - rebaptisée blocus des routes et de l'aide humanitaire - aux coups de butoir décisifs, mais le piège s'est toujours refermé sur des civils pour des victoires sans lendemain, où toujours grossissait le nombre des combattants. Ainsi, au printemps 1996, tandis que les colonnes russes tentaient une percée dans la région de Vedeno, les combattants se regroupaient sur leurs arrières, aux alentours de Chali. De même, en août 1996, pendant que les forces fédérales s'acharnaient sur les derniers « réduits séparatistes » dans les montagnes du sud, les combattants reprenaient en deux jours Argoun, Goudermes et Grozny, les trois principales villes du pays.

La guerre est partout et nulle part. Mélange de guerre conventionnelle de positions et de guerre de guérilla très mobile, elle s'accroche à chaque village, elle se déplace de la montagne à la plaine et se déploie, parfois en des raids sanglants sur le territoire de la Russie, dans la tradition du *nabeg* du XIXe siècle (13). Cette absence de territorialisation du conflit déstabilise l'armée et exaspère les dirigeants. Aujourd'hui comme au siècle dernier, les troupes russes ne contrôlent en Tchétchénie que l'endroit où ils sont au moment où ils y sont et semblent compenser leur sentiment d'impuissance par un déferlement de violence.

Pacification impossible

Mais, par delà les aléas des opérations militaires, le principal enjeu de cette « opération de simple police » est la pacification des villes et des villages. Aujourd'hui comme lors des deux premières guerres du Caucase, les chefs militaires russes se sont montrés incapables d'articuler une politique coloniale.

Faute d'une réelle compréhension de la société tchéchène, l'accompagnement politique des opérations militaires a toujours laissé à désirer. Toutes les tentatives de Moscou pour saper l'influence et la cohésion des indépendantistes ont lamentablement échoué : l'administration tchéchène pro-russe n'a jamais pu acquérir la moindre légitimité, comme en témoigne le mépris - partout affiché, y compris dans les postes russes - pour Dokou « aeroportovitch », et les politiques de division, visant à 'afghaniser' la guerre en fomentant une « guerre de clans », n'ont pas réussi à entamer l'unité des Tchétchènes - caractéristique des périodes difficiles. De mois en mois, les options politiques de Moscou se sont évanouies au fil des promesses - non tenues - de « solution politique » et des « bavures » - récurrentes - des forces fédérales. Dès lors, les responsables du ministère de l'Intérieur n'ont eu d'autre issue que de jouer de la menace. Encore l'ont-ils fait sans usage ni raison.

L'observateur le plus superficiel ne peut manquer de noter le caractère erratique et souvent aberrant des stratégies dites « de pacification ». Certains villages comme Samachki ou Goïskoïe ont été méthodiquement détruits tandis que des bastions de la résistance comme Alleroï n'ont pas fait l'objet du même acharnement. Des villages ayant signé des accords de paix comme Sernovodsk ou réputés « pro-russes » comme Katyr Yourt ont été bombardés, attaqués ou pillés alors que d'autres localités ont été épargnées ou ont pu acheter leur tranquillité. L'énorme pression mise sur les villages pour les contraindre à se soumettre, à expulser les *boeviki* (combattants) et à livrer leurs armes n'exclut pas des échanges multiformes allant de l'arrangement au racket. Dans certains cas, les villageois soumis à un ultimatum, ont dû acheter, aux forces fédérales les kalachnikovs qui leur étaient demandées. Ce scénario est loin d'être exceptionnel et se répète d'âge en âge : en 1924, déjà, les habitants des *aouls*, sommés de livrer une arme par maison, vendirent leur bétail pour obtenir de l'armée rouge et des Tchékistes eux-mêmes les armes exigées par le NKVD (14).

Dans cette situation fluide où les villages sont entourés d'impressionnantes colonnes de chars sans être toujours véritablement encerclés, dans cette valse hésitation où les discussions alternent avec les coups de canons qui font monter la pression, dans cette incertitude où les ultimatums peuvent à tout moment se transformer en représailles collectives et « sans limites » (15) sur la population, les villages sont comme suspendus entre destruction et soumission. Mais la signature d'accords de paix n'est pas la pacification, elle n'en est que l'apparence et la collaboration avec les forces fédérales n'est jamais une garantie de

sécurité. En l'absence de politique cohérente, les troupes russes sont condamnées à reconquérir sans cesse un peuple qui, malgré la lassitude de la guerre est sans cesse radicalisé par la brutalité de l'occupation.

Soldats, kontrakniki et boeviki

Par delà la question de la conduite de la guerre, les déficiences de la chaîne de commandement et les aléas de la discipline amènent certaines unités à s'auto-organiser - ou à divaguer - avec des conséquences sanglantes pour les civils : la peur ou la vodka aidant, certaines unités plus ou moins contrôlées s'adonnent au pillage et au racket ou tirent littéralement sur « tout ce qui bouge ». Les problèmes de commandement et de coordination sont encore accentués par la diversité des forces présentes sur le terrain : armée, forces du ministère de l'intérieur, gardes frontières, forces présidentielles, unités du FSB, cosaques... La multiplicité des forces, très disparates eu égard à leurs capacités opérationnelles ou à leur niveau de discipline, entraîne de sérieux problèmes de communication. Ces difficultés, encore amplifiées par la rivalité entre l'armée et le ministère de l'Intérieur - investi, depuis mars 1995, de la responsabilité des opérations - ou par la haine européenne face à une Russie tsariste qu'il percevait comme un empire rigide, autoritaire et ennemi de la liberté (19). Mais c'est en vain que voyageurs et journalistes dénoncèrent la politique de terreur menée dans le Caucase ou décrivirent les sombres desseins du Tsar sur les possessions indiennes de la Grande-Bretagne. Dans un contexte pourtant placé sous le signe du « grand jeu » et marqué par la guerre de Crimée, qui faisait de Chamil un allié potentiel contre la Russie, le Foreign Office se contenta d'observer, de loin. Aujourd'hui, dans un tout autre contexte, marqué par l'obsession de la stabilité et le soutien à la « démocratie de marché » en Russie, les chancelleries occidentales continuent d'observer, en silence, cette nouvelle guerre contre les Tchétchènes.

Les Références

1. Alexandre Bennigsen, « Un mouvement populaire au Caucase au XVIII^e siècle », in Cahiers du monde russe et soviétique, V/2, 1964. pp 159-197.
2. Moshe Gammer, Muslim Resistance to the Tsar, *Shamil and the Conquest of Chechnya and Daghestan*, (London: Frank Cass, 1994).
3. Marie Bennigsen Broxup, "The last Ghazawat: The 1920-21 uprising", in M. Bennigsen Broxup (ed.), *The North Caucasus Barrier*, (London: Hurst & Co., 1992).
4. Robert Conquest, *The Nation Killers*, Macmillan, 1970; Alexandre Nekrich, *The Punished Peoples*. Norton & Co., 1978.

5. International Alert, Report on Chechnya, London, 1992.
6. Cité par Georges Charachidzé dans « Pourquoi il faut soutenir les Tchétchènes », *Le Monde*, 9 mars 1996.
7. Ernest Chantre, Recherches anthropologiques dans le Caucase, Paris, 1887.
8. A. Bennigsen, *ibid.*
9. Alexandre Bennigsen and Chantal Lemerrier Quelquejay, *Le soufi et le commissaire*, Seuil, 1986.
10. Moshe Gammer, "Russian strategies in the conquest of Chechnya and Daghestan, 1825-1859, in M. Bennigsen Broxup (ed.), *ibid.*
11. Cité par Lesley Blanch dans *Les sabres du paradis*, J.-C. Lattès, 1990.
12. Marie Bennigsen Broxup, « Deuxième printemps de guerre en Tchétchénie », *Esprit*, juillet 1996.
13. Jean-Baptiste Naudet, « L'interminable pacification du Caucase », *Le Monde*, 20 août 1995.
14. Abdurahman Avtorkhanov, "The Chechens and Ingush during the Soviet period and its antecedents", in M. Bennigsen Broxup (ed.), *ibid.*
15. Texte de l'ultimatum adressé, pour le 14 mars 1996 à 16 heures, à la population de Samachki, par le commandement russe. Pour l'opération menée, un an auparavant par les forces du ministère de l'Intérieur et le massacre des 7 et 8 avril 1995, voir : Memorial Human Rights Center, *By all available means*, Moscou, 1996.
16. Lesley Blanch, *ibid.*
17. Georges Charachidzé, « Les Tchétchènes, un peuple en sursis », *Le genre humain*, Printemps- Été 1995.
18. Voir, notamment, les articles de Sophie Shihab et de Jean-Baptiste Naudet pour *Le Monde*, de Didier François pour *Libération* et les dépêches d'Isabelle Astigarraga et de l'équipe de l'AFP à Moscou.
19. Paul B. Henze, "Marx on Muslims and Russians", *Central Asian Survey*, VI/4, 1987. Les articles écrits par Karl Marx pour le *New York Tribune* pendant la guerre de Crimée ont été réunis par sa fille dans *The Eastern Question*, Eleanor Marx Aveling & Edward Aveling (eds), Londres, 1897. réédité par Augustus M. Kelley, New York, 1969.

L'action humanitaire : perception et sécurité

Lisbonne, 27-28 mars 1998

par François Jean

Pillages, enlèvements, assassinats... Depuis quelques années, les problèmes ne cessent de se multiplier pour les organisations humanitaires intervenant dans les situations de conflit. A la question, non résolue, de la protection des victimes est venue s'ajouter le problème de la sécurité des volontaires ou du personnel national et international des organismes de secours. C'est pourquoi ce colloque sur la sécurité arrive à point nommé et je remercie ECHO et le CICR d'avoir pris l'initiative de proposer un échange et une réflexion sur cette question qui est au centre de nos préoccupations.

On m'a demandé d'aborder la question des principes en donnant, en complément de l'intervention du CICR, le point de vue d'une organisation non-gouvernementale. Je le ferai volontiers mais je souhaite, auparavant, replacer les problèmes de sécurité dans leur contexte. Je n'évoquerai pas ici les transformations, réelles ou supposées, des contextes conflictuels. C'est un sujet en soi, qui m'éloignerait du thème qui m'a été proposé. J'aborderai, par contre, ne serait-ce que rapidement, les évolutions du système de l'aide au cours de la dernière décennie. Cela me paraît important car la multiplication des incidents de sécurité survient dans un contexte marqué par l'augmentation très rapide du nombre des acteurs internationaux présents sur les terrains de conflit.

Je commencerai donc par une brève description des évolutions du système de l'aide depuis une dizaine d'années, en insistant sur les aspects qui me paraissent les plus pertinents dans le cadre d'une réflexion sur les problèmes de sécurité.

J'aborderai ensuite la question des principes d'action des organisations humanitaires en ne me limitant pas à leur philosophie générale mais en tentant de réfléchir à leur traduction concrète.

Le redéploiement du système de l'aide

Le redéploiement en cours du système de l'aide se caractérise, très schématiquement, par une double évolution : l'augmentation sensible des financements publics dans le domaine de l'aide humanitaire et le rôle croissant des ONG dans la mise en oeuvre de cette assistance s'accompagnent, en effet, d'un élargissement de la distribution de l'aide de la périphérie vers le centre des conflits.

Les dix dernières années ont été marquées par une transformation rapide et profonde du dispositif d'assistance internationale. Ces évolutions se traduisent par un glissement de l'aide au développement, pour l'essentiel engagée dans le cadre de relations d'État à État, vers l'aide humanitaire, de plus en plus mise en oeuvre par des acteurs privés, les ONG.

Toutes les sources indiquent une augmentation sensible de la part de l'aide humanitaire dans une aide publique au développement en décroissance depuis la fin des années 80. Pour ne parler que d'ECHO, l'un des bailleurs de fonds les plus importants dans ce domaine, le volume de l'aide humanitaire d'urgence a été multiplié par six et demi entre 1990 et 1994. Même si, depuis 1994, les financements publics semblent se stabiliser, voire décroître légèrement, l'assistance humanitaire semble être devenue la réponse privilégiée des pays occidentaux aux crises politiques ne présentant pas d'intérêt stratégique majeur.

La deuxième tendance à souligner est que ces financements publics, souvent considérables, sont de plus en plus canalisés par des acteurs privés. Là encore, pour ne prendre qu'un exemple, ECHO a attribué, en moyenne, la moitié de ses financements à des ONG entre 1990 et 1994.

Il faudrait bien sûr nuancer et compléter ce tableau tracé à grands traits. Sans entrer trop dans les détails, je souhaiterais y mettre au moins trois bémols et évoquer quelques développements récents :

- Tout d'abord les organisations du système des Nations unies restent des acteurs très importants et jouent un rôle central de coordination, à la charnière du politique et de l'humanitaire.
- Ensuite les États ne restent pas inactifs : ils ont progressivement réinvesti un champ humanitaire qui, au départ s'était constitué en dehors d'eux.
- Enfin la part croissante des financements publics dans le budget des ONG soulève quelques questions de fond sur le statut de ces organisations qui, pour certaines, restent des acteurs autonomes susceptibles de définir leur propre stratégie tandis que d'autres sont devenus des sous-traitants des bailleurs de fonds.

Par ailleurs, de nouveaux acteurs apparaissent qui bénéficient à leur tour de l'intérêt et du soutien des bailleurs de fonds : les organisations spécialisées dans la prévention ou la résolution des conflits et les ONG locales.

Ce n'est pas ici le lieu d'élaborer sur ces évolutions ou de les commenter. Je veux simplement souligner ici que l'aide humanitaire se déploie au travers d'un système complexe de délégation et de sous-traitance qui implique une multitude d'acteurs gouvernementaux, intergouvernementaux et non-gouvernementaux.

Schématiquement, on est passé, en une dizaine d'années, d'un système inter-étatique essentiellement structuré par des logiques politiques à un jeu plus ouvert fondé sur des interactions complexes entre une multitude d'acteurs ayant des représentations, des modes d'intervention, des logiques d'entreprise et des objectifs politiques, économiques et sociaux extrêmement diversifiés sinon contradictoires.

Cette mutation institutionnelle et politique s'accompagne - et c'est le deuxième point que je voulais évoquer dans cette description rapide des évolutions du système de l'aide - d'un processus d'"internalisation" de l'aide humanitaire. Par ce terme barbare, j'entends un élargissement de la distribution de l'aide, de la périphérie vers le centre des conflits.

Dans les années 70 et 80, l'aide humanitaire était quasiment absente des terrains de conflit. Une série de raisons - des contraintes de la Guerre froide au respect de la souveraineté des États - faisaient que les Nations unies et les États, même les plus impliqués dans un soutien politique et financier aux belligérants, n'intervenaient pas sur le terrain humanitaire dans les pays en guerre.

Seuls le CICR et quelques ONG intervenaient dans les pays en conflit. Ces organisations étaient cependant assez rares et l'essentiel de l'aide se déployait dans les camps de réfugiés, à la périphérie des conflits.

Depuis le début des années 90, la situation a beaucoup évolué. Toute une série de facteurs, sur lesquels, là encore, je ne m'étendrai pas - érosion du principe de souveraineté, nouvelle politique de réfugiés visant, autant que possible, à éviter de nouveaux problèmes de réfugiés en apportant des secours aux populations déplacées à l'intérieur des pays en crise - ont conduit à la multiplication des interventions humanitaires dans les zones conflictuelles.

Ces interventions peuvent prendre différentes formes mais la multiplication des opérations "militaro-humanitaires" comme *Provide Comfort* ou *Restore Hope* et, surtout, des programmes de secours basés sur l'idée d'accès négocié, sur le modèle d'*Operation Lifeline*

Sudan, ont en quelque sorte officialisé et légitimé les opérations de secours menées jusqu'alors par les seules ONG dans les zones de souveraineté contestée.

En conséquence, les agences des Nations unies et les États, parfois sous une forme militarisée, sont désormais présents dans les pays en conflit aux côtés des ONG. L'aide humanitaire n'est plus seulement distribuée dans les camps de réfugiés, à la périphérie des conflits, elle est désormais acheminée à l'intérieur des pays en conflit par une multitude d'acteurs internationaux qui interviennent parfois au cœur des zones de combat.

Ces évolutions, retracées ici de façon malheureusement trop rapide, introduisent une situation tout à fait inédite dans l'histoire de la guerre : celles de zones conflictuelles parcourues par une multitude d'organisations internationales.

Des organisations qui ont des statuts très divers - gouvernemental, intergouvernemental ou non-gouvernemental - et, le plus souvent, passablement ambigus : "militaro-humanitaire", privé dépendant de financements publics, non-étatiques intervenant dans des processus diplomatiques, etc...

Des organisations qui interviennent dans l'action humanitaire mais aussi dans des domaines tels que la défense des Droits de l'homme, le maintien de la paix, la prévention ou la résolution des conflits, etc. et qui sont souvent impliquées, directement ou indirectement, dans des processus de décision politiques.

Des organisations, enfin, qui drainent des ressources considérables dans des situations de conflit où l'aide humanitaire est, parfois, la seule ressource extérieure qui soit encore injectée par les pays occidentaux.

Les acteurs humanitaires eux-mêmes ont parfois du mal à se situer dans cet environnement institutionnel complexe qui se restructure en permanence dans une certaine confusion. Une confusion d'autant plus compréhensible qu'elle est entretenue, consciemment ou inconsciemment - par les acteurs de l'aide eux-mêmes. Par les acteurs étatiques d'abord qui revendiquent souvent, avec beaucoup de conviction, l'appellation d'humanitaire, sans égard pour leurs responsabilités politiques. Par les acteurs humanitaires ensuite qui se transforment parfois, avec les meilleures intentions du monde, en prescripteurs politiques et contribuent à leur tour au flou ambiant.

Dans ces conditions, il serait étonnant que les acteurs locaux aient une perception claire des acteurs humanitaires. La question de la perception des acteurs humanitaires par les leaders politico-militaires et les populations locales est, à l'évidence, l'une des questions clé qui se pose actuellement. C'est une question fondamentale pour le devenir de l'action humanitaire ; c'est une question centrale lorsque l'on réfléchit aux problèmes de sécurité qui se posent actuellement.

En l'absence d'enquêtes approfondies menées sur les principaux terrains de crise, cette question reste ouverte. Mais les impressions que l'on peut recueillir sur le terrain donnent à penser que les organisations humanitaires sont parfois ressenties, au mieux, comme des importateurs de véhicules tout terrain, au pire comme une nouvelle classe de nantis. De même, tout laisse penser qu'elles sont perçues comme des agents de leur gouvernement ou de l'Occident, en tout cas comme des acteurs ayant une influence et des objectifs politiques.

Une part de ces perceptions peut résulter de la confusion qui, parfois, s'instaure dans l'esprit des acteurs locaux entre les différents types d'acteurs - entre les acteurs étatiques, civils ou militaires, et les acteurs humanitaires - comme on a pu le constater sur certains terrains marqués par de grosses interventions internationales, comme en Somalie par exemple. Paradoxalement, c'est au moment où les crises politiques sont de plus en plus considérées comme des "urgences humanitaires complexes" que les intervenants humanitaires sont de plus en plus perçus comme des acteurs politiques... De ce point de vue, il n'est pas certain qu'une protection militaire améliore la sécurité des acteurs humanitaires ; elle risque au contraire de jeter une ombre sur leur indépendance et leur impartialité et de réduire leur espace d'intervention. A cet égard, il est essentiel pour les acteurs humanitaires de rester identifiables comme tels et de se différencier, autant que possible, des acteurs politiques et, surtout, militaires.

Mais il est douteux que cela suffise à résoudre le problème. Car la question n'est pas seulement liée à la confusion. Malgré les phantasmes ou les théories du complot - malheureusement assez répandus dans les pays en conflit - les belligérants ont, en définitive, une appréhension globalement réaliste des implications de l'aide humanitaire. En tout cas, ils n'ont pas tort de nous prêter, collectivement, une influence ou un rôle politique.

Parler de confusion n'épuise pas la question ; ce qui est en cause, c'est la transformation des relations internationales, le rôle croissant des acteurs privés, la complexification des processus de décision, etc. Sans élaborer sur les mutations en cours du système international, il est clair que les acteurs privés sont de plus en plus impliqués dans des processus de prise de décision politique. L'augmentation du "trafic" humanitaire en direction du Conseil de Sécurité en est, pour ne prendre qu'un exemple, un signe évident.

Les organisations humanitaires ont une influence politique. Il ne sert à rien de se le cacher. Mieux vaut le reconnaître et l'assumer en essayant de mieux définir notre rôle et de mieux cerner nos responsabilités. Pour ce faire, il faut d'abord préciser nos relations avec les autres acteurs - gouvernementaux et non-gouvernementaux - du système de l'aide. Ce qui suppose de renforcer les moyens de coordination, les formes de complémentarité, les dynamiques, surtout, qui peuvent résulter des interactions entre organisations de natures différentes. Il faut ensuite revenir sur nos pratiques, nos modes d'intervention et nos rela-

tions avec les populations. Ce qui implique de repenser notre action et nos responsabilités. Pour illustrer les quelques unes des questions qui se posent à nous, je reviendrai sur le thème de l'*advocacy* sur lequel Madame Bonino insistait fort justement tout à l'heure.

Aujourd'hui toutes les organisations humanitaires, même celles qui sont le plus attachées à l'idée de neutralité, sont engagées dans des actions d'*advocacy* auprès des décideurs politiques. Mais le terme d'*advocacy* peut recouvrir des démarches très différentes, du témoignage humanitaire à la défense d'une politique.

Certaines organisations considèrent que leur responsabilité est de faire savoir, voire de dénoncer un pouvoir, lorsqu'elles sont témoins, ou seuls témoins, d'exactions. D'autres cherchent à influencer les décideurs en faveur de telle ou telle politique et se donnent des objectifs plus larges, notamment en matière de prévention ou de résolution des conflits.

Toutes ces démarches ont incontestablement des implications politiques. Pour autant, elles ne renvoient pas nécessairement à un projet politique. Ce qui différencie les acteurs humanitaires des acteurs politiques c'est qu'ils se déterminent, non pas en fonction d'objectifs politiques mais en fonction de l'intérêt des victimes.

L'intérêt des victimes est une notion clé pour les acteurs humanitaires. Mais, là encore, il s'agit d'un concept très général qui est très largement piégé. On entend trop souvent des ONG s'auto-proclamer représentantes des victimes... Cette façon de poser au "syndicat des victimes" est franchement pathétique. C'est même inquiétant car cela fait écho aux "stratégies victimaires", fort justement dénoncées, que des leaders politico-militaires mettent en oeuvre sur certains terrains de conflit et qui sont précisément une façon de lier des intérêts institutionnels ou politiques à la reproduction du statut de victime.

L'intérêt des victimes est précisément de ne plus être victime. Il se définit par rapport à une action qui doit permettre aux victimes de sortir de cet état ou, en tout cas, ne pas aggraver leur situation. L'intérêt des victimes peut conduire aussi bien à l'action qu'à l'abstention, à la discrétion qu'à la dénonciation, au politique qu'à l'humanitaire. C'est une notion qui ne peut être définie de manière générale mais, au cas par cas, en fonction de la situation et des possibilités d'action.

C'est en tout cas une question centrale qui montre bien que les concepts généraux doivent être constamment reprécisés, que les principes ne valent qu'à travers leur explicitation permanente à la lumière des questions qui se posent sur nos terrains d'intervention.

A cet égard, je m'excuse par avance car je vais à présent utiliser de grands mots *in abstracto*. Je vais en effet aborder maintenant la question des principes sans pouvoir, comp-

te tenu du format de cette intervention, les mettre suffisamment en relation avec des situations ou des problèmes concrets. Il va sans dire que j'aborde cette question du point de vue d'une organisation humanitaire non-gouvernementale ; je m'exprime ici au nom de Médecins Sans Frontières.

Les principes d'action

Dans cet environnement institutionnel complexe et, surtout, dans les sociétés dans lesquelles nous intervenons, quels sont les principes d'action auxquels nous nous référons ?

Bien entendu, aucun principe, aucune philosophie d'action, aucun comportement individuel même ne constitue une garantie d'intégration et encore moins de protection. Il faut évidemment se méfier des raisonnements idéalistes en la matière.

Cela n'empêchera jamais que des braqueurs s'attaquent aux membres d'organisations de secours ou que des leaders politico-militaires prennent des organisations humanitaires pour cible pour dissuader, faire pression ou manipuler.

Il n'en reste pas moins que la réflexion sur les principes est importante.

D'abord parce qu'elle est essentielle en soi, surtout à l'heure où la confusion s'accroît, à condition, bien sûr, de ne pas considérer les principes comme des abstractions mais comme des éléments d'une réflexion critique.

Ensuite parce que la référence à certains principes d'action - non pas dans leur énonciation générale mais dans leur prise en compte quotidienne dans la décision et l'action de terrain - peut, peut-être, nous permettre de mieux nous situer et d'établir des relations plus claires avec les acteurs locaux et internationaux.

Je vais donc rapidement évoquer les principes qui nous semblent importants. Je serai relativement bref car il me paraît difficile, et peut-être même stérile, de parler des principes dans l'abstrait. Il faut les relier à une expérience ce qui n'est pas facile dans les quelques minutes qu'ils me restent.

Je me contenterai donc de décrire quelques unes de leurs implications concrètes dans le domaine de la sécurité que nous abordons aujourd'hui.

Impartialité

Je commencerai par la neutralité, ce qui me permettra - et vous n'en serez pas surpris - de proposer un point de vue différent de celui du CICR. Et j'en parlerai surtout pour l'évacuer comme principe d'action.

Il y a, depuis de nombreuses années, beaucoup de discussions à MSF à ce sujet. Ces discussions n'ont toujours pas abouti mais beaucoup d'entre nous s'accordent pour dire qu'il ne s'agit ni d'un principe ni d'un impératif catégorique.

Nous sommes bien entendu convaincus que nous n'avons pas à prendre le parti de tel ou tel belligérant dans la plupart des conflits. Pour autant, il n'est pas possible de rester neutre ou de garder le silence face à un génocide ou un régime d'oppression. La neutralité, pour nous, est donc à géométrie variable, ce n'est pas un principe auquel nous puissions nous référer. Ou si c'est un principe, c'est un principe de passivité et non un principe d'action...

L'impartialité nous semble, par contre, un principe essentiel de l'action humanitaire.

Il postule qu'un soldat blessé, un combattant hors de combat, ne serait-ce que momentanément, un homme en somme, une femme ou des enfants dans le besoin doivent être aidés sans discrimination de race, de religion, de nationalité ou d'affiliation politique.

Etre impartial, c'est donc aider toutes les personnes dans le besoin, en proportion des besoins, sans considération de race, de religion, de nationalité ou d'affiliation politique.

Ce qui suppose, concrètement, d'évaluer les besoins en toute indépendance et de contrôler la distribution de l'assistance de façon à s'assurer qu'elle n'est pas détournée de ses objectifs et qu'elle parvient effectivement à ceux auxquels elle est destinée.

Bien entendu, l'estimation des besoins n'est pas l'*ultima ratio* ; elle doit être accompagnée d'une analyse plus globale des causes de la dégradation de la situation des populations, notamment pour déterminer si celle-ci ne renvoie pas à une stratégie du pouvoir comme ce peut être le cas, par exemple, d'une famine provoquée ou entretenue.

En tout état de cause, une évaluation indépendante des besoins et un strict contrôle de la distribution de l'aide sont essentiels pour la mise en oeuvre d'une assistance impartiale. Cet impératif d'équité est, à cet égard, bien éloigné de la notion d'équilibre entre les parties qui pourrait être dictée par une conception erronée de la neutralité.

Humanité

L'aide humanitaire vise à préserver la vie dans le respect de la dignité ; elle tente d'apporter une aide dans une période de crise et de restaurer l'homme dans sa capacité de choix.

C'est dire que, contrairement à l'aide au développement, l'aide humanitaire ne prétend pas formuler un projet de société ou inciter à une transformation volontariste des modes de vie. De même, elle ne prétend pas apporter de solution globale aux conflits.

Cette formulation souligne que l'action humanitaire s'enracine dans une morale humaniste et intervient à hauteur d'homme. Mais, là encore, les principes d'humanité ne sont que des abstractions vides de sens s'ils ne se traduisent pas en comportements, en manières d'être et de faire.

De ce point de vue, il faut avouer que nous avons beaucoup de souci à nous faire.

D'abord parce que, nous l'avons vu, le système de l'aide s'est considérablement développé, il draine à présent des ressources considérables. Cette injection de richesses et de biens qui apparaissent comme gratuits dans un contexte d'extrême pénurie constitue une forme de violence symbolique qui est, en soi, une source de tensions. Ce n'est pas sans conséquences pour les organisations humanitaires, surtout dans les situations de crise ouverte.

Ensuite parce que certaines formes d'intervention, certaines pratiques mécanistes, soucieuses de la seule efficacité technique, peuvent parfois conduire à des attitudes d'arrogance et de mépris.

Le respect de la dignité humaine s'accommode parfois assez mal des actions de masse. Les "populations assistées" ou les "groupes vulnérables" souvent évoqués dans le jargon des secouristes, ne sont pas, faut-il le rappeler, une cohorte d'organismes physiologiques. L'action humanitaire n'a rien à voir avec je ne sais quelle pitié vétérinaire. Ce souci de l'autre auquel nous nous référons ne s'adresse pas à des tubes digestifs mais à des êtres humains.

Dans beaucoup de situations, il faudrait savoir rompre avec certains comportements technocratiques, certaines opérations stéréotypées et de grande ampleur, certaines formes de "gestion" des populations.

Il faudrait savoir résister, parfois, aux pressions des bailleurs de fonds et, toujours, à nos propres logiques d'entreprise.

Il est temps de renouer le dialogue, de retrouver une sensibilité et une proximité dans nos relations avec les individus que nous aidons et avec lesquels nous échangeons et nous travaillons.

A cet égard, et pour revenir à la question de la sécurité, il n'est pas inutile de rappeler que la qualité des rapports avec le personnel local est sans doute un élément important de compréhension de la société, sans même parler des informations et de l'aide qu'ils peuvent nous apporter en cas de difficulté.

Indépendance

L'indépendance est pour nous un principe pivot, celui autour duquel beaucoup d'autres s'articulent. Nous l'avons d'ailleurs retrouvé tout au long de cette rapide évocation - évaluation indépendante des besoins, indépendance à l'égard des bailleurs de fonds et de nos propres intérêts institutionnels, liberté de dialogue avec les individus, etc.

L'indépendance, à son tour, n'est pas un principe déclamatoire. Ce n'est pas un positionnement institutionnel à l'égard des bailleurs de fonds. Ce n'est pas une posture morale à l'égard des chefs de guerre - leaders politico-militaires ou entrepreneurs militaro-économiques. L'indépendance c'est un rapport au pouvoir, un rapport par définition conflictuel.

Cette formulation n'est en rien agressive ; elle renvoie à la tension inhérente à toute relation entre le citoyen, ou l'association de citoyens, et le pouvoir. Cette tension est encore plus sensible dans les situations de crise ouverte. Elle n'est alors plus médiatisée par la délégation ou par le consentement. Elle est souvent exacerbée et s'exprime par la force ou la contrainte.

Dans ces situations de crise, très chargées politiquement, qui sont marquées par des exactions, par des stratégies victimaires et par l'instrumentalisation de l'aide, les organisations humanitaires doivent en permanence négocier, résister, manœuvrer, refuser, dénoncer, etc.

Les tensions sont extrêmes dans les situations de conflit et le rapport au pouvoir est très critique pour les organisations qui tentent d'apporter une aide impartiale. Il est des situations où il faut savoir dire non et annoncer publiquement la mauvaise nouvelle.

Dans les pays occidentaux, la relation au pouvoir politique est également problématique. Les États et, par extension, les bailleurs de fonds publics agissent - et c'est légitime de leur point de vue - en fonction de leurs intérêts nationaux même s'ils ne restent pas insensibles à l'exigence de solidarité qui se fait jour dans leur société.

Les organisations humanitaires dont les intentions sont profondément différentes ne sont évidemment pas tenues de répondre à toutes leurs sollicitations.

Malheureusement, il arrive trop souvent que les acteurs humanitaires accompagnent les politiques des pays donateurs, au risque d'apparaître comme liés à des gouvernements. Ils le font d'autant plus facilement que leurs logiques d'entreprise s'accommodent bien souvent d'un rôle de sous-traitant.

Là encore, la politique de l'offre, qui conduit à définir des programmes en fonction des financements disponibles, ne correspond pas toujours aux décisions qui pourraient être prises à l'issue d'une évaluation indépendante de la situation et des possibilités d'intervention.

Mais l'indépendance n'est ni une posture déclamatoire, ni une invocation moralisatrice contre les pouvoirs. Elle nécessite une réflexion critique qui doit d'abord s'appliquer à nous-même.

Le moins que l'on puisse dire - et MSF n'est pas exempt de ces critiques - c'est que les organisations humanitaires manquent souvent de vigilance, d'esprit critique, de capacité à se remettre en cause. Trop souvent, elles adhèrent spontanément aux lieux communs du moment et elles le font d'autant plus complaisamment que leurs intérêts institutionnels coïncident fréquemment avec le sens du courant. Les discours bien-pensants, les bonnes intentions et les poses moralisatrices se transforment parfois en bruit de fond qui endort la vigilance et le sens des responsabilités.

Comme MSF en a fait l'expérience en Ethiopie ou à propos des camps de réfugiés rwandais, comme d'autres organisations humanitaires l'ont ressenti à d'autres occasions, cela peut coûter cher (en termes d'image, de financements, de relations institutionnelles ou de rapport au pouvoir) de sortir du consensus mou et d'adopter une position critique. Mais l'indépendance a un prix...

De l'interétatique au transnational

Les acteurs non-étatiques dans les conflits

(L'exemple des organisations humanitaires internationales)

Recherches et Documents, n°5, juin 1998

Par François Jean

Les conflits après la bipolarité

L'analyse des conflits est aujourd'hui délivrée des lourdes entraves idéologiques de la guerre froide. Pendant trente ans, en effet, les conflits dits "de basse intensité" ont été appréhendés à travers une grille d'interprétation qui tendait à en faire des manifestations périphériques de la confrontation Est-Ouest¹. Les conflits contemporains ne sont plus perçus comme de simples répliques, plus ou moins exotiques, du grand affrontement central américano-soviétique, et apparaissent à présent pour ce qu'ils sont : des conflits où la dynamique de la violence procède principalement de déterminants locaux. A l'évidence, les facteurs extérieurs, et notamment la dimension Est-Ouest ont longtemps été surestimés ; il faut se convaincre, enfin, de la complexité et de la diversité des processus conflictuels. Pour autant, il serait regrettable que, par réaction, ces conflits soient à présent appréhendés comme des phénomènes singuliers, irréductibles et déconnectés des dynamiques internationales. Ce qui est en cause aujourd'hui, c'est bien le renouvellement de l'analyse des conflits.

A en croire le discours dominant, les conflits se seraient multipliés au cours des dernières années et seraient devenus plus sanglants, plus anarchiques, plus irrationnels... Certains commentateurs, en mal d'explications schématiques, tendent à substituer à la lecture "idéologique" d'antan une lecture "ethnique" renvoyant à l'idée de violence atavique. D'autres n'hésitent pas à transformer cette incertitude en nouveau cadre globalisant : la violence devenue, selon eux, un phénomène planétaire et incontrôlable, formerait une menace diffuse, multiforme mais finalement univoque. Les termes de "guérillas criminalisées" ou de "mafias transnationales" tentent de restaurer cohérence et unité à une menace qui viendrait à présent du Sud.

Nous sommes évidemment très sceptiques quant à la validité de tels regroupements et certains chercheurs ont fort bien démonté la construction idéologique d'une nouvelle menace globale par certains professionnels de la sécurité depuis la fin de la confrontation Est-Ouest . Quant au discours du chaos et de la barbarie, il doit également être accueilli

1. Didier Bigo, "Grands débats pour un petit monde", *Cultures et Conflits*, N° 19/20, Hiver 1995.

avec scepticisme. Contrairement à une idée fort répandue, on n'a pas observé d'augmentation sensible du nombre des conflits depuis la fin de la guerre froide². De même, rien n'accrédite l'idée que les conflits contemporains soient devenus plus sanglants qu'ils ne l'étaient auparavant. Le génocide au Rwanda ou la purification ethnique en Bosnie se sont certes traduits par des coûts humains très importants mais non sans précédent, comme en témoigne le génocide au Cambodge ou la guerre civile en Ouganda dans les années 70. Cette impression de barbarie est sans doute en partie liée à une plus grande sensibilité à la thématique des droits de l'homme : les conflits, qui ne sont plus interprétés à travers le prisme de la confrontation est-ouest semblent avoir perdu tout sens et sont désormais appréhendés essentiellement sous l'angle de leurs implications humanitaires. D'où cette impression d'irrationnel liée à la seule prise en compte des conséquences générales du conflit à l'échelle d'une société, aux plans économique, humain, etc., au détriment d'une analyse des intérêts, des objectifs et des stratégies, tout à fait rationnelles, des groupes impliqués dans la dynamique de la violence³.

Par delà les discours du moment, ce sont les grilles d'analyse traditionnelles de la conflictualité qu'il faut interroger et remettre en cause. Le cadre intellectuel du néo-réalisme, fondé notamment sur la centralité de l'État, un schéma de confrontation binaire et une stricte différenciation entre l'interne et l'externe, semble impuissant à rendre compte des formes contemporaines de la conflictualité. Dans bien des cas, l'affaiblissement des États conduit à une dissémination de la violence et à de nouvelles articulations entre acteurs étatiques et non-étatiques qui, pour certains, reprennent à leur compte certains attributs de l'État. De même les analyses en termes de rapport de force entre deux adversaires sur un territoire donné sont de moins en moins pertinentes. Cette polarisation duelle qui renvoyait en partie aux alignements idéologiques et, surtout, aux soutiens extérieurs mobilisés tout au long de la guerre froide dans le cadre binaire de l'affrontement planétaire ne correspond plus aux configurations plus éclatées, plus fluides et plus volatiles des conflits d'aujourd'hui. La fragmentation des mouvements armés, la multiplication des entrepreneurs de violence, la constitution de réseaux qui débordent largement de l'espace conflictuel génèrent des modes de coopération ou de confrontation très divers qui ne renvoient plus exclusivement à la figure traditionnelle de l'affrontement entre un État et un mouvement d'opposition armé. Enfin, l'érosion de la notion de souveraineté et la consolidation de réseaux qui se jouent des frontières et des territoires permet de nouvelles transactions entre acteurs locaux et internationaux. Le processus de globalisation, largement achevé dans la sphère économique et financière, englobe à présent l'information, les migrations, l'aide humanitaire, la protection de l'environnement et la dissémination des déchets, la criminalité et la sécurité, la violence et la diplomatie, etc.

Ces évolutions ne sont pas spécifiques aux situations de conflit ; elles témoignent de l'émergence d'une nouvelle réalité à la fois globale et fragmentée. Les États sont aujourd'hui

2. R. Williamson, "The contemporary face of conflict", *Annuaire 1995, Jane's Intelligence Review*.

3. David Keen, "A Rational Kind of Madness", *Oxford Development Studies*, Vol. 25, N°1, February 1997.

déseparés par des évolutions qui les débordent et les remettent en cause : ils sont pris à contre-pied par la multiplication des revendications identitaires, des troubles internes et des guerres civiles qui minent les cadres politiques existants; ils sont également démunis face à l'émergence d'un ensemble de nouveaux flux qui se déploient sur l'ensemble de la planète et échappent aux modes de régulation traditionnels. La guerre n'est ni une parenthèse dans le "processus de développement"⁴, ni une rupture par rapport au processus de mondialisation : elle témoigne, sur un territoire à géométrie variable, de logiques de mobilisation et de confrontation, certes en décalage par rapport au modèle de démocratie de marché, mais ouverts sur l'extérieur. L'économie politique de la guerre n'est, dans bien des cas, pas si différente de celle du régime qu'elle ébranle. Ainsi, dans les pays africains dépendants de l'exportation d'un petit nombre de produits primaires, la guerre n'a fait que confirmer et parfois renforcer une tendance déjà ancienne à l'appropriation privée de ces ressources par certains acteurs politiques connectés avec des intermédiaires internationaux dans l'économie parallèle. Bien plus, dans certains cas comme le Burundi (ivoire et or) ou, surtout, le Sierra Leone (diamants) la guerre trouve ses racines dans l'exacerbation de la concurrence entre différents réseaux qui, au sein de l'État, luttent pour s'approprier ces recettes d'exportation⁵.

Mais, de plus en plus, il n'est pas besoin de l'État pour s'approprier les richesses du pays. Ainsi Charles Taylor a-t-il établi, aux meilleurs moments du "greater Liberia", une forme d'autorité politique débordant du cadre national et directement connectée au marché mondial. Le Liberia est une bonne illustration du passage d'une logique néo-patrimoniale, centrée sur la conquête de l'appareil d'État et l'appropriation du "gâteau national", à une économie de comptoir fondée sur des transactions avec des firmes étrangères. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de théoriser sur un prétendu glissement de la dépendance à l'égard de l'État et de ses ressources à une nouvelle dépendance à l'égard des firmes étrangères⁶ et de l'aide internationale. La conquête du pouvoir et de ses prébendes est toujours un enjeu central pour la plupart des chefs rebelles et la situation reste, en général, profondément instable tant que cette question n'est pas résolue. Il n'en reste pas moins que de nouveaux modes de coopération décentralisés avec des acteurs non-étatiques internationaux permettent à certains mouvements armés de renforcer leur pouvoir et d'accéder au marché mondial. Ainsi au Libéria, les revenus tirés par le NPFL de l'extraction de ressources naturelles (fer, bois, caoutchouc, etc.) avec l'aide de firmes étrangères s'élevaient à 400-500 millions de dollars au début des années 90. De même, en Angola, on évalue à 1,5 milliards de dollars les ressources fournies par l'exploitation et la vente de diamants par l'UNITA entre 1992 et 1996. Enfin, au Zaïre, les firmes étrangères, notamment américaines (American Mineral Fields, etc.) n'ont pas attendu la prise de Kinshasa pour passer des accords d'exploitation avec Kabila.

4. Mark Duffield, "Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism", in *Linking Relief and Development*, *IDS Bulletin*, Vol. 25, N°4, octobre 1994.

5. William Reno, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge University Press, 1995.

6. William Reno, "Reinvention of an African patrimonial state : Charles Taylor's Liberia" *Third World Quarterly*, Vol 16, N°1, 1995. Voir aussi : "War, Markets and the Reconfiguration of West Africa's Weak States", *Comparative Politics*, July 1997 ; "African Weak States and Commercial Alliances", *African Affairs*, N°96, 1997.

Ces évolutions témoignent de l'importance des transactions entre acteurs non-étatiques, locaux et internationaux, dans un contexte de crise et d'affaiblissement de l'État. Loin d'être une parenthèse ou une anomalie transitoire dans un processus de développement linéaire, la guerre est, peut-être, une forme de réponse au problème de l'État et de la globalisation. Elle peut, suivant une logique tillyenne, contribuer au processus de construction nationale ou, au contraire, à l'affaiblissement de l'État. Elle peut également être une des modalités d'ouverture aux réseaux transnationaux. Elle témoigne, en tout cas de l'émergence et de la consolidation de nouveaux processus économiques et de nouveaux acteurs politiques et sociaux. Parmi eux, les acteurs non-étatiques - mouvements politico-militaires, entrepreneurs militaro-économiques, commerçants "informels", firmes multinationales, organisations non-gouvernementales, médias, etc. - jouent un rôle sans cesse croissant. C'est pourquoi il est important de tenter de mieux comprendre leurs stratégies, leur rapport à l'État et aux populations, leur rôle dans la dynamique de la violence et, surtout, dans les transactions et les jeux de coopération qui se nouent entre le local et l'international.

L'articulation entre le local et l'international est, en effet, l'un des domaines dans lesquels les acteurs non-étatiques jouent un rôle significatif et, de surcroît, peu étudié. Sans même parler des réseaux internationaux de tous ordres - filières criminelles (armes, drogues...), réseaux de soutien, diasporas, etc. - établis ou utilisés par les mouvements armés pour mobiliser des ressources ou des appuis extérieurs, les acteurs internationaux qui se multiplient sur les terrains de crise ont un impact croissant sur les dynamiques conflictuelles dans les pays dits du sud. Schématiquement, il est, au plan économique, deux modalités majeures d'articulation à l'international : le commerce et l'aide. Dans les deux cas, le rôle des États tend à diminuer au profit des acteurs privés. Sur le premier point, l'importance des firmes internationales est depuis longtemps avérée et se fait désormais sentir, dans certains pays, jusque dans la prise en charge de fonctions régaliennes comme les prestations de sécurité. Pour ce qui concerne l'aide, les dix dernières années ont été marquées par une mutation rapide et profonde du système de coopération internationale établi à la fin de la seconde guerre mondiale et lors des décolonisations.

L'objectif de cette étude est d'étudier ces évolutions, marquées, notamment, par le déclin du rôle des États et l'expansion de réseaux internationaux privés, et d'en analyser les implications sur des conflits qui ne sont plus inter-étatiques ni même, en définitive, infra-étatiques. Pour ce faire, nous centrerons notre réflexion sur l'aide humanitaire qui est devenue, au cours de la dernière décennie, la principale forme d'implication internationale dans les situations de conflit, du moins celles ne présentant pas d'intérêt stratégique majeur pour les puissances (Afrique, Afghanistan, Sri Lanka, etc.). Nous décrirons d'abord la transformation des modes d'intervention internationale dans les pays en guerre. Nous étudierons ensuite les processus de sous-traitance de l'aide et de la sécurité à l'œuvre dans les situations de crise. Nous tenterons, enfin, d'analyser les implications de la présence

croissante d'acteurs non-étatiques internationaux dans les pays en conflit sur la dynamique de la violence. Contribue-t-elle à l'affaiblissement des États, à la fragmentation du jeu politique et à la multiplication des entrepreneurs de violence ? Favorise-t-elle la constitution de réseaux qui débordent de l'espace conflictuel ? Encourage-t-elle la substitution des circuits inter-étatiques traditionnels par de nouveaux réseaux transnationaux privés ?

Des soutiens politiques à l'aide humanitaire

Les dix dernières années ont été marquées par une transformation sensible des formes d'intervention internationale dans les conflits internes. Jusqu'à la fin des années 80, les grandes puissances étaient politiquement impliquées dans les conflits "périphériques" et accordaient un soutien important - en armements et en financements - aux États ou aux mouvements d'opposition armés. La fin de la guerre froide a provoqué une réduction drastique des soutiens internationaux aux protagonistes des conflits. Avec la fin de la confrontation est-ouest, les grandes puissances se sont largement détournées des conflits internes, désormais sans enjeux apparents au niveau international. Le temps n'est plus où les États-Unis et l'Union soviétique soutenaient, qui l'État, qui l'opposition armée, dans des conflits généralement perçus comme des manifestations périphériques de la guerre froide. Les soutiens extérieurs, lorsqu'ils subsistent, sont surtout le fait de puissances régionales ou de ce qui en tient lieu, comme c'est le cas en Afghanistan ou dans l'ex-Zaïre. Même dans les "zones stratégiques", les initiatives des pays occidentaux sont surtout de nature politique ou diplomatique et ne témoignent pas d'une grande implication, comme le montre l'échec, relativement vite digéré des États Unis au Kurdistan irakien ou la prudence observée face à l'embrasement en ex-Yougoslavie et à la dégradation de la situation en Algérie, dans des régions pourtant considérées comme cruciales pour la sécurité de l'Europe occidentale. A fortiori dans les zones éloignées, le *benign neglect* semble se généraliser.

Mais si les ex-"parrains" ne soutiennent plus leurs "clients", les pays occidentaux restent impliqués dans ces situations de conflit, ne serait-ce que comme pourvoyeurs de secours. Sans même parler des interventions "militaro-humanitaires", on observe une propension croissante des États à intervenir sur un mode humanitaire, surtout dans les crises dénuées d'intérêt stratégique. Aux soutiens politiques, caractéristiques de la guerre froide, et à l'aide au développement, largement passée de mode, viennent aujourd'hui se substituer les secours d'urgence comme en témoigne l'augmentation sensible de la part de l'"aide humanitaire" ou de l'"aide d'urgence" dans une aide publique au développement (APD) en nette décroissance depuis la fin des années 80. Selon le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, la part des "secours d'urgence" (qui n'incluent pas l'aide alimentaire d'urgence) est passée de 1,35% à 5,75% de l'APD entre 1980 et 1993⁷. De même, pour l'Union européenne (ECHO), le volume de l'aide humanitaire d'urgence a été multiplié par 6,6 entre 1990 et 1994, passant de près de

7. La tendance est similaire pour l'aide bilatérale dont la part consacrée aux secours d'urgence est passée de 1,5% à 8,27% entre 1982-83 et 1993 : la part de l'aide d'urgence dans l'APD représentait, en 1993, 12,18% pour l'Allemagne, 17% pour la Hollande, 12,38% pour la Grande Bretagne et 9,55% pour les États Unis.

120 à plus de 760 millions d'ECUs. Depuis 1994, les financements engagés au titre de l'aide humanitaire semblent se stabiliser et le marché de l'aide tend à s'élargir vers un nouveau champ : la prévention et la résolution des conflits. A la recherche de solutions rapides et économiques aux conflits, les bailleurs de fonds accroissent leur soutien à des organisations engagées dans la diplomatie "parallèle". Mais les financements alloués à ces initiatives sont encore embryonnaires et l'aide humanitaire reste, dans beaucoup de cas, la principale ressource extérieure injectée dans les situations de conflit. Depuis le début des années 90, l'assistance humanitaire est la réponse favorite de l'occident aux crises politiques dans les pays dits du sud.

Cette implication des États dans le domaine humanitaire est contemporaine de la fin de la confrontation est-ouest. L'effondrement du totalitarisme s'est accompagné du triomphe de l'"humanitarisme", fruit de l'illusion - accréditée par la notion de "communauté internationale" - d'une humanité enfin réconciliée avec elle-même autour d'un nouveau consensus sur l'inacceptable et symptôme du désarroi face à l'impression de "nouveau désordre international". Il est de plus encouragé par l'omniprésence de la télévision qui privilégie un rapport instantané, sentimental et amnésique à la réalité et il témoigne de ce que les gouvernements des pays démocratiques ne peuvent rester indifférents à l'exigence de solidarité qui se fait jour dans leur propre société à l'occasion de crises médiatisées. L'engagement des pays occidentaux recouvre tout un éventail de motivations allant des préoccupations humanitaires à des considérations politiques, en passant par des "logiques d'image" et par l'instrumentalisation de l'humanitaire au service d'objectifs politiques. Les décisions d'intervention participent de plus en plus d'un processus complexe, symbolique et financier autant que strictement politique et essentiellement déterminé par des interactions entre les médias, les opinions publiques, le pouvoir politique et les organisations non-gouvernementales et inter-gouvernementales dans les pays démocratiques. Les États restent les principaux bailleurs de fonds et conservent, à ce titre, un rôle central dans les opérations de secours mais ils ne sont pas toujours des acteurs pivots dans un domaine qui ne renvoie pas systématiquement à des logiques politiques. L'aide humanitaire est certes devenue, depuis quelques années, un instrument non-négligeable de la politique étrangère des pays occidentaux mais beaucoup d'interventions n'ont que de lointains rapports avec des stratégies d'influence, de défense des intérêts nationaux ou même avec des politiques d'aide cohérentes. Schématiquement, on est passé de soutiens étatiques - directs ou indirects, occultes ou avoués - à des États ou à des mouvements de guérilla à une aide humanitaire parfois engagée sans objectifs politiques précis et de plus en plus mise en oeuvre par des canaux non-étatiques n'ayant eux mêmes pas de finalités politiques.

Le développement de l'aide humanitaire s'accompagne d'une profonde recomposition du système de l'aide, marquée par la montée en puissance des acteurs non-étatiques, et d'une transformation radicale des modalités de mise en oeuvre de l'aide d'urgence, caractérisée par un élargissement de la périphérie vers le centre des conflits.

La montée en puissances des acteurs non-étatiques

8. John Borton, "Recent trends in international relief system", *Disasters*, 17 (3), 1993
9. Selon le Programme alimentaire mondial (PAM), la part des ONG dans la distribution de l'aide alimentaire a considérablement augmenté depuis une dizaine d'années, passant de 9,76% à 20,96% entre 1988 et 1994.
10. Il ne s'agit bien sûr ici que de données fragmentaires et très largement incomplètes sur des catégories assez mal définies ou ayant des définitions différentes selon les sources - "aide d'urgence", "aide humanitaire", "ONG"... - De surcroît, ces chiffres ne prennent en compte que les financements publics canalisés par les ONG et n'intègrent pas les fonds privés, souvent considérables, drainés par celles-ci. Une recherche reste à faire pour mieux évaluer, pour chaque crise, le volume des financements mobilisés et les grandes catégories d'utilisation (aide alimentaire ou matérielle, transport, dépenses locales - emplois, services...). La difficulté à obtenir des données fiables et synthétiques renvoie en partie à la complexité et à la fragmentation du système d'aide d'urgence ; elle reflète surtout la relative opacité d'un dispositif d'ai-

Le début des années 90 a été marqué par un glissement de l'aide au développement, pour l'essentiel engagée dans le cadre de relations d'État à État, vers l'aide humanitaire, de plus en plus mise en oeuvre par des acteurs privés : les organisations non-gouvernementales (ONG)⁸.

La dernière décennie a vu s'opérer une profonde recomposition du champ des acteurs dans le domaine de l'aide d'urgence : malgré l'entrée en scène de l'humanitaire d'État, les organismes nationaux ne jouent plus - en dehors des interventions "militaro-humanitaires" - qu'un rôle secondaire dans la mise en oeuvre des opérations de secours, sur des terrains marqués par la présence des organisations multilatérales et, surtout, par la montée en puissance des acteurs privés. Le rôle des ONG dans la mise en oeuvre de l'aide internationale s'est considérablement développé depuis une dizaine d'années. Au delà des fonds privés, souvent considérables, qu'elles mobilisent auprès du grand public, elles canalisent une part croissante des financements publics fournis par les pays donateurs⁹. En 1992, les ONG mobilisaient, selon l'OCDE, quelques 8,3 milliards de dollars, ce qui représentait, en termes nets, la seconde source de financement au titre de l'APD, derrière l'aide bilatérale mais bien avant le système des Nations unies¹⁰. Cette évolution est particulièrement marquée dans les situations de crise : entre 1990 et 1994, ECHO a attribué aux ONG entre 45% et 67% de ses financements au titre de l'aide d'urgence.

Dans les pays bénéficiaires, ces évolutions semblent porteuses d'une remise en cause de l'État comme canal exclusif d'accès aux ressources d'extraversion. Traditionnellement, en effet, l'État était le principal bénéficiaire de l'aide internationale. Cela était particulièrement vrai de l'aide au développement, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, qui était, et reste pour l'essentiel, gérée par les autorités du pays bénéficiaire, au risque d'alimenter les clientèles du pouvoir et d'exacerber l'enjeu de la conquête de l'appareil d'État et du partage du "gâteau national". Depuis les années 80, cette "filière étatique" a été largement court-circuitée du fait de la diminution de l'aide au développement, d'abord au profit de l'ajustement structurel qui, dans bien des cas, s'est traduit par une privatisation partielle des services publics¹¹, ensuite au bénéfice de l'aide d'urgence, de plus en plus canalisée par des organismes privés. Ce processus de contournement des États, fondé sur une politique de libéralisation des économies et de soutien à la "société civile" est particulièrement marqué dans le domaine de l'aide d'urgence porteuse, par nature, d'une exigence de distribution rapide aux populations démunies et, de surcroît, très sensible aux manipulations dans les situations de conflit où elle représente un enjeu particulièrement important pour les belligérants. La volonté d'établir une relation, sinon exclusive, du moins privilégiée, avec les ONG dans la mise en oeuvre des opérations de

secours s'est manifestée dès le milieu des années 80 chez certains bailleurs de fonds comme les États-Unis. Elle s'est ensuite étendue à la plupart des pays donateurs, au premier rang desquels les pays européens.

Dans les pays en conflit, l'État n'est plus le canal privilégié de distribution de l'aide internationale. Mais cette remise en cause des États ne se traduit pas pour autant par leur éviction des circuits de l'aide d'urgence, et ce pour trois raisons :

- Dans les pays bénéficiaires, les États restent les interlocuteurs privilégiés de la communauté internationale et monnayent souvent au prix fort la possibilité, concédée aux agences de secours, d'intervenir dans les zones échappant à leur contrôle¹². Les États, même affaiblis, disposent d'atouts non-négligeables pour tirer parti des opérations de secours se déroulant sur leur territoire. Malgré l'exigence d'impartialité, les opérateurs de l'aide, et particulièrement les agences inter-gouvernementales des Nations unies, sont, dans les faits, souvent ressaisis par des contraintes politiques, soit qu'ils cèdent aux pressions des autorités nationales, soit qu'en l'absence d'évaluation sérieuse des besoins ou dans un souci de "neutralité", les opérations de secours dans les zones de conflit soient mises en oeuvre sur la seule base d'une répartition équitable entre les belligérants. Cet impératif d'équilibre est sans doute un facteur non-négligeable d'expansion du marché de l'aide. Et ce d'autant plus qu'il y a souvent convergence entre les intérêts des pouvoirs locaux et les besoins institutionnels - en termes de visibilité médiatique et de volume opérationnel - des agences d'aide. Quoiqu'il en soit, le déploiement de l'aide humanitaire dans les pays en conflit passe par la négociation - et la reconnaissance - des pouvoirs locaux, autorités nationales et mouvements armés, ce qui est indéniablement un facteur de politisation de l'aide.

- Dans les pays donateurs également, les États ne restent pas passifs. Les pays occidentaux ont peu à peu investi le champ humanitaire qui, au départ, s'était constitué en dehors d'eux : étant les principaux bailleurs de fonds, ils conservent, à ce titre, un rôle clé dans les décisions d'intervention et cherchent, très légitimement, à mettre l'humanitaire au service de leurs intérêts. L'humanitaire est une arme dans la panoplie des États comme l'ont encore récemment rappelé les jeux de la France et des États-Unis lors de la crise Zaïroise de l'hiver 1996-97. D'autre part les organismes inter-gouvernementaux du système des Nations unies gardent un rôle central de coordination des secours. Enfin, l'entrée en scène de l'humanitaire d'État¹³ s'accompagne, dans les crises médiatisées, d'une nouvelle volonté, perceptible chez certains pays donateurs, d'intervenir sur le terrain pour renforcer leur visibilité en mettant en oeuvre leurs propres programmes de secours¹⁴. Ce nouvel activisme des agences d'aide publique est encore embryonnaire mais la montée en puissance d'ECHO témoigne, au niveau européen, de l'arrivée des bailleurs de fonds dans un espace humanitaire de plus en plus convoité.

de internationale où, malgré l'ampleur des sommes engagées, la notion d'accountability est encore très relative...

11. Béatrice Hibou, "Le capital social de l'État falsificateur", in J.-F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou, *La criminalisation de l'État en Afrique*, Complexe, 1997.
12. Au Soudan, par exemple, les trois-quarts de l'aide acheminée dans le pays furent distribuées dans les zones gouvernementales, en dépit de l'ampleur des besoins dans les zones contrôlées par le SPLA, avant d'arriver à une relative parité en 1993. Voir : Millard Burr et Robert Collins, *Requiem for the Sudan : War, Drought and Disaster Relief on the Nile*, Westview Press, 1995.
13. Dont témoignent, notamment, la nomination, en 1988 en France, d'un secrétaire d'État à l'action humanitaire ou la création, en 1992, de l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) et du Département des affaires humanitaires des Nations unies (DHA).
14. Certains pays donateurs commencent à se doter de structures opérationnelles. Ainsi, après l'opération de secours en faveur des réfugiés kurdes, en avril-mai 1991, l'agence britannique de

- Enfin, le redéploiement du dispositif d'aide d'urgence au profit des acteurs privés ne va pas sans ambiguïtés : le label "non-gouvernemental" masque mal la diversité des relations entre les ONG et les acteurs étatiques, civils ou militaires, et la part croissante des financements publics dans les budgets des ONG¹⁵ soulève quelques questions de fond sur le statut de ces organisations qui, pour certaines, restent des acteurs autonomes susceptibles de définir leurs propres stratégies, tandis que d'autres ne sont plus que de simples sous-traitants des bailleurs de fonds¹⁶. Cette dépendance croissante de nombre d'"ONG" à l'égard des financements publics est d'autant plus problématique qu'une économie de l'offre commence à apparaître dans certaines situations qui suscitent une volonté d'intervention des pays donateurs pour des raisons politiques ou médiatiques¹⁷. C'est ainsi que se déploie peu à peu un système complexe de délégation et de sous-traitance englobant une multitude d'acteurs gouvernementaux, intergouvernementaux et non-gouvernementaux.

Il n'en reste pas moins que les circuits inter-étatiques sont désormais parasités par de nouveaux acteurs et de nouveaux réseaux qui les débordent et les remettent en cause. Schématiquement, on est passé d'un système inter-étatique, essentiellement structuré par des logiques politiques, à un jeu plus ouvert fondé sur des interactions complexes entre une multitude d'acteurs ayant des représentations, des modes d'intervention, des logiques d'entreprise et des objectifs politiques, économiques et sociaux extrêmement diversifiés sinon contradictoires.

L'“internalisation” de l'aide humanitaire

Dans les années 70 et 80, l'aide humanitaire était quasiment absente des situations de crise ouverte. Les pays occidentaux, même les plus engagés dans un soutien politique et financier aux belligérants, se tenaient prudemment à l'écart des terrains de conflits : toute intervention directe de leur part, même sous couvert d'une aide humanitaire, aurait été perçue comme une ingérence et provoqué une réaction immédiate des États concernés ou de la grande puissance tutélaire. Les organismes des Nations unies étaient, pour leur part, essentiellement engagés dans des programmes de "développement" et répugnaient à s'impliquer dans des situations de crise ouverte. Ils étaient d'autant plus absents que leur respect du principe de souveraineté, inscrit dans la Charte des Nations unies et scrupuleusement respecté par l'organisation internationale, les met dans l'impossibilité d'intervenir dans des conflits internes sans l'accord des autorités nationales. Jusqu'au début des années 80, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) fut donc, malgré toutes ses contraintes, la seule organisation réellement présente sur le terrain, avant qu'une nouvelle génération d'acteurs non-étatiques - personnifiée en France par les "sans frontières" - commencent à transgresser le principe de souveraineté et à intervenir dans les pays en conflits¹⁸. Ces orga-

► coopération (ODA) a créé des Disasters Relief Teams qui sont intervenus en Irak puis en Bosnie. De même, ECHO s'est doté d'un bras opérationnel, l'European Community Task Force (ECTF), qui met directement en oeuvre certains programmes de secours européens en Croatie et en Bosnie.

15. Les financements publics représentaient 1,5% du budget des ONG en 1975, 35% en 1988, et sans doute plus de 50% aujourd'hui... in

Antonio Donini, "The bureaucracy and the free spirits", *Third World Quarterly*, Vol 16, N° 3, 1995.

16. Michael Edwards & David Hume, "Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations", *World Development*, Vol. 24, N°6, 1996.

17. Rony Brauman, *Humanitaire, le dilemme*, Textuel, 1996.

18. Mark Duffield & John Prendergast, *Without troops and tanks, Humanitarian intervention in Ethiopia and Eritrea*, The Red Sea Press, 1994.

nisations étaient cependant assez rares et jusqu'au tournant des années 90, les zones de souveraineté contestée, a fortiori les zones "rebelles" étaient quasiment hors d'atteinte de l'aide internationale.

Dans les années 70 et 80, l'aide, souvent considérable, mobilisée par les pays occidentaux et canalisée par des organisations gouvernementales, inter-gouvernementales ou non-gouvernementales s'est donc tenue à l'écart des pays en conflit et s'est essentiellement déployée dans les camps de réfugiés¹⁹. Au cours des années 80, dans un contexte marqué par un retournement idéologique illustré par le remplacement de la figure du guérillero par celle du "freedom fighter", les pays occidentaux ont encore accentué leur soutien aux camps de réfugiés établis aux frontières des pays en conflit. Cette aide humanitaire, en principe dissociée de l'aide politique et militaire distribuée aux mouvements armés par d'autres canaux, a eu un impact non-négligeable sur les économies de guerre. Dans bien des cas, les camps de réfugiés sont devenus des "sanctuaires humanitaires"²⁰ et un facteur de perpétuation des conflits : nombre de mouvements armés ont trouvé dans les camps une légitimité politique, à travers leur emprise sur les populations réfugiées, une base économique, par le biais de l'aide internationale déversée dans les camps, et un réservoir de combattants. Les camps de réfugiés afghans au Pakistan, les sites contrôlés par les "contras" au Honduras et les Khmers rouges sur la frontière thaïlandaise ou, plus récemment, les camps de réfugiés rwandais en Tanzanie et au Zaïre, sont de bonnes illustrations de l'instrumentalisation de l'aide au réfugiés par des mouvements armés²¹.

Depuis le début des années 90, la situation a beaucoup évolué : l'aide humanitaire qui ne jouait qu'un rôle marginal et ne se déployait qu'à la périphérie des conflits joue désormais un rôle central au cœur des dynamiques conflictuelles. L'importance croissante de l'aide humanitaire dans les situations de crise s'accompagne, en effet, d'une profonde transformation des modalités de distribution, marquées par un élargissement de la périphérie vers le centre des conflits. Depuis la fin de la guerre froide, l'aide humanitaire n'est plus seulement distribuée dans les camps de réfugiés ; elle est de plus en plus acheminée à l'intérieur des pays en conflit, au cœur des zones de combat. Il ne s'agit certes pas d'une rupture radicale, ne serait-ce que parce que les réfugiés continuent de fuir les pays en crise et que les "sanctuaires humanitaires" sont toujours d'actualité, comme le montre l'exemple des camps de réfugiés rwandais... Il n'en reste pas moins que la dissociation entre les zones de combat, situées à l'intérieur des pays en crise, et les lieux de distribution de l'aide, dans les régions frontalières, a tendance à s'estomper et que le système de l'aide se déploie de plus en plus au cœur des zones conflictuelles. Ce processus d'"internalisation" de l'aide humanitaire est lié à deux types de facteurs:

-
19. Le cas de l'Afghanistan en témoigne : alors que l'aide distribuée dans les camps de réfugiés représentait, en moyenne, 400 millions de dollars par an dans la deuxième moitié des années 80, l'aide acheminée à l'intérieur du pays par les organisations opérant illégalement à travers la frontière ne représentait, à la même époque, que quelques 20 millions de dollars par an. Voir H. Baitenmann, "NGOs and the afghan war, the politicisation of humanitarian aid, *Third World Quarterly*, 12 (1), 1990.
- 20 Jean-Christophe Rufin, *Le piège humanitaire*, J.C. Lattès, 1986, (réed. Hachette-Pluriel, 1993).
21. Sur les camps de réfugiés khmers en Thaïlande, voir William Shawcross, *Le poids de la pitié*, Balland, 1985 ; sur les camps de réfugiés rwandais au Zaïre, lire Médecins Sans Frontières (sous la direction de F. Jean), *Populations en danger 1995*, La Découverte, 1995.

Tout d'abord, les États ont désormais une plus grande latitude d'intervention dans les conflits internes où la lecture "idéologique", fort prisée durant la guerre froide, a laissé place à une lecture "ethnique" politiquement bénigne et moralement propice à l'intervention extérieure. Dans le même temps, les Nations unies, longtemps paralysées par la confrontation Est-Ouest, se voyaient investies de tous les espoirs et tentaient de jouer un rôle en matière de "maintien de la paix". L'euphorie fut de courte durée : les aléas des opérations de "maintien de la paix" soulignent les difficultés des interventions internationales dans les situations de crise interne. Quant aux interventions "militaro-humanitaires", elles restent opportunistes et sélectives, en fonction de la visibilité médiatique, de l'intérêt politique et de la pression de l'opinion. Six ans après l'intervention lancée dans le nord de l'Irak et quatre ans après le fiasco somalien, qui marqua, en 1993, le zénith de l'"ingérence humanitaire", les atermoiements des pays occidentaux face à la crise du Kivu confirment leurs réticences croissantes à s'engager dans des crises ouvertes ne renvoyant pas à des intérêts politiques clairs. Il n'en reste pas moins que ces interventions ont, malgré leur bilan contrasté, peu à peu familiarisé les acteurs étatiques et internationaux à l'idée d'intervenir dans les pays en conflit.

La souveraineté nationale reste la norme mais elle fait aujourd'hui l'objet d'un processus de redéfinition complexe et elle est parfois contestée, dans les crises médiatisées, par le souci de protéger les populations menacées. C'est ainsi qu'un nombre croissant d'États ont dû se résoudre à autoriser des opérations humanitaires sur leur territoire, y compris dans des zones conflictuelles. La multiplication des programmes de secours basés sur la notion de "corridors humanitaires" et l'idée d'accès négocié, témoigne de cette évolution. *Operation Lifeline Sudan* (OLS), lancée en avril 1989, marque la première opération de secours mise en oeuvre par des agences des Nations unies dans des zones de conflit, sur la base d'un accord négocié entre les deux belligérants. Ce nouveau type d'opération, reproduit en 1990 en Angola, en 1991 en Irak, en 1992 en Bosnie, etc., constitue une sorte de légitimation - officialisée par d'innombrables résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies - des opérations transfrontières menées jusqu'alors par les seules ONG dans des zones de souveraineté contestée. Les agences d'aide des Nations unies qui, traditionnellement, n'intervenaient qu'après la conclusion d'un cessez-le-feu ou la signature d'un accord de paix sont désormais de plus en plus présentes sur les terrains de crise²².

Cette tendance à l'intervention au cœur des crises est encore renforcée par les évolutions des politiques de réfugiés au cours des dernières années²³. Les réfugiés qui, au temps de la guerre froide avaient une signification politique et une connotation positive sont désormais ressentis comme des indésirables. En conséquence, les pays occidentaux tentent d'éviter de nouveaux mouvements de réfugiés sur des frontières internationales. Pour ce faire, la "communauté internationale" cherche, autant que possible, à maintenir les populations déplacées à l'intérieur des pays en crise, dans des zones théoriquement protégées par une pré-

22. Jusqu'alors, l'UNICEF était le seul programme des Nations unies qui, de par son mandat, pouvait intervenir dans des zones de souveraineté contestées sans accord préalable des autorités nationales ou dans des pays dont le gouvernement n'était pas reconnu par la communauté internationale comme ce fut le cas au Cambodge entre 1979 et 1992.

23. François Jean, "Le fantôme des réfugiés", *Esprit*, décembre 1992.

sence internationale et en principe alimentées par des convois de secours. L'opération *Provide Comfort*, qui visait, notamment, à persuader les Kurdes en détresse de s'éloigner de la frontière turque et de rentrer chez eux en leur offrant une protection temporaire et une assistance humanitaire dans le nord de l'Irak, est, avec l'intervention en Bosnie, une remarquable illustration de cette nouvelle politique de *containment*, voire de *push back*, basée sur le triptyque rapatriement/corridor humanitaire/zone de sécurité. De l'Irak à l'ex-Yougoslavie, en passant par le Rwanda, cette nouvelle politique tend à se généraliser : l'aide humanitaire n'est plus seulement distribuée dans les camps de réfugiés, à la périphérie des conflits, elle est de plus en plus acheminée à l'intérieur des pays en crise, au cœur des zones de combat.

Avec cette "internalisation" des initiatives internationales, l'aide humanitaire se déploie désormais au cœur de la dynamique conflictuelle. Financièrement d'abord puisqu'elle reste, bien souvent, la seule ressource extérieure qui soit encore injectée dans des conflits internes qui ne suscitent plus de véritable intérêt de la part des puissances. Géographiquement ensuite puisque la figure du "sanctuaire humanitaire" est de plus en plus remplacée par celle de la "zone de sécurité".

L'aide humanitaire dans la dynamique conflictuelle

Ces évolutions, tracées à grands traits, introduisent une situation tout à fait inédite dans l'histoire de la guerre : celle de zones conflictuelles parcourues par une multitude d'organisations internationales. Des organisations de statuts très divers - gouvernemental, intergouvernemental ou non-gouvernemental - et, le plus souvent, passablement ambiguës - "militaro-humanitaire", étatique sans objectifs politiques clairs, privé dépendant de financements publics, non-étatique intervenant dans des processus diplomatiques... Des organisations qui interviennent dans l'action humanitaire mais aussi dans des domaines tels que le maintien de la paix, la défense des droits de l'homme, la prévention ou la résolution des conflits, etc. Des organisations, enfin, qui drainent des ressources considérables et qui, par leur seule présence transforment le jeu en introduisant de nouveaux paramètres. L'humanitaire n'est pas seulement une ressource juste bonne à être instrumentalisée par les belligérants. Il est aussi une contrainte pour toutes les parties au conflit : il ouvre le jeu en déposant les États de certaines de leurs prérogatives et en établissant de nouvelles articulations avec le système international ; il le restructure au fil des interactions complexes qui se développent entre acteurs humanitaires et mouvements politico-militaires ou entrepreneurs militaro-économiques. C'est évidemment ces dynamiques qu'il importe de comprendre en reparcourant chacun des terrains de conflit.

Sans même parler des interventions "militaro-humanitaires", l'aide humanitaire fait désormais partie du paysage des conflits et est intégrée à la dynamique de la violence²⁴. Malgré le reflux, très net depuis 1993 - année qui a marqué le zénith de l' "ingérence humanitaire"-, des initiatives internationales visant à secourir et protéger les populations civiles victimes de la violence, rares sont les pays qui s'opposent ouvertement à des opérations de secours internationales. Le cas de l'Algérie est à cet égard singulier : il offre l'un des rares exemples de conflit qui soit inaccessible à la fois aux organisations humanitaires et aux médias internationaux. Cette situation est d'autant plus atypique que la guerre civile en Algérie se déroule à proximité de l'Europe et réunit tous les ingrédients (islamisme, terrorisme, migrations potentielles, etc.) autour desquels s'est construit le discours de la "menace du Sud" depuis le début de la décennie... Il n'en reste pas moins qu'aucun pays occidental ni aucune organisation humanitaire ne se risque à intervenir. A l'obstacle classique de la non-ingérence, ici inlassablement réaffirmé par des autorités sourcilleuses, s'ajoute une insécurité extrême qui, depuis plusieurs années, dissuade toute présence internationale. Une telle situation est cependant exceptionnelle comme le montre a *contrario* l'exemple de la Russie : dans ce pays pourtant héritier d'une longue tradition de fermeture et de paranoïa officielle, le Kremlin et l'armée ont dû tolérer la présence d'acteurs non-étatiques occidentaux (journalistes et organisations humanitaires) dans une guerre de sécession se déroulant sur le territoire de la Fédération de Russie. Si les États - à l'exception d'une mission de l'OSCE - et les agences des Nations unies ont été tenus à l'écart d'un conflit présenté comme une affaire intérieure à la Russie, le CICR et quelques ONG ont cependant pu opérer, bon gré malgré, au cœur des zones de combats. Cette intervention n'a certes pas été sans difficultés : les organismes de secours ont dû surmonter des obstacles de tous ordres et ont été confrontés à des blocages politiques manifestes²⁵ avant que de graves problèmes de sécurité (assassinats et enlèvements) ne les obligent à quitter le pays. Il n'en reste pas moins que leur capacité à intervenir dans ce contexte témoigne de la difficulté de s'opposer à la présence d'acteurs humanitaires sur les terrains de conflit.

Le temps n'est plus où le respect du principe de souveraineté et la volonté des États d'interdire toute assistance dans les zones "rebelles" interdisait l'accès aux pays en conflit ou restreignait, comme en Afghanistan, au Soudan ou en Angola, le marché de l'aide aux seuls faubourg du pouvoir. Reste que l'action des organisations humanitaires est en permanence entravée par des obstacles politiques et des contraintes de sécurité. A cet égard, il faut se garder des rationalisations abusives : les difficultés rencontrées par les acteurs humanitaires ne renvoient pas toujours à une volonté - encore moins à une stratégie - visant à les tenir à l'écart des zones de conflit. Même dans les pays où les blocages politiques sont manifestes, tels l'Algérie ou la Russie, les graves problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les organisations humanitaires semblent plutôt témoigner de la perte de contrôle de l'État, de la multiplication des acteurs militarisés et de la dissémination de la violence. A fortiori dans les pays marqués, comme la Somalie, ou le Liberia, par l'effondrement de l'État et la

24. Mark Duffield, "NGO relief in war zones : towards an analysis of the new aid paradigm", *Third World Quarterly*, Vol. 18, N°3, 1997.

25. François Jean, "The problems of medical relief in the chechen war zone", *Central Asian Survey*, Vol. 15, N°2, 1996.

fragmentation des mouvements armés, il est difficile de parler de démarche intentionnelle ou de stratégie délibérée, à l'échelle nationale tout au moins. Reste que la manipulation de l'environnement de sécurité est, pour certains groupes et dans certaines régions, un moyen de réguler l'action des acteurs internationaux. Dans certains cas, et notamment sur les terrains marqués par un fort investissement international, on peut cependant observer une polarisation des stratégies autour du problème de la présence extérieure.

La région des Grands Lacs, marquée par un sur-investissement humanitaire au cours des dernières années, offre une remarquable illustration de l'adaptation des stratégies des acteurs locaux. Un exemple d'autant plus lisible qu'il se développe autour d'un enjeu clairement circonscrit et défini, celui des "sanctuaires humanitaires" établis en juillet 1994 aux frontières du Rwanda. L'attaque du camp de Mugunga, le 15 novembre 1996, et le retour subséquent de centaines de milliers de réfugiés au Rwanda a joué un rôle décisif dans l'annulation de l'intervention militaro-humanitaire au Kivu, alors discutée dans les enceintes internationales. Sans doute la dispersion des camps, financés depuis deux ans par l'aide humanitaire et devenus des bases arrières pour les ex-FAR, était-elle en soi un objectif pour les nouvelles autorités rwandaises. Pour autant, on ne peut pas exclure que cette attaque ait participé d'une stratégie visant explicitement à préempter, à prévenir une intervention internationale, comme le suggèrent d'ailleurs certaines déclarations de Paul Kagamé²⁶.

Si tel était le cas, on serait en présence d'une remarquable intégration de la problématique humanitaire dans la stratégie du pouvoir rwandais. Quelques années après la vague d'interventions du début de la décennie, certains acteurs locaux semblent suffisamment maîtriser la syntaxe de la "communauté internationale" pour clore en douceur le cycle de l'ingérence, à la grande satisfaction de certains pays occidentaux réticents à s'impliquer ou désireux de laisser jouer les rapports de force... Bien entendu, il s'agit, dans le cas de l'ex-Zaïre, d'une question particulière qui, malgré l'habillage humanitaire, ressortit plus de la problématique de l'intervention militaire que de celle de l'opération de secours. A cet égard, cela fait plus penser aux attentats perpétrés au Liban en octobre 1983 pour provoquer le départ de la force multinationale qu'à l'assassinat, commandité par certains cercles russes ou tchéchènes, de six collaborateurs du CICR en Tchétchénie en décembre 1996 pour, selon toute probabilité, se débarrasser de la présence internationale à l'approche des élections. A la différence toutefois que, dans le cas de l'ex-Zaïre, les "rebelles" ne s'en sont pas pris aux acteurs internationaux mais ont "résolu" la question humanitaire présentée comme la raison d'être de l'intervention - la protection des réfugiés - pour dissuader une initiative internationale en gestation. Il n'en reste pas moins que les événements de novembre 1996 au Kivu témoignent de la capacité des acteurs locaux à tirer les leçons des évolutions en cours : à l'heure où il apparaît difficile de s'opposer ouvertement aux initiatives internationales visant à secourir et protéger les populations en danger, ils ont su adapter leurs stratégies et reprendre l'initiative.

26. "The great escape", *The Economist*, 23 November 1996; "Rwandans led revolt in Congo", *The Washington Post*, 9 juillet 1997.

De tels cas restent cependant exceptionnels, ne serait-ce parce que l'on a affaire à un acteur étatique dominant et poursuivant une stratégie cohérente. Dans la plupart des crises, la manipulation de l'environnement de sécurité est dispersée et sélective : les parties au conflit ne cherchent pas à interdire la présence ou l'action des organisations internationales sur l'ensemble du territoire national mais bien plutôt à les dissuader ou, au contraire, à les encourager à intervenir dans telle ou telle région, en fonction de la configuration politique et des rapports de force au niveau local. Toute intervention internationale dans une situation de conflit suscite d'innombrables initiatives, extrêmement diversifiées et parfois contradictoires, visant à entraver les secours ou à les instrumentaliser, à éviter une présence internationale ou à la faciliter, à maintenir le huis clos ou à se connecter au système international, etc. Ces jeux croisés entre factions armées, dans lesquels les acteurs humanitaires ne restent pas inactifs et qui débordent largement du pays en conflit se déploient autour des enjeux économiques mais aussi politiques et symboliques de l'aide.

Schématiquement, on peut classer les stratégies des acteurs locaux en deux grandes catégories : celles qui se déploient autour de la ressource économique représentée par l'aide humanitaire et celles qui touchent à la présence internationale dans les zones conflictuelles.

La privatisation des services publics

L'importance relative de l'aide comme ressource économique est fonction de l'implication des bailleurs de fonds et du volume de l'aide mais aussi de l'économie du pays dans lequel elle se déploie et de la nature de la crise. A cet égard, on peut distinguer les conflits de longue durée marqués par une profonde déstructuration de la société où l'aide est une ressource vitale pour les belligérants comme pour la population (conflits africains, notamment) et les situations où l'aide est une ressource parmi d'autres, que ce soit dans des phases de crise aiguë (Bosnie, Afghanistan, Pérou, etc.) ou dans des périodes de "transition" (Cambodge, Kurdistan d'Irak, etc.). Même en Afrique, cependant, on observe un net clivage est/ouest entre les pays dépendants de longue date de l'aide extérieure (Soudan, Somalie, Ethiopie, Mozambique) et les pays disposant également de produits primaires d'exportation (Sierra Leone, Libéria, ex-Zaïre, Angola). Au delà de ces catégories générales, l'importance de l'aide comme ressource est évidemment fonction des situations locales : l'aide est une ressource d'autant plus importante qu'elle se déploie dans des situations de pénurie ou d'enclavement telles des zones enclavées ou assiégées.

Quoiqu'il en soit, l'aide représente une ressource non-négligeable que les acteurs politiques et économiques cherchent à s'appropriier et à instrumentaliser pour leurs propres objectifs. Pour profiter de la manne de l'aide internationale, les États et les mouvements armés disposent de tout un éventail de pratiques allant de la taxation à la prédation. Les

États, même affaiblis, disposent d'atouts non-négligeables pour tirer parti des opérations de secours qui se déroulent sur leur territoire : certains de leurs attributs régaliens, tels la fixation des taux de change, leur permettent des prélèvements non-négligeables et leur contrôle des plateformes d'accès aux circuits internationaux de circulation des biens leur procure de substantielles taxes d'importation. D'où l'enjeu que représente, dans nombre de conflits, le contrôle des villes, des ports et des aéroports où la création de nouvelles facilités permettant aux mouvements armés de contourner le monopole de l'État sur les relations avec l'extérieur. Au delà de la taxation, on observe également différentes formes de prédation allant du détournement au pillage, en passant par le racket de la protection²⁷. Ces pratiques, présentes tout au long de la chaîne des secours, sont particulièrement prégnantes dans les "zones d'insécurité" qui ouvrent, dans ce domaine, des opportunités inégalées et, surtout, également partagées entre l'armée et les mouvements armés. La prédation ne vise d'ailleurs pas que l'aide humanitaire, elle s'exerce surtout sur les populations civiles. Dans les nouvelles économies de guerre, l'apport d'aide humanitaire permet de renouveler en permanence la base de prédation et de nourrir les combattants par prélèvement ou par détournement.

Cependant, malgré le caractère violent des pratiques de captation de la manne de l'aide extérieure, les économies de guerre ne fonctionnent pas sur la seule base de la prédation et de la coercition. Dans beaucoup de cas, les mouvements armés jouissent d'une certaine légitimité, même s'ils ne correspondent pas au modèle classique des guérillas "soucieuses du bien-être du peuple". Cette légitimité peut être fondée sur une mobilisation politique, ethnique, linguistique ou religieuse. Elle peut aussi être renforcée par la capacité de certains mouvements de fournir, en contrepartie des ponctions - en ressources et en hommes, sous forme de conscription ou de travail forcé - opérées sur les populations, des services sociaux ou, du moins, un filet de sécurité aux civils sous leur contrôle²⁸. Dans cette perspective, l'aide humanitaire est une ressource non-négligeable en ce qu'elle contribue à légitimer le racket de la protection et, partant, le pouvoir des États et des mouvements d'opposition armés²⁹. Même si la fonction légitimante est souvent plus importante que l'objectif social stricto sensu, l'aide internationale fournit aux belligérants les moyens de proposer des services aux populations qu'ils contrôlent³⁰. Dans des pays où l'État est faible ou affaibli, comme l'Afghanistan, la Somalie, le Libéria ou la Bosnie ou dans les zones contrôlées par des mouvements armés comme le sud du Soudan, le nord de l'Irak ou l'intérieur de l'Angola, les organismes d'aide, en fournissant des emplois aux personnes éduquées et en soutenant le fonctionnement de certains services sociaux, contribuent à préserver ou à relancer un minimum de services publics et de capacités institutionnelles. Ce faisant, ils participent au maintien ou au rétablissement d'une ébauche d'administration civile mais ils le font sur un mode décentralisé, voire éclaté, car leur action se déploie tant dans les zones de guérilla que dans les régions contrôlées par les autorités internationalement reconnues. A cet égard, l'action humanitaire est réellement neutre dans ses implications : elle peut,

-
27. Stephen Ellis, "Liberia 1989-1994, a study of ethnic and spiritual violence", *African Affairs*, N°94, 1995.
28. [28] François Jean, "Aide humanitaire et économie de guerre" in F. Jean & J. C. Rufin (eds.), *Économie des guerres civiles*, Fondation pour les Études de Défense, Hachette-Pluriel, 1996.
29. Charles Tilly, "War making and State making as organised crime", in P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge university press, 1985.
30. En Angola, par exemple, l'aide humanitaire a permis, lors de la reprise de la guerre en 1993, le maintien d'un minimum de services publics, tant du côté du gouvernement, alors engagé dans un programme de réformes économiques se traduisant par des coupes sombres dans les budgets sociaux, que du côté de l'UNITA qui était confronté à de graves difficultés financières, suite au désengagement de ses soutiens extérieurs, notamment sud-africains. Voir Alex Vines (ed.), *Angola : arms trade and violations of the laws of war since the 1992 elections*, Human Rights Watch/Africa, 1994 et Alex de Waal, *Humanitarianism Unbound ?*, African Rights, discussion paper N°5, 1994.

selon les circonstances, la configuration du conflit et les stratégies des acteurs, contribuer au renforcement de l'État ou, au contraire, à son affaiblissement en soutenant les initiatives sociales des factions qui tentent de s'ériger en contre-État en prenant en charge des responsabilités traditionnellement assumées par le pouvoir central.

L'impact de l'aide humanitaire dans ce domaine est très largement fonction du mode d'organisation, du rapport aux populations et du projet politique des protagonistes du conflit. En Somalie ou au Libéria, par exemple, nombre de factions ne semblent pas chercher à utiliser les ressources de l'aide pour renforcer leur légitimité. Dans la plupart des conflits, cependant, les mouvements armés tentent d'instrumentaliser l'aide extérieure pour conforter leur pouvoir, par le biais de stratégies plus ou moins sophistiquées. Les mouvements les moins organisés se contentent d'autoriser les ONG à opérer sur leur territoire, quitte à reprendre à leur compte leurs réalisations et à s'en attribuer le mérite pour se faire valoir auprès des populations. Du Soudan à l'Afghanistan, nul doute que la construction d'un hôpital ou d'un dispensaire renforce le prestige et l'influence du chef local, qui se voit crédité de la capacité d'attirer la manne de l'aide extérieure et d'en faire profiter la population. Mais, au delà des stratégies clientélistes traditionnelles et de la récupération symbolique de l'aide internationale, les mouvements les plus structurés - ou les plus soucieux de leur rapport aux populations - cherchent à renforcer leur légitimité et leur emprise sur les populations à travers la reconstitution d'une capacité administrative et la mise en oeuvre d'une politique de redistribution.

Ces initiatives se parent très souvent d'un habillage humanitaire : la plupart des mouvements armés se sont, en effet, dotés de branches humanitaires. Ces ONG créées par les mouvements politico-militaires s'inscrivent dans l'extraordinaire foisonnement d'ONG locales qui se multiplient dans les pays du sud. Mais, dans les pays en conflit, cet investissement du champ humanitaire par les acteurs politico-militaires n'est pas principalement un mouvement endogène : il répond souvent aux attentes des acteurs du système de l'aide dont le discours du moment insiste sur la "société civile", le "*capacity building*" et le soutien aux ONG locales et sécurise les bailleurs de fonds en présentant une façade de neutralité qui permet aux mouvements armés d'attirer des financements internationaux. Dans certains cas, ces ONG locales ont une réelle capacité d'initiative et une certaine marge de liberté par rapport aux pouvoirs ; dans d'autres cas, il ne s'agit que de simples "vitrines humanitaires" totalement subordonnées au pouvoir des militaires, comme c'est le cas au sud-Soudan ou au Sri Lanka. Dans les conflits qui se sont déroulés au Liban et en Erythrée dans les années 70 et 80 ou qui se perpétuent aujourd'hui en Angola ou au Sri Lanka, certains mouvements armés cherchent à se réapproprier les attributs de l'État en organisant, à travers la mise en place d'une administration civile, un minimum de services sociaux en matière d'éducation ou de santé et en assurant des distributions de vivres aux plus démunis. C'est ainsi que l'on voit parfois se dessiner, à travers un système de l'aide basé sur

le triangle bailleurs de fonds/ONG internationales/acteurs non-étatiques locaux, une tendance à la privatisation des "services publics" qui vient encore renforcer l'affaiblissement de l'État, déjà bien engagé avec la perte du monopole de la violence et de la fiscalité³¹.

Ces développements renvoient à des évolutions de fond perceptibles à l'échelle internationale. Tout se passe comme si on assistait à l'internationalisation d'un système social parallèle. De même que, dans les pays occidentaux, l'usure de l'État-providence se traduit par une privatisation progressive de la protection sociale, assortie d'un traitement social spécifique - et très largement caritatif - pour les exclus ; de même, dans les pays du Sud, la libéralisation des économies, encouragée par les plans d'ajustement structurels préconisés par le FMI, s'accompagne d'un volet social très largement confié aux ONG. Dans les situations de crise, cette tendance à l'internationalisation et à la privatisation est plus marquée encore : la responsabilité de la mise en place d'un filet de sécurité minimal pour les plus menacés est de plus en plus sous-traitée par une myriade d'institutions internationales, d'organisations humanitaires et d'associations locales³².

Mais les États ne restent pas toujours inactifs face à ces évolutions qui affaiblissent les rapports gouvernants-gouvernés au profit des mouvements armés qui utilisent l'humanitaire pour renforcer leur base sociale et leur légitimité. Certains gouvernements tiennent à affirmer leur souveraineté sur l'ensemble du territoire national en assumant leurs responsabilités en matière de services publics même dans les zones de souveraineté contestées. Ainsi, au Sri Lanka, le gouvernement a-t-il continué à payer les fonctionnaires et à financer les écoles et les hôpitaux dans la péninsule de Jaffna entre 1990 et 1996, à une époque où le LTTE régnait pourtant sans partage sur cette partie du pays. Dans d'autres pays, les autorités nationales tentent de contrecarrer l'influence croissante des ONG occidentales. Au Soudan, par exemple, le gouvernement cherche à promouvoir et à soutenir des ONG islamistes telles que Da'wa Islamiya et Islamic African Relief Agency (IARA), pour mieux contrôler à la fois l'action des ONG occidentales et les populations dans les zones reprises par les forces gouvernementales³³. Dans certaines situations, enfin, les gouvernements cherchent à réinvestir un champ social qui leur avait en partie échappé et à réaffirmer leur autorité. Ainsi en Érythrée, en Éthiopie et au Rwanda, la politique des nouvelles autorités témoigne d'une claire volonté de limiter le rôle des ONG internationales et de l'inscrire dans un cadre défini par les pouvoirs publics. Cette évolution est d'autant plus remarquable que les dirigeants de ces trois pays sont issus de mouvements armés ayant acquis une bonne expérience des ONG au fil des années de guerre. Une fois arrivés au pouvoir, ils semblent avoir tiré les leçons des implications de l'aide humanitaire et ont adapté leur stratégie pour reprendre l'initiative.

-
31. Mark Duffield, "The emergence of two-tier welfare in Africa : marginalization or an opportunity for reform ?", *Public administration and Development*, Vol. 12, 1992.
 32. François Jean, "L'humanitaire irresponsable ?", *Agora*, N°36, automne 1995.
 33. Jérôme Bellion-Jourdan, "L'humanitaire et l'islamisme soudanais", *Politique africaine*, N°66, juin 1997.

La diplomatie parallèle

La présence croissante d'acteurs internationaux sur les terrains de conflit a de profondes implications pour les logiques d'image, de légitimité et de soutien qui se déploient dans le système international.

Depuis les origines, le mouvement humanitaire entretient une relation étroite, consubstantielle, avec les médias : de la création de la Croix-Rouge, contemporaine de la première révolution de l'information (fondée sur le triptyque rotatives/télégraphe/chemin de fer) à la fin du XIXe siècle, au triomphe de l'humanitaire à l'ère de l'information instantanée, en passant par son redéploiement vers le tiers-monde, lors de la guerre du Biafra qui coïncide, à la fin des années 60, avec la diffusion de la télévision dans les foyers européens, le développement des médias a accompagné l'essor du mouvement humanitaire. L'humanitaire a besoin des médias pour mobiliser l'attention et le soutien de l'opinion et les médias s'appuient sur l'humanitaire pour couvrir les crises périphériques. La présence d'organisations humanitaires sur un terrain de crise facilite la couverture médiatique du conflit en offrant aux journalistes des facilités logistiques, des sources d'information mais aussi des médiateurs-témoins de même nationalité permettant d'instaurer un lien avec le téléspectateur³⁴.

De par son articulation avec les médias et l'opinion publique, le mouvement humanitaire a un fort potentiel d'influence sur la visibilité des conflits et l'intérêt qui leur est porté. Les mouvements armés les plus structurés ne s'y sont pas trompés qui ont longtemps cherché à attirer, ou tout du moins à faciliter, l'implantation d'organisations humanitaires sur les territoires sous leur contrôle. Nombre de mouvements d'opposition armés, comme l'UNITA en Angola ou le FPLE en Erythrée par exemple, ont, dans les années 70 et 80, assuré la protection des organisations humanitaires. Tout au long de la guerre froide, l'alliance du stéthoscope et de la caméra, caractéristique du mouvement humanitaire, a incontestablement permis à certains mouvements, en quête de reconnaissance et de légitimité internationale, de se faire connaître et de mobiliser des appuis politiques et financiers ou de construire des réseaux de soutien dans les pays occidentaux³⁵.

Mais l'impact de l'humanitaire ne se limite pas à cet "effet de projecteur", il influe également sur l'intensité et l'angle de l'éclairage dirigé sur les protagonistes des conflits. Beaucoup d'organisations humanitaires ont, en effet, une démarche active de témoignage sur les crises qui peut parfois aller jusqu'à la dénonciation des pouvoirs locaux. Fort de ses relais médiatiques et de son écho dans l'opinion, le discours des organisations humanitaires a souvent une influence significative sur la lecture des conflits et l'image des belligérants. Les événements des vingt dernières années - de l'exode des *boat people* vietnamiens au génocide rwandais, en passant par les conflits afghan, éthiopien, bosniaque, etc. - témoignent éloquentement de l'impact de l'humanitaire sur l'évolution des perceptions

34. Rony Brauman, "Comment les médias viennent aux crises ?" in *Populations en danger* 1995, La Découverte, 1995.

35. A cet égard, le cas du commandant Massoud en Afghanistan est exemplaire.

dans les pays occidentaux et de son rôle dans la mobilisation de l'opinion publique dans les pays démocratiques. A cet égard, la guerre du Biafra est sans doute la première illustration des implications de l'aide humanitaire en termes de reconnaissance et de mobilisation internationale en faveur d'un mouvement armé. Une illustration d'autant plus remarquable que, faute d'arriver à vendre leur cause, les dirigeants biafrais se sont rabattus sur la compassion et ont vendu leurs victimes à l'opinion internationale³⁶.

Au sortir de la guerre froide, cette "stratégie victimaire" est plus que jamais d'actualité. Avec la fin de la confrontation Est-Ouest, la défense des Droits de l'homme est venue se substituer aux alignements idéologiques, les conséquences humaines des conflits sont revenues au premier plan et la carte humanitaire est plus que jamais un atout dans des processus de légitimation centrés sur la figure de la victime. Tandis que les organisations humanitaires s'efforcent d'attirer l'attention sur les tragédies oubliées, de défendre les populations en danger et de dénoncer les exactions, les forces politico-militaires, privées de leurs soutiens traditionnels, ont dû s'adapter à la nouvelle syntaxe des relations internationales pour obtenir des appuis et renforcer leur pouvoir. C'est ainsi que, du Soudan à l'Afghanistan, les États et les mouvements armés cherchent à utiliser le sort des populations pour attirer ou s'approprier l'assistance internationale, pour se légitimer ou stigmatiser l'adversaire, etc.

Les stratégies victimaires qui se déploient sur les terrains de conflit sont très diverses et plus ou moins sophistiquées mais les mouvements les plus structurés et les plus ouverts sur l'extérieur ont su mobiliser le discours et l'aide humanitaire au service de leurs objectifs. Pour autant, le jeu ne se réduit pas à une instrumentalisation de l'aide par les belligérants ; il renvoie à des interactions complexes, sur fond de confrontation, de coopération ou de manipulation, entre acteurs locaux et acteurs internationaux. Bien entendu ces jeux croisés participent d'une dynamique qui se développe dans l'espace et dans le temps et se redéploie constamment au rythme de la circulation de l'information qui provoque des réactions, modifie les perceptions, génère des résonances inattendues, etc. à l'échelle de la planète. Ces interactions dynamiques suscitent une adaptation permanente des discours et des pratiques. Ainsi certaines organisations humanitaires, conscientes des mécanismes d'instrumentalisation et de manipulation de l'aide, ont développé une réflexion critique sur les implications de leur action et tentent de modifier leurs modes d'intervention pour en réduire les effets pervers. De même, la prise en compte des limites de l'action humanitaire a conduit certains acteurs à intervenir dans le champ politique pour mettre en cause les pouvoirs locaux, en appeler à une intervention internationale ou s'impliquer dans des démarches diplomatiques.

Car les organisations humanitaires ne se contentent pas de faciliter la couverture médiatique des conflits ou de sensibiliser l'opinion internationale au sort des populations civiles et aux exactions dont elles sont les victimes ; elles se transforment, de plus en plus

36. Rony Brauman, L'action humanitaire, Flammarion, 1995.

souvent, en prescripteurs politiques. Les acteurs des conflits - leaders politico-militaires ou entrepreneurs militaro-économiques - ne s'y sont pas trompés qui, après avoir, tout au long de la guerre froide, courtisé et protégé les acteurs humanitaires, après avoir instrumentalisé leur préoccupation pour les populations en danger par le biais de stratégies victimaires, les perçoivent à présent, de plus en plus souvent, comme des alliés ou des ennemis, comme des acteurs politiques susceptibles d'influer sur les décisions internationales (en particulier celles relatives aux interventions militaires), comme en témoigne la multiplication des enlèvements et des assassinats de membres d'organisations humanitaires depuis quelques années. Bien entendu, cette périodisation a quelque chose d'artificiel: l'implication des organisations humanitaires dans des démarches de *lobbying* auprès des décideurs politiques n'est pas nouvelle... Il n'en reste pas moins qu'elles se sont, depuis quelques années, beaucoup rapprochées des instances de décision et ont parfois une influence non-négligeable sur des questions très politiques telles que les décisions d'intervention. Les acteurs humanitaires jouent un rôle politique croissant et les pouvoirs locaux sont de plus en plus conscients de enjeux symboliques, économiques et politiques de l'action humanitaire. D'abord parce que les conflits dénués d'intérêt stratégique pour les pays occidentaux sont de plus en plus appréhendés à travers la thématique humanitaire. Ensuite parce qu'avec la fin des soutiens politiques et financiers aux belligérants, l'aide humanitaire est souvent la seule ressource extérieure qui soit encore injectée dans les pays en conflit. Enfin parce que l'humanitaire est parfois la seule réponse de l'Occident aux crises politiques.

Cette implication croissante des acteurs humanitaires dans les processus de décision politiques relatifs aux conflits renvoie à deux types de processus. Le premier aspect de cette évolution est le décloisonnement entre le champ humanitaire et le domaine de la sécurité internationale au sein du système des Nations unies. Cette perméabilité croissante renvoie en partie, nous l'avons vu, à une plus grande sensibilité à la thématique des Droits de l'homme. Le temps n'est plus où les violations massives des Droits de l'homme étaient considérées comme relevant strictement des affaires intérieures des États. L'érosion du principe de souveraineté et le souci de stabilité ont conduit, dans certaines crises médiatisées, le Conseil de sécurité des Nations unies à élargir le système de sécurité collective aux conflits internes. La résolution 688 sur l'Irak du 5 avril 1991 établit, pour la première fois, une relation entre des événements se passant à l'intérieur des frontières d'un État - en l'occurrence des violations des Droits de l'homme à grande échelle et la menace de mouvements de réfugiés sur des frontières internationales - et la paix et la sécurité internationale. Elle inaugure une longue série de résolutions ayant une dimension, une justification et parfois même un objectif humanitaire. Le label humanitaire est devenu un brevet de légitimité pour toute action, ou simulacre d'action, politico-militaire. En conséquence, les organisations humanitaires sont de plus en plus associées aux processus de décision politiques. Cette tendance est particulièrement marquée dans le système des Nations unies qui, malgré son caractère inter-étatique, est l'un des principaux espaces d'interaction entre acteurs gouver-

nementaux et non-gouvernementaux. De ce point de vue, la participation et l'influence, tant commentées, des ONG aux conférences internationales de Rio, Beijing ou Istanbul n'est que la partie émergée de l'iceberg³⁷. Même s'il n'existe que peu de procédures formelles ou de cadres institutionnels prévoyant une participation des ONG, une multitude de canaux informels se sont peu à peu mis en place qui permettent aux acteurs privés d'intervenir auprès des instances politiques des Nations unies. C'est ainsi que le "trafic" humanitaire en direction du Conseil de sécurité a considérablement augmenté au cours des dernières années³⁸. Les organisations humanitaires fournissent aux États membres des informations de terrain sur les crises et suivent de très près les délibérations du Conseil. De même le délégué du Comité International de la Croix-Rouge à New York a des consultations mensuelles avec le président du Conseil. Enfin, les représentants des principales organisations humanitaires ont un accès régulier au Secrétaire général. Dans bien des cas, les acteurs humanitaires se transforment en prescripteurs politiques et peuvent avoir, dans les crises ne présentant pas d'intérêt stratégique majeur, une influence non négligeable sur les processus de décision. Les représentants des États membres ne peuvent ignorer leurs relations étroites avec les médias et les opinions publiques et les organes des Nations unies sont en permanence engagés dans des transactions et des relations de coopération avec les ONG³⁹.

Ces interactions ne se limitent pas au siège des Nations unies à New York, elles s'inscrivent dans une vaste toile de relations qui se tisse des pays en conflit aux capitales occidentales. Dans les pays occidentaux, en effet, les ONG sont de plus en plus consultées et écoutées en raison de leur connaissance du terrain et de leur proximité des populations dans les zones de conflit. La tendance est déjà ancienne aux États-Unis où les organisations humanitaires, y compris non américaines, sont depuis longtemps engagées dans d'intenses activités de *lobbying* auprès des décideurs politiques : elles sont souvent conviées à des *hearings* au Congrès et ont accès au Département d'État pour faire valoir leur point de vue sur les crises dans lesquelles elles interviennent. Ces pratiques se développent également dans les pays européens où les ONG se rapprochent progressivement des instances de décision politique. Par ailleurs, même si ces consultations restent le plus souvent informelles, elles débouchent parfois sur des mécanismes de coordination et des constructions institutionnelles: le Secrétariat d'État à l'action humanitaire et la Commission consultative des Droits de l'homme en France, l'Office humanitaire de l'Union européenne (ECHO), le Département des Affaires Humanitaires ou le Haut Commissariat aux Droits de l'homme des Nations unies sont autant de nouvelles passerelles entre l'humanitaire et le politique. Dans les pays en conflit, également, les contacts se multiplient avec les ambassades qui consultent fréquemment les organisations humanitaires intervenant dans les zones sensibles. De même, les "envoyés spéciaux" qui se multiplient sur les terrains de crise sont en relation permanente avec les acteurs privés ayant une expérience de la zone. Enfin les forces armées présentes sur les terrains de conflit dans le cadre d'interventions de maintien de

-
37. Marie-Claude Smouts, "La construction équivoque d'une opinion mondiale" ; Sophie Bessis, "Les nouveaux enjeux et les nouveaux acteurs des débats internationaux dans les années 90", *Tiers Monde*, N°151, juillet-septembre 1997.
38. Antonio Donini, *Op.cit.*
39. De surcroît le rôle potentiel des organisations humanitaires dans la résolution des conflits a été explicitement reconnu par Boutros Boutros Ghali, alors Secrétaire général des Nations unies. Dans son *Agenda pour la paix*, rédigé en 1992, il mentionnait la "diplomatie humanitaire" fondée sur l'idée que l'aide humanitaire pouvait être l'un des leviers du retour à la paix.

la paix ont développé des bureaux des affaires civiles pour mieux gérer les relations multi-formes qu'elles entretiennent avec les acteurs humanitaires. Dans ce faisceau de relations croisées, les frontières entre l'humanitaire et le politique s'estompent progressivement: tandis que les États investissent le champ humanitaire, les acteurs privés s'inscrivent de plus en plus dans des processus politiques.

Par delà l'influence croissante des acteurs humanitaires sur les décideurs politiques, ces dernières années ont été marquées par l'émergence d'une diplomatie "parallèle" conduite par des acteurs privés. Cet élargissement du champ diplomatique s'inscrit dans le cadre de profondes évolutions de la diplomatie marquées, notamment, par la diversification des canaux de négociation (comme en témoignent la médiation de Jimmy Carter en Haïti, le processus d'Oslo ou les négociations sur le conflit soudanais, menées sous l'égide de l'IGAD à Addis Abeba) et par la multiplication des missions de médiation officielles (comme dans le cas de la crise des Grands Lacs où sont intervenus une dizaine de représentants spéciaux mandatés par les Nations unies, l'OUA, l'Union européenne, le groupe d'Arusha, les États-Unis, etc.⁴⁰). Dans ce contexte, l'ouverture du champ diplomatique à des acteurs privés constitue une nouvelle étape qui renvoie à l'élargissement du marché de l'aide à un marché de la médiation, de la résolution et de la prévention des conflits : face au caractère récurrent des interventions humanitaires et aux aléas des opérations de maintien de la paix, certains bailleurs de fonds sont à la recherche de solutions rapides susceptibles de prévenir discrètement et économiquement l'escalade des conflits⁴¹. Il reflète également les évolutions internes des organisations humanitaires intervenant sur les terrains de conflit : confrontées aux conséquences humaines des crises et aux limites de leur intervention, certaines organisations sont à la recherche de moyens de remédier aux causes des conflits. C'est ainsi qu'un nombre croissant d'organisations humanitaires, de défense des Droits de l'homme, d'associations de journalistes ou d'églises ont élargi leur champ d'intervention à des actions de prévention, de réconciliation ou de résolution des crises, au niveau local comme en matière de *lobbying* au plan international. Dans le même temps, les organisations spécialisées se sont multipliées depuis une dizaine d'années (Communauté de Sant-Egidio, Carter Center, International Alert, International Crisis Group, etc.). Ces ONG se retrouvent parfois dans des rôles quasi-officiels. Elles s'assoient comme partenaires à la table de négociation, ont un accès direct aux décideurs politiques et aux médias internationaux, disposent de ressources importantes, etc. Cependant, en dehors du succès de la communauté Sant-Egidio dans le processus de paix au Mozambique⁴², cet engouement pour la diplomatie parallèle ne s'est pas encore traduit par des résultats convaincants. Les premières analyses des initiatives en la matière débouchent sur un bilan pour le moins contrasté⁴³.

Le cas du Burundi qui a servi de terrain d'expérimentation privilégié au cours des trois dernières années est à cet égard significatif : la prolifération d'initiatives contradictoires et polarisées sur le court terme a encore renforcé la fragmentation du jeu politique et généré

40. De même, Ahmedou Ould-Abdallah, le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies au Burundi estimait à 70 le nombre des délégations qui se sont succédées dans le pays entre novembre 1993 et janvier 1995...

41. Les principaux bailleurs de fonds dans ce domaine sont les États-Unis, l'Union européenne, les pays scandinaves, le Japon ainsi que certaines grandes fondations américaines.

42. Cameron Hume, *Ending Mozambique's War*, United States Institute of Peace, 1994.

43. Barnett R. Rubin (ed.), *Cases and strategies for preventive action*, The Century Foundation Press, New York, 1998.

une confusion propice à toutes les manipulations. Les acteurs locaux se sont adaptés à ce nouveau panorama institutionnel et ont tiré parti des divergences de stratégie, du manque de cohérence et de l'absence de vision à long terme de leurs multiples interlocuteurs. Toutes les tendances politiques burundaises ont trouvé un allié temporaire dans les intervenants extérieurs qui sont devenus partie du problème dans une surenchère médiatique et victimaire⁴⁴.

Quoiqu'il en soit, le développement de la diplomatie parallèle marque l'appropriation par des acteurs privés de prérogatives qui étaient jusqu'alors de la compétence exclusive des États. Dans le domaine de la diplomatie comme dans celui des services publics, les évolutions à l'œuvre sur les terrains de conflit témoignent de l'affaiblissement des États et du rôle croissant des acteurs non-étatiques. Bien entendu, les organisations humanitaires ne sont pas les seuls acteurs internationaux privés qui interviennent dans les pays en conflit. Ils ne sont que l'une des illustrations de l'émergence et du déploiement de réseaux transnationaux qui débordent largement de l'espace conflictuel et ont de profondes implications sur la dynamique de la violence.

44. Fabienne Hara, "La diplomatie parallèle ou la politique de non-indifférence : le cas du Burundi", *Politique Africaine*, N°68, décembre 1997.

Ossétie du Sud : fermeture pour raison de sécurité

Messages, N° 104, juillet/août 1999

par François Jean

En juin dernier, François Jean s'est rendu sur place afin de faire le point. Il nous présente ici une synthèse des informations qu'il a pu recueillir, et qui ont motivé la décision de fermer la mission d'Ossétie du Sud. Malgré le départ des expatriés, effectif début juillet, une dernière distribution de médicaments pour les personnes vulnérables sera organisée d'ici septembre, et la réhabilitation de l'hôpital de Tskhinvali, même si elle n'est pas menée à son terme, permettra néanmoins une prise en charge correcte des patients. Le programme d'Abkhasie, lui, continue.

Depuis trois ans, la multiplication des enlèvements au Caucase du Nord est une source de préoccupation majeure pour les organisations humanitaires travaillant dans la région. La vigilance est d'autant plus nécessaire que le problème n'est pas circonscrit à la Tchétchénie. Même si la république indépendantiste constitue indubitablement l'épicentre du problème, les Tchétchènes ne sont pas les seuls investis dans ce qu'il faut bien appeler l'industrie du kidnapping. Les développements des trois dernières années montrent bien que l'aire des enlèvements s'est progressivement élargie de la Tchétchénie à l'Ingouchie et au Daghestan, avec l'enlèvement de Christophe et de l'équipe d'Equilibre à l'été 1997, puis à l'Ossétie du Nord, avec l'enlèvement de Vincent Cochetel, du HCR en janvier 1998, et enfin à la Kabardino-Balkarie avec l'enlèvement d'un membre du CICR en mai dernier. A mesure que la présence internationale se raréfiait au Caucase du Nord, les groupes tchétchènes mais aussi ingouches, ossètes etc. impliqués dans les prises d'otage ont étendu, de proche en proche, leur zone d'intervention. C'est dans ce contexte que doivent s'apprécier les risques pour nos équipes travaillant en Transcaucasie, sur l'autre versant de la chaîne du Caucase.

Reconstruction de l'Etat, mais perméabilité des frontières

Les dynamiques à l'œuvre en Transcaucasie sont, en effet, profondément différentes de celles du Caucase du Nord : après la période chaotique du début des années 1990

marquée, comme c'est aujourd'hui le cas en Tchétchénie, par un effondrement total de l'ordre public, la Géorgie est engagée, depuis quelques années, dans un processus de reconstruction de l'Etat. Par ailleurs, même si les problèmes de sécurité, liés à la criminalité et à la situation de guerre larvée qui se perpétue en Abkhazie et en Ossétie du Sud, sont bien réels, on ne peut - pour revenir à notre principal motif de préoccupation - jusqu'à présent citer aucun exemple de prise d'otage contre rançon en Géorgie. Dès lors, toute la question est de savoir dans quelle mesure des groupes impliqués dans le business du kidnapping pourraient, à l'heure où toute présence internationale a disparu du Caucase du Nord, élargir leurs activités à la Transcaucasie.

Les éléments clés de cette réflexion concernant la possibilité d'un débordement des prises d'otage sur le flanc sud de la chaîne du Caucase sont la distance et la facilité d'accès. De ce point de vue, l'Ossétie du Sud est bien mal placée et apparaît très connectée avec le Caucase du Nord. En été, Tskhinvali, la capitale de l'Ossétie du Sud n'est qu'à trois heures de route de Vladikavkaz, la capitale de l'Ossétie du Nord, elle-même toute proche de la Tchétchénie.

De même, de l'avis de tous les observateurs, l'Ossétie du Sud est aisément accessible en dépit de la frontière internationale séparant la Géorgie de la Russie. La route principale reliant l'Ossétie du Nord à l'Ossétie du Sud par le tunnel de Roki est très fréquentée et semble peu surveillée : les Ossètes circulent beaucoup entre les deux républiques (le nombre de voitures immatriculées en Ossétie du Nord présentes à Tskhinvali en témoigne) et, de l'avis général, franchissent la frontière pratiquement sans contrôle. Pour les ressortissants d'autres républiques, la frontière semble être également relativement perméable si l'on en juge par le trafic considérable qui se développe en Ossétie.

Une nouveauté : la culture de l'argent facile

L'Ossétie du Sud, en effet, est devenue, à l'instar de l'Adjarie à la frontière de la Turquie, la principale voie de transit entre la Russie et la Géorgie. Ce commerce, pour une grande part illégal, favorisé par un contexte politique qui interdit la présence de douaniers géorgiens à la frontière, a connu ces derniers mois un développement considérable, au point qu'il représente aujourd'hui la principale activité économique de la république.

Ce trafic de contrebande, qui porte, notamment, sur l'alcool (exporté en Russie), le pétrole (qui représente près de la moitié des importations géorgiennes) et le trafic de drogue, génère des ressources considérables et s'est traduit par une forte montée de la criminalité dans la république. Il est évidemment difficile d'évaluer les implications de ces activités sur la société ossète et pour la sécurité des équipes. Dans quelle mesure le développement du

trafic et la culture de l'argent facile qui lui est associée risquent-ils de déstabiliser cette petite société montagnarde où nous nous sentons bien intégrés et en relative sécurité ?

La constitution de grosses fortunes et l'émergence de nouveaux hommes forts risquent-elles de provoquer des luttes de pouvoir et d'affaiblir les autorités de la République qui, jusqu'à présent, avaient intérêt à éviter tout problème touchant des étrangers ? Quels sont les rapports entre les groupes contrôlant le commerce de contrebande et les groupes impliqués dans les affaires d'enlèvements, y a-t-il perméabilité ou, au contraire, hostilité ? On le voit, beaucoup de questions restent en suspens. Le développement de la contrebande ne constitue pas en soi un motif d'inquiétude, même si la montée de la criminalité qui lui est associée incite à la prudence. Mais, quelles que soient nos interrogations sur les effets potentiels de la croissance de l'économie parallèle, reste un fait massif : vue du Caucase du Nord, l'Ossétie du Sud est décidément toute proche et très facile d'accès...

Tchéchénie : la revanche de la Russie

Esprit, février 2000, p. 37 à 54

par François Jean*

Le répit n'aura pas duré. Après trois ans d'un calme précaire, la Tchétchénie est rattrapée par la guerre. Les accords de Khassavyourt, qui, le 31 août 1996, avaient mis fin à près de deux ans de conflit, n'auront constitué qu'une brève parenthèse dans la confrontation entre Russes et Tchétchènes. Il n'aura pas fallu longtemps pour que les débordements autorisés par l'anarchie qui règne à Grozny entrent en résonance avec les manœuvres cyniques de l'oligarchie qui règne au Kremlin et remettent la Tchétchénie sur une trajectoire de confrontation avec la Russie. Comme par une espèce de fatalité, ce pays, marqué par deux siècles de résistance à la colonisation russe et récemment dévasté par le conflit qui, de décembre 1994 à août 1996, a transformé la République indépendantiste en champ de ruines, est à nouveau la cible de bombardements massifs et indiscriminés qui font des milliers de victimes civiles et jettent sur les routes de l'exode des cohortes de réfugiés.

Sinistre impression de déjà vu, où s'entremêlent les images de la dernière guerre et celles, beaucoup plus rares du conflit actuel. Celle d'un Boris Elstine pathétiquement absent au moment d'engager la Russie dans un conflit meurtrier. Celle de dirigeants pleins de morgue, hier prédisant à Grozny « le destin de Carthage » et aujourd'hui promettant de « buter les terroristes jusque dans les chiottes ». Celle, enfin, d'un pouvoir déliquéscent, vivant d'expédients et qui a choisi la guerre pour préserver sa fortune. Plus encore qu'en 1994, cette guerre totale, menée sur ce que Moscou considère comme le territoire de la Fédération de Russie, est une guerre électorale lancée par un régime discrédité, miné par les intrigues et qui cherche à se perpétuer à l'approche des élections présidentielles. Il vaudrait mieux en rire mais c'est à pleurer. Car la société russe soutient sans états d'âme cette politique de force qui vient opportunément étouffer les scandales et escamoter le débat politique à l'heure de la succession de Boris Elstine. C'est ainsi qu'un colonel du KGB, nommé Premier Ministre pour protéger les intérêts de la « famille », est devenu en quelques semaines, en associant son nom à la guerre, le candidat favori des présidentielles de juin 2000.

A trois ans d'intervalle, l'histoire semble bégayer. Ce serait une farce si ce n'était un désastre, pour la Tchétchénie, bien sûr, mais aussi pour la Russie et le Caucase. Car cette

*. Publiciste. Auteur, entre autres publications de « Corée du Nord : un régime de famine », *Esprit*, février 1999 et de « Tchétchénie : guerre totale et complaisance occidentale », *Relations Internationales et Stratégiques*, N° 23, automne 1996.

nouvelle guerre sera plus cruelle encore que celle qui l'a précédée et qui avait littéralement décimé la population de la République. Plus absurde aussi car aucun des objectifs confusément annoncés par des dirigeants irresponsables - « liquidation des terroristes » ou « libération de la Tchétchénie » - n'est susceptible d'être atteint, sauf à envisager l'élimination de toute la population. Plus inquiétante enfin car elle jette une lumière particulièrement crue sur l'état du système politique et de la société russe et risque d'entraîner tout le Caucase dans la violence.

Trois ans de répit

Le 31 août 1996, les accords de Khassavyourt, signés par Alexandre Lebed et Aslan Maskhadov au lendemain de la défaite russe à Grozny, avaient permis de rompre avec la logique de guerre et ouvert la voie à un règlement politique du conflit. Ces accords, volontairement ambigus, donnaient cinq ans aux deux belligérants pour surmonter les séquelles du conflit et définir la nature des relations entre la Tchétchénie et la Russie. Il s'ensuivit un processus de négociation qui laissa un temps espérer que Russes et Tchétchènes pourraient enfin sortir du cycle vertigineux de résistance et d'oppression dans lequel deux siècles de confrontation les avaient enfermés. Le 31 décembre 1996, les dernières unités russes quittaient le territoire de la Tchétchénie, à l'issue d'un processus difficile mais relativement maîtrisé de retrait négocié. Un mois plus tard, le 27 janvier 1997, Aslan Maskhadov était élu Président de la République tchétchène d'Ichkérie¹, lors d'un scrutin reconnu comme régulier, tant par l'Organisation la Coopération et la Sécurité en Europe (OSCE) que par les dirigeants de la Fédération de Russie. Enfin, le 12 mai 1997, un accord de paix était signé au Kremlin par Boris Elstine et Aslan Maskhadov. Cet accord, dans lequel les deux parties « guidées par la volonté de mettre fin à des siècles de confrontation » s'engageaient à « abandonner pour toujours l'usage de la force et la menace d'user de la force dans toutes les questions litigieuses (et à) maintenir des relations en accord avec les principes généralement reconnus et les normes du droit international », semblait ouvrir la voie à des relations apaisées et aux négociations tant attendues sur le futur statut de la Tchétchénie.

Des négociations avortées

Mais les discussions se sont rapidement enlisées. Et le malentendu s'est peu à peu amplifié entre des Tchétchènes convaincus que leur victoire militaire valait indépendance politique et des Russes s'obstinant à considérer la Tchétchénie comme appartenant à la Fédération de Russie. Le fait que personne n'ait été chargé des relations avec la Tchétchénie dans le nouveau gouvernement formé sous l'égide de Sergueï Kirienko

1. Dénomination officielle de la République indépendantiste, en référence à l'Ichkérie, région montagneuse du sud de la Tchétchénie qui, depuis le XVIII^e siècle, est le sanctuaire de la résistance à l'expansionisme russe.

témoignait, dès mars 1998, de l'impasse dans laquelle se trouvaient les négociations, avant même d'avoir réellement débuté...

En matière économique également, les discussions engagées sur la reconstruction du pays, sur les enjeux pétroliers ou sur les problèmes douaniers n'ont donné que de maigres résultats. Un accord temporaire a certes été trouvé dans le domaine pétrolier, si bien qu'après la remise en état du *pipe-line* acheminant le brut de la Caspienne vers le port de Novorossirsk, Grozny s'était assurée, jusqu'au début de 1999, des droits de transit non négligeables. Mais le Kremlin n'a jamais honoré l'engagement, pris lors de la signature de l'accord de paix, de contribuer à la reconstruction du pays ou même d'assurer le versement des retraites impayées, sans parler des réparations pour dommages de guerre demandées par les Tchétchènes. Cette situation témoigne bien sûr du délabrement des finances de la Russie, mais elle reflète aussi le manque de vision à long terme du Kremlin face à une région en pleine fermentation où il n'investit plus que dans la guerre. A moins que certains cercles au pouvoir à Moscou aient joué le pourrissement de la situation et la déstabilisation de la Tchétchénie comme pourrait le laisser penser le blocus de fait imposé à la République...

Toujours est-il que l'échec des négociations a considérablement affaibli la position d'Aslan Maskhadov, désireux de trouver un *modus vivendi* avec Moscou, face à Chamil Bassaev et aux partisans d'une posture hostile à l'égard de la Russie. Lors des élections présidentielles, le Kremlin n'avait pourtant pas caché ses préférences pour le candidat Maskhadov, au point de jeter une ombre sur sa légitimité en le présentant avec une insistance remarquée comme l'interlocuteur idéal... En définitive, avec beaucoup de maturité, les Tchétchènes avaient choisi de porter au pouvoir le chef d'état-major victorieux mais aussi, et surtout, le négociateur qui avait su mettre fin au conflit en signant les accords de Khassavyourt. L'élection d'Aslan Maskhadov témoignait des aspirations d'une population lasse de la guerre, attendant de son président qu'il normalise les relations avec la Russie, obtienne une reconnaissance internationale de la République ainsi que les moyens de reconstruire le pays et de relancer l'économie. Le moins que l'on puisse dire est que Moscou ne lui a pas facilité la tâche, le laissant sans résultats ni marge de manœuvre, face aux surenchères des va-t-en-guerre, dans une Tchétchénie en pleine ébullition.

La montée de la criminalité

Quoiqu'il en soit des relations entre la Tchétchénie et la Russie et même de l'impasse dans laquelle se trouve ce pays détruit et isolé du monde, survivant dans les ruines d'une économie réduite au *business*, la désillusion de la population tient beaucoup à l'incapacité des autorités à rétablir un minimum d'ordre public. Le principal problème auquel

ont été confrontés les responsables tchéchènes au cours de cette brève entre-deux guerres est, en effet, la montée de la criminalité qui s'est notamment traduite par une multiplication des enlèvements contre rançon. Les prises d'otage ne sont certes pas un phénomène nouveau dans la région ; les écrits du siècle dernier témoignent éloquemment de l'ancienneté de ces pratiques. Mais la dernière guerre et les bouleversements qu'elle a provoqué les ont incontestablement revitalisées.

Les arrestations massives d'hommes suspects, par l'armée et les forces du Ministère de l'intérieur, ont donné lieu à de multiples transactions avec des familles désireuses de libérer les leurs ou de récupérer leurs corps. C'est ainsi que se sont multipliés les rachats de prisonniers, prélude à des enlèvements destinés à servir de monnaie d'échange. Le conflit terminé, les prises d'otage se sont généralisées, à l'encontre des Tchétchènes mais aussi des étrangers. Dans un premier temps, à l'hiver 1996-97, les enlèvements ont surtout visé des journalistes, russes et occidentaux, avant de toucher des membres d'organisations humanitaires et de gagner, de proche en proche, toutes les Républiques du Caucase du Nord. Le phénomène a rapidement pris une ampleur telle qu'il s'est traduit par le retrait progressif de tous les acteurs internationaux encore présents dans la région.

Si ces prises d'otage renvoient essentiellement à des logiques criminelles, elles ne sont pourtant pas exemptes de dimension politique. Le calendrier des enlèvements et des libérations - qui a souvent coïncidé avec des échéances politiques -, le profil des personnalités impliquées - notamment dans les négociations -, etc. attestent de l'instrumentalisation politique, ne serait-ce qu'à posteriori, de ces affaires. Pour autant, il faut se garder des rationalisations abusives - selon le principe « à qui profite le crime » - et éviter de se laisser égarer par les théories du complot, fort en vogue dans la région, même si - et c'est fâcheux pour la Russie comme pour la Tchétchénie - lesdites théories sont, précisément au Caucase « ex-soviétique », difficiles à écarter.

Reste que la montée de la criminalité dans la République indépendantiste a constitué un terrain propice à toutes les manipulations à l'heure où Moscou cherchait à discréditer et à isoler la Tchétchénie. Les prises d'otage ont fait coïncider la réalité de la Tchétchénie au préjugés ancrés en Russie et au discours tenu par Moscou à l'intention des occidentaux : elles ont accrédité, a posteriori, l'idée d'un peuple de « bandits », relancée par Boris Elstine à l'occasion du précédent conflit et justifiée, a priori, la lutte contre les « terroristes » décrétée par Vladimir Poutine aujourd'hui. Entre-temps, c'est à dire entre l'assassinat de six membres du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en décembre 1996, et la décapitation de quatre techniciens anglo-saxons, venus installer un centre de télécommunication à Grozny, en décembre 1998, l'épidémie de kidnappings a rétabli le huis clos autour de la République indépendantiste et a de nouveau enfermé les Tchétchènes, un moment découverts par l'opinion internationale, dans un face à face mortel avec Moscou.

Un Etat introuvable

Conscientes des conséquences désastreuses de ces pratiques, à l'heure où l'enjeu était, précisément, la reconnaissance internationale de la République et l'obtention d'une aide économique indispensable à la reconstruction du pays, les autorités tchéchènes se sont cependant révélées impuissantes à endiguer la montée de la criminalité. Cette incapacité à mettre un terme aux enlèvements est en partie liée à la puissance des groupes impliqués, groupes bien organisés, intégrant différentes nationalités, disposant d'appuis jusque dans des cercles influents à Moscou et de moyens financiers considérables, à la hauteur des rançons versées. Mais elle renvoie aussi aux spécificités de la société tchéchène et reflète les aléas de la construction étatique en Tchétchénie.

L'attachement des Tchétchènes à l'idée de liberté, à leurs traditions égalitaires, à leur « démocratie patriarcale » est depuis longtemps attesté et forme un contraste frappant avec l'organisation sociale de leurs voisins - Kabardes ou Tcherkesses - dont les sociétés nobiliaires et aristocratiques furent plus aisément soumises par la Russie, notamment à travers des mécanismes de cooptation des élites. Dans cette société sans tradition étatique et rebelle à toute autorité, l'Etat ne jouit a priori d'aucune légitimité, ne serait-ce que parce qu'il a toujours été synonyme de domination coloniale ou d'oppression totalitaire. Du fait de leurs traditions et d'une histoire tragique, les tchéchènes ne se sentent aucune obligation envers quelque autorité - Etat ou pouvoir - que ce soit. Mais ce sentiment égalitaire et cet amour de la liberté, qui ont fait leur force dans leur résistance à l'expansionnisme russe, posent aujourd'hui problème dans la difficile édification d'un Etat indépendant.

L'une des questions à laquelle les autorités ont été confrontées dans leur lutte contre la criminalité a été celle du vide juridique. L'Union soviétique a légué à la Tchétchénie un système de lois resté en vigueur depuis la déclaration d'indépendance, le 1er novembre 1991, mais largement discrédité comme héritage du joug impérial et totalitaire. Aussi la *Charia* s'est elle progressivement imposée, moins en raison d'une hypothétique adhésion de la société tchéchène à un ordre islamique, que parce qu'en l'attente d'un nouveau code pénal, elle constitue le seul système de normes considéré comme légitime par une société à peine sortie du système soviétique. Pour autant, et c'est une constante dans l'histoire tchéchène, les normes de la *Charia* peinent à s'imposer face aux coutumes traditionnelles, les *Adats*. Ainsi, lorsqu'à l'été 1997, le Président Maskhadov - comptant sans doute sur un hypothétique effet d'exemplarité - décida de procéder à l'exécution publique des personnes condamnées par des cours chariatiques à la peine capitale pour des crimes particulièrement odieux, les bourreaux restèrent masqués tandis que les membres des familles offensées participaient à l'exécution à visage découvert. De même, Aslan Maskhadov est intervenu à plusieurs reprises à la télévision pour insister sur le fait que les membres des forces de l'ordre, intervenant dans le cadre d'opérations contre des groupes criminels,

ne devaient en aucun cas être l'objet de représailles si ces opérations entraînaient mort d'homme. Ces exemples montrent bien que la vengeance traditionnelle est la seule forme de violence reconnue comme légitime dans une société rebelle à toute autorité.

D'où la difficulté de la lutte contre la criminalité dans une société où l'Etat n'a aucune légitimité, où il n'a pas le monopole de la violence légitime et où toute action de force risque de déclencher le cycle de la vengeance. Par delà la faiblesse des autorités face à des groupes criminels puissants, c'est bien la crainte, très présente à l'esprit des responsables tchéchènes, que des actions coercitives ne dégénèrent en représailles, voire en guerre civile, qui bride les possibilités de lutte contre la criminalité.

L'implantation des « wahhabites »

C'est ainsi que, depuis trois ans, la Tchétchénie vit dans les limbes tourmentés d'une indépendance de fait et dans une anarchie certes ordonnée par les règles traditionnelles mais toujours susceptible de dégénérer en affrontements fratricides. L'Etat n'ayant pu asseoir sa légitimité et Maskhadov son autorité, le pays est devenu le terrain d'action de groupes puissants - criminels ou fondamentalistes - qui opèrent en toute impunité. L'implantation de groupes fondamentalistes, qualifiés de « wahhabites » est tout à fait inattendue compte tenu des particularités de l'islam en Tchétchénie. Car ce fondamentalisme, qui aujourd'hui diffuse un peu partout dans le monde musulman à travers des réseaux internationaux disposant de vastes ressources financières, est porteur d'une conception rigoriste de l'islam, hostile à toutes les formes de religion populaire et particulièrement au soufisme dominant au Caucase du Nord. L'islam en Tchétchénie a en effet été porté par des confréries soufies, la Naqchbandiya et la Qadiriya qui, lors des guerres du siècle dernier, se sont identifiées à la résistance nationale et sont devenues, durant la répression stalinienne et la déportation, un élément central de la société tchéchène².

Malgré cet antagonisme, le wahhabisme a réussi à s'implanter à la faveur de la dernière guerre qui a profondément bouleversé la société et a été un puissant facteur de radicalisation des esprits. Bien qu'il reste marginal, il a cependant consolidé son influence en offrant un cadre de socialisation à des jeunes déboussolés dans un pays dévasté. La progression du fondamentalisme n'a cependant pas été sans susciter de réactions : le conflit terminé, les wahhabites ont été expulsés de nombreuses localités, parfois à l'issue de combats comme à Goudermes à l'été 1998, et se sont repliés sur leurs bases d'où ils continuent toutefois d'exercer une influence à la mesure de leurs moyens financiers dans un pays en constante paupérisation. Dans un contexte marqué par le blocus imposé par Moscou et par le retrait des rares organisations humanitaires susceptibles d'apporter une aide, les réseaux fondamentalistes ont bientôt constitué la seule source de financement extérieur existant en Tchétchénie.

2. Alexandre Bennigsen et Chantal Lemercier Quelquejay, *Le soufi et le commissaire*, Seuil, 1986.

Par ailleurs, même si leur rayonnement est limité dans la société tchéchène, les groupes wahhabites n'en gardent pas moins un fort potentiel de déstabilisation, comme en témoigne leur intervention armée dans la République voisine du Daghestan. Au début du mois d'août, et de nouveau en septembre 1999, Chamil Bassaïev et Khattab, un wahhabite d'origine saoudienne ayant combattu en Tchétchénie lors du dernier conflit, ont franchi, avec plusieurs centaines de combattants, la frontière du Daghestan pour se porter au secours d'un groupe islamiste dans la région de Botlikh et de Tsoumada. Cette incursion de militants wahhabites et de combattants désœuvrés, soutenus par des sponsors moyen-orientaux et encouragés par certains oligarques moscovites, se heurtera à une vigoureuse réaction des forces fédérales. Cette aventure militaire où se sont imprudemment lancés - ou se sont laissés attirer - les jusqu'au-boutistes tchéchènes servira, avec les attentats meurtriers perpétrés en Russie en août-septembre 1999, de déclencheur - ou de prétexte - à la nouvelle guerre contre la Tchétchénie.

La revanche russe

Le 1er octobre 1999, après trois semaines de bombardements intensifs sur les villages proches de la frontière daghestanaise, l'armée russe passait à l'offensive et pénétrait sur le territoire tchéchène. Tandis que le premier ministre russe, Vladimir Poutine, déniait toute légitimité à Aslan Maskhadov, les forces fédérales entreprenaient de créer une « zone de sécurité » en occupant les districts de Naourskaïa et Chelkovskaïa, situés au nord du fleuve Terek et traditionnellement considérés comme les moins hostiles à l'égard de la Russie. Mais, après avoir semblé vouloir se limiter à l'établissement d'une « cordon sanitaire » et au bombardement des « bases terroristes », l'armée russe, deux semaines plus tard, franchissait le Terek, annonçait sa volonté de « détruire les bandes armées sur tout le territoire » et commençait sa progression vers Grozny.

Dans le même temps, Vladimir Poutine franchissait le Rubicon et énonçait un nouveau but de guerre : la « reconquête de la Tchétchénie ». Ce glissement, en forme de fuite en avant, reflète l'irrationalité du processus de décision au Kremlin et entraîne la Russie dans un engrenage dont nul ne sait jusqu'où il la mènera. Aujourd'hui, comme en 1994, le sort de la Tchétchénie est suspendu aux décisions d'un pouvoir irresponsable, ne connaissant que le langage de la force et incapable de proposer une relation équilibrée entre Moscou et les différentes composantes de l'ex-empire soviétique. A la différence, toutefois, que la société russe, hier hostile à la « guerre du Kremlin », plébiscite l'intransigeance de Vladimir Poutine dans une épaisse atmosphère de chasse aux « culs noirs » caucasiens à Moscou et de règlement de compte militaire en Tchétchénie. Ce vaste sursaut patriotique, aux relents racistes et xénophobes, que même les hommes politiques qualifiés de « libéraux » par les occidentaux ne se risquent pas à questionner, est alimenté par des *media* contrôlés

par le pouvoir. La presse russe, qui, lors de la dernière guerre, présentait un large éventail de points de vue, répercute aujourd'hui les communiqués de l'armée.

La population, qui manque de repères critiques après soixante-dix ans de mensonge officiel, n'est pourtant pas dupe mais la guerre sert d'exutoire aux frustrations accumulées au cours des dernières années. Car la propagande, omniprésente, ne suffit pas à expliquer l'intoxication des citoyens russes par le discours de la guerre. Si les Tchétchènes sont devenus des boucs émissaires, c'est parce qu'ils catalysent la hargne accumulée par une population exaspérée par la faiblesse de l'Etat et humiliée par la disparition de la puissance soviétique. Le Caucase est trop important dans l'histoire de la Russie pour qu'il en soit autrement : les Tchétchènes, éternels rebelles, font partie de la légende de l'empire et la Russie se doit de les écraser pour continuer d'exister. Car la Russie ne s'est jamais définie comme un Etat-nation mais comme toujours comme un empire, despotique ou totalitaire. L'idée d'empire reste agissante et, en attendant, un hypothétique avènement de la démocratie, Moscou n'a de cesse de montrer aux nations et nationalités de l'ex-empire soviétique qu'elle n'a rien perdu de sa capacité d'oppression. La question de l'identité de la Russie est aussi aiguë que celle de l'Etat en Tchétchénie. Tant que ces questions ne seront pas résolues, l'empire, ennemi de la liberté, formera avec le Tchétchène, fanatique de la liberté, un couple soudé par un étrange mélange de fascination et de crainte et tragiquement condamné à l'affrontement.

Même si la majorité des Russes admettent que la Tchétchénie n'est pas la Russie, ils perçoivent l'indépendance tchétchène comme une violation de l'intégrité territoriale russe. C'est ainsi que la Russie s'est mise à défendre ses frontières à l'intérieur de son propre territoire, dans ce que Georges Charachidzé appelle une « guerre d'indépendance à l'envers³ ». Huit ans après la déclaration d'indépendance tchétchène et, en dépit d'une première guerre désastreuse ou, plutôt, en raison d'une défaite humiliante, Moscou s'acharne à reconquérir son ancienne colonie. L'absurdité d'une telle entreprise et l'incapacité du Kremlin à formuler des objectifs crédibles augurent mal de son aptitude à sortir de la crise. Reste la rage d'en finir : Moscou est prêt à libérer le territoire tchétchène en se débarrassant des Tchétchènes.

Dans ce contexte, le rôle de l'armée est plus clair qu'il ne l'était en décembre 1994, lorsqu'elle fut envoyée « rétablir l'ordre constitutionnel » en Tchétchénie et s'était trouvée, dès les premiers jours, confrontée à des manifestations de civils. Impliquée, à son corps défendant, dans une campagne de répression, l'armée avait alors dû improviser et l'avait fait dans les pires conditions en termes de préparation, de coordination et de moral. Aujourd'hui, les généraux ne semblent plus avoir d'états d'âme à l'idée d'intervenir avec des moyens militaires sur ce qu'ils considèrent être le territoire de la Fédération de Russie. Le temps n'est plus où les responsables militaires, tel le général Gromov, exprimaient leur désaccord, voire démissionnaient. Aujourd'hui, les généraux en charge des opérations mili-

3. Georges Charachidzé, « Les Tchétchènes, un peuple en sursis », *Le genre humain*, printemps-été 1995. Du même auteur, voir aussi le remarquable article sur les implications de la politique stalinienne des nationalités dans le Caucase, « L'Empire et Babel », *Le genre humain*, automne 1989.

taires comme Kvachnine, Chamanov ou Poulikovski sont tous des vétérans de la précédente campagne et tous sont avides de revanche après l'humiliation de la défaite de 1996.

Nous sommes loin des ambiguïtés de l'« opération de simple police » de l'hiver 1994, la guerre est désormais pleinement assumée par des responsables qui la veulent totale et définitive. La Tchétchénie est clairement considérée comme un pays ennemi, un territoire à conquérir et est traitée comme telle : le gaz et l'électricité ont par exemple été coupés, ce qui ne s'était pas produit lors du dernier conflit. De même, la question de l'usage de la force a été d'emblée résolue. L'armée, au cours du dernier conflit, a pris l'habitude de tirer sur des civils et, dans un contexte ouvertement raciste, semble décidée à en finir avec les rebelles. Massées, tout au long de l'été, autour de la République indépendantiste, les forces fédérales comptent plus de cent mille hommes et, depuis le début des bombardements sur la Tchétchénie, le 5 septembre 1999, font un usage massif de tous les moyens à leur disposition : aviation, artillerie lourde et même missiles sol-sol peu utilisés il y a trois ans. De plus, elles n'excluent pas l'emploi de nouvelles armes de destruction massive, pudiquement évoquées comme « non-orthodoxes » par des responsables militaires.

Une guerre totale

Cette nouvelle guerre s'annonce plus meurtrière encore que le conflit précédent, qui avait pourtant fait près de cent mille morts - soit un dixième de la population de la République - dont des milliers de soldats russes. Car les généraux russes, soucieux, une fois n'est pas coutume, de limiter les pertes dans leurs rangs pour éviter un revirement de l'opinion publique ont d'emblée mis en oeuvre une stratégie à laquelle ils n'avaient eu recours massivement qu'après l'échec sanglant de leur premier assaut sur Grozny, au nouvel an 1995 : pour éviter les combats rapprochés, les troupes russes s'ingénient à écraser, sans considération pour le sort des civils, toutes les poches de résistance sous un véritable déluge de feu et progressent prudemment en occupant des villes préalablement transformées en champs de ruines par l'artillerie et l'aviation. Aujourd'hui, cette « doctrine stratégique », toute de brutalité aveugle, est mise en oeuvre de façon méthodique et systématique et prend l'allure d'une guerre de destruction contre la population. Paradoxalement, le souci d'épargner la vie des soldats se traduit par un massacre à grande échelle dans la population civile.

Dès les premiers jours du conflit, les bombardements massifs et indiscriminés ont jeté sur les routes des centaines de milliers de civils dont cent cinquante mille ont pu trouver refuge dans la République voisine d'Ingouchie, avant que, le 23 octobre, la frontière soit complètement contrôlée par l'armée. Depuis, l'exode s'est réduit à un mince filet : le passage de la frontière ne se fait plus qu'au compte goutte, après des jours d'attente, et se monnaie souvent au prix fort. Mais les hommes de quinze à soixante ans, *a priori* suspects

de « terrorisme », hésitent à se présenter au poste frontière. Dès lors, la majorité de la population a reflué vers les montagnes du sud du pays, en une fuite éperdue pour tenter d'échapper au rouleau compresseur russe. Mais les montagnes sont devenues un cul de sac pilonné sans relâche par les avions et les hélicoptères, qui s'acharnent particulièrement sur la dernière issue, la piste qui franchit la chaîne du Caucase en direction de la Géorgie. Il n'y a pas de sanctuaire : la Tchétchénie est devenue une nasse où tournent sans fin près d'un demi million de déplacés qui tentent désespérément d'échapper aux bombardements.

Dans ce véritable jeu de massacre, le souci, parfois affiché par les dirigeants russes, pour le sort de la population n'est qu'un leurre visant à accréditer la possibilité d'une fuite pour les civils et à justifier par avance un redoublement de violence contre des villes censées désertées par leurs habitants. A nouveau, comme lors de la dernière guerre, les trêves annoncées pour permettre à la population de quitter les villes bombardées sont systématiquement démenties par les faits. De même, les « corridors humanitaires », parfois ouverts par les militaires, ne le sont souvent que moyennant finances, sans aucune garantie de sécurité et toujours au risque d'une arrestation pour les hommes en âge de porter une arme⁴. Il n'y a pas de porte de sortie pour les Tchétchènes et pas de limites pour les Russes qui semblent décidés à en finir une fois pour toutes avec les « terroristes ».

La situation est d'autant plus grave que journalistes et membres d'organisations humanitaires sont empêchés de se rendre en Tchétchénie. A la crainte, encore très présente, des enlèvements, qui est aujourd'hui encore le meilleur garant du huis clos imposé par les forces fédérales, s'ajoutent des blocages politiques manifestes qui interdisent tout accès à la République en dehors des rares visites guidées organisées par l'armée dans les « zones libérées ». Même l'aide aux réfugiés est entravée par l'infinie variété des problèmes « administratifs » qui empêchent toute action de secours indépendante en Ingouchie. En l'absence de présence internationale, il n'y a pas de garde-fou et il y a tout lieu de craindre que ces représailles collectives contre toute une population tournent à l'extermination d'un peuple.

Pour autant, cette guerre sans merci risque de se révéler sans issue. Quelque soient les objectifs du conflit les moyens utilisés garantissent qu'ils ne pourront être atteints, sauf à envisager l'élimination des Tchétchènes.

L'impasse militaire

En engageant la Russie dans une nouvelle guerre contre les Tchétchènes, des dirigeants irresponsables ont fait preuve d'une incroyable méconnaissance de l'histoire. La mémoire de deux siècles de confrontation et, surtout, de la terreur stalinienne, reste en effet très vive en Tchétchénie : tous les Tchétchènes de plus de cinquante ans ont vécu la déportation

4. Sur les conséquences humanitaires de la guerre, en 1994-96, voir notamment : Memorial Human Rights Center, *By all available means*, Moscou, 1996 et François Jean, « The problems of medical relief in the chechen war zone, *Central Asian Survey*, 15(2), 1996.

et tous ceux qui se trouvent aujourd'hui confrontés à la brutalité des « méthodes de pacification » russes, sont, à tort ou à raison, convaincus que leur survie est en jeu. Dans le décor de dévastation légué par la dernière guerre, nul ne doute en effet que l'objectif de la Russie est d'éliminer les Tchétchènes. Et les rodomontades des petits maîtres du Kremlin, qui vont promettant la « liquidation totale » des terroristes, entrent en résonance avec la mémoire de ce peuple, tout entier stigmatisé comme « bandit » ou comme « terroriste », et qui, de par son histoire, prend au pied de la lettre ce mot de « liquidation », de sinistre mémoire dans tous les pays anciennement soviétiques. Les bombardements aveugles, qui à nouveau dévastent la République, lui redonnent une terrible actualité et risquent de provoquer une réaction tout à fait opposée à celle escomptée en achevant de convaincre les Tchétchènes que l'on veut les exterminer. Aujourd'hui, comme au siècle dernier, les exactions des forces fédérales vont acculer tout un peuple dans une lutte sans merci pour sa survie.

L'histoire de deux siècles de confrontation montre, en effet, que la politique de terreur employée par les troupes russes de 1825 à 1859, lors de la première « guerre du Caucase », par l'armée rouge en 1920-21, lors de la guerre civile, et par les forces fédérales en 1994-96 s'est toujours révélée contre-productive⁵. Au XIXe siècle, la cruauté du Général Ermolov, fondée sur le présupposé que les Tchétchènes ne comprenaient que le langage de la force, ne fit qu'exacerber la résistance : les expéditions punitives, les destructions de villages et les massacres à grande échelle poussèrent les montagnards dans les bras de l'Imam Chamil qui les unira dans une guerre de trente ans contre la Russie.

De même, à l'hiver 1995, les bombardements massifs et indiscriminés auront pour premier effet de raviver un patriotisme tchétchène sérieusement entamé par les errements du régime de Doudaev et de renforcer la légitimité des partisans de l'indépendance. Confrontés à une population hostile, les généraux russes ont compensé par des bombardements intensifs - aux effets politiques désastreux - les hésitations de leur immense armada de chars face à la résistance de poignées de combattants déterminés. Par la suite, les destructions de villages et les « opérations de nettoyage » conduiront un nombre toujours croissant de Tchétchènes à prendre les armes et à rejoindre la résistance. Car les villes rasées ont ensuite été nettoyées par les méthodes classiques de l'arbitraire policier (arrestations, tortures, exécutions arbitraires...) et les pratiques moins classiques d'une armée d'occupation saisie par la peur et l'indiscipline (tirs indiscriminés, racket, pillage...). Mais le piège s'est toujours refermé sur des civils pour des victoires sans lendemain où toujours grossissait le nombre des combattants. Loin de terroriser la population, les exactions des forces fédérales ont, au contraire, eu pour effet de renforcer sa détermination. Tandis que l'hostilité de la population se transformait, sous l'effet des bombardements et de la répression, en soulèvement populaire, les combattants massivement soutenus par la population reprenaient l'initiative.

5. Sur les principaux chapitres de la résistance tchétchène à l'expansionnisme russe depuis deux siècles, voir notamment : Alexandre Bennigsen, « Un mouvement populaire au Caucase au XVIIIe siècle », *Cahiers du monde russe et soviétique*, V/2, 1964 ; Moshe Gammer, *Muslim Resistance to the Tsar, Shamil and the Conquest of Chechnya and Daghestan*, Frank Cass, 1994 et Marie Bennigsen Broxup, « The Last Ghazawat : The 1920-21 Uprising », in M. Bennigsen Broxup (ed.), *The North Caucasus Barrier*, Hurst & Co., 1992. Sur la dernière guerre, voir : François Jean, « La nouvelle guerre du Caucase », *Central Asian Survey*, 16(3), 1997 ; Carlotta Gall et Thomas de Waal, *Chechnya : a Small Victorious War*, Pan, 1997 et, surtout, Anatol Lieven, *Chechnya, Tombstone of Russian Power*, Yale University Press, 1998.

Aujourd'hui, la brutalité des forces fédérales risque à nouveau de renforcer l'unité et la combativité des Tchétchènes, caractéristiques des périodes difficiles. Ce phénomène est perceptible dès le début du conflit : le premier effet de l'intervention des forces fédérales fut d'amener les responsables Tchétchènes à resserrer les rangs. C'est ainsi que, malgré l'hostilité d'Aslan Maskhadov à l'égard des groupes impliqués dans l'aventure daghestanaise, l'une de ses premières décisions fut de confier à Chamil Bassaev la responsabilité du front oriental. De même, la population, aujourd'hui assommée par la violence des bombardements et concentrée sur sa survie est progressivement entraînée dans la guerre.

Malgré la désillusion générée par trois années de marasme économique et d'indépendance chaotique et en dépit de son immense lassitude de la guerre, la population tchétchène risque de se remobiliser contre l'agresseur, ne serait-ce que parce qu'elle n'aura sans doute pas d'autre choix. Beaucoup dépendra des troupes qui occuperont les villes et de leur attitude vis à vis des civils.

Le piège de l'occupation

Durant les trois premiers mois du conflit, les généraux russes ont su tirer les enseignements de la dernière guerre : ils ont évité de se laisser entraîner dans une guérilla urbaine, souhaitée par des combattants avides d'en découdre et soucieux de causer le plus de pertes possibles dans l'armée pour provoquer une réaction de l'opinion et contraindre Moscou de revenir à la table des négociations. Mais, les élections législatives passées et les principales villes rasées, les responsables militaires se retrouvent aujourd'hui à l'heure de tous les dangers. Car ils ne pourront repousser très longtemps le moment d'occuper les villes, même réduites à l'état de ruines, où leurs troupes seront exposées à un harcèlement permanent de petits groupes de combattants. La clé du succès réside en leur capacité à repousser les combattants à plein temps (*boeviki*) dans les montagnes pour les isoler et les détruire, rapidement et en limitant les pertes dans l'armée. Si les *boeviki* parviennent à survivre à l'hiver, ils trouveront au printemps, pendant la campagne présidentielle, un soutien accru auprès d'une population aujourd'hui sidérée par la brutalité des bombardements et entre-temps radicalisée par la barbarie de la répression. A moins que les généraux parviennent à contrôler leurs troupes et à leur imposer une certaine retenue dans le quadrillage des villes occupées.

A l'heure où la guerre de destruction, à distance, laisse place aux « opérations de nettoyage », la question clé renvoie à la capacité des généraux à occuper les villes en limitant les dérapages. Compte tenu des déficiences de la chaîne de commandement et des aléas de la discipline, le risque est grand que les forces fédérales se laissent à nouveau entraîner

dans une débauche de pillages et de massacres. Lors de la dernière guerre, les villes « libérées » furent le théâtre d'exactions à grande échelle : des milliers d'hommes disparurent dans des « camps de filtration » d'où ne s'échappèrent jamais que des rumeurs de terreur et d'arbitraire. Et reparaissent déjà des informations persistantes d'arrestations arbitraires et d'exécutions sommaires, dans une atmosphère de pogrome où les limites sont moins claires que jamais. Si ces pratiques meurtrières se multipliaient, les Tchétchènes n'auraient d'autre choix que de prendre les armes et les forces fédérales se trouveraient à nouveau enfermées dans un cycle meurtrier de vengeance et de représailles aveugles. C'est ainsi que, lors du dernier conflit, l'armée russe s'est enfoncée chaque jour davantage dans une spirale de violence et d'arbitraire où elle a fini par s'embourber.

L'impossible pacification

Les problèmes soulevés par l'occupation des villes préfigurent les difficultés à venir. Car, au delà de la reconquête par le vide, la stratégie de l'armée russe ne semble pas susceptible de permettre une normalisation de la situation. Là encore, l'expérience de la dernière guerre souligne les lacunes de l'approche russe : il y a trois ans comme au siècle dernier, les militaires russes se sont montrés incapables d'articuler une politique coloniale. Faute d'une réelle compréhension de la société tchétchène, l'accompagnement politique des opérations militaires a toujours laissé à désirer. De même que les responsables russes ont toujours décrit les Tchétchènes comme des êtres primitifs, fourbes et criminels, de même, ils ont toujours perçu la société tchétchène comme une société traditionnelle, figée et segmentée. Ces préjugés, profondément ancrés, et jamais ébranlés par la combativité de la résistance, expliquent sans doute en partie leur incapacité à comprendre la détermination, la stratégie et les idéaux de leurs adversaires et, partant, leurs erreurs persistantes et sans cesse renouvelées dans la conduite de la guerre et la définition d'une politique coloniale.

Pour les responsables russes, le système clanique semble être la clé de la compréhension de la société tchétchène. Cette approche, caractéristique de l'ethnographie coloniale, les a toujours conduit à exagérer le caractère immuable et rigide d'une société pourtant profondément transformée par certains traumatismes politiques - au premier rang desquels la déportation. Elle les a également amené à sous-estimer les dynamiques politiques et, notamment, la force du mouvement national - un phénomène à la fois trop « moderne » pour s'intégrer dans le schéma « tribal » et trop inconfortable idéologiquement, sauf à admettre le caractère impérial de la logique de Moscou. Cette surestimation des clivages claniques explique l'échec des politiques de division visant à « afghaniser » la guerre en fomentant une « guerre de clans ». Les clivages sont certes bien réels dans la société tchétchène, comme en témoigne la hantise, chez ses dirigeants, d'une possible guerre civile, mais ils sont plus politiques que claniques et les interférences maladroites et brutales

de Moscou ont le plus souvent eu pour effet de ressouder l'unité des Tchétchènes.

Si les responsables russes n'ont jamais réussi à saper l'influence et la cohésion des indépendantistes, ils n'ont également jamais pu convaincre la population d'accepter l'autorité de Moscou. Lors de la dernière guerre, tous les observateurs ont pu noter le caractère erratique et souvent aberrant des stratégies dites de « pacification » : certains villages réputés « pro-russes » ou ayant signé des accords de paix ont été bombardés, attaqués ou pillés. La collaboration avec les forces fédérales n'a jamais été une garantie de sécurité. Aujourd'hui encore, les témoignages recueillis par les journalistes occidentaux dans la « zone de sécurité », officiellement pacifiée, au nord du Terek, témoignent de la brutalité des forces fédérales et du climat de méfiance et d'hostilité qui règne dans cette « vitrine » de la reconquête russe. A l'agressivité traditionnelle des soldats, prisonniers de leur propre propagande, à l'égard de la population tchétchène s'ajoutent les aléas de la discipline qui amènent certaines unités à s'auto-organiser - ou à divaguer - avec des conséquences sanglantes pour les civils : la peur et la vodka aidant, certains soldats s'adonnent au pillage et au racket ou tirent littéralement sur tout ce qui bouge. Les mêmes erreurs se répètent d'âge en âge et les options politiques de Moscou s'évanouissent à nouveau au fil des promesses non tenues de versement des salaires ou des pensions et des bavures récurrentes des forces fédérales.

Aujourd'hui comme au siècle dernier, les troupes russes ne contrôlent en Tchétchénie que l'endroit où elles sont au moment où elles y sont et semblent compenser leur sentiment d'impuissance par un déferlement de violence. En l'absence de politique cohérente, les Russes sont condamnés à reconquérir sans cesse un peuple qui, malgré la lassitude de la guerre, est sans cesse radicalisé par la brutalité de l'occupation.

Les perspectives de normalisation sont d'autant plus limitées que Moscou n'a pas de solution politique à proposer qui puisse convaincre les Tchétchènes de partager les destinées des Russes. Lors de la dernière guerre, l'administration tchétchène pro-russe n'a jamais pu acquérir la moindre légitimité et la remise en selle de l'une de ses figures, Beslan Gantemirov, présenté aujourd'hui comme « la seule autorité légitime en territoire tchétchène », montre bien les limites des options politiques de Moscou. Cet ancien maire de Grozny qui, lors de la dernière guerre, était notamment en charge de programmes de reconstruction, a été condamné pour détournement de fonds avant d'être hâtivement tiré de sa prison en novembre 1999 pour être coopté par Boris Elstine comme « représentant du peuple tchétchène ». A moins de perdre toute crédibilité, aucun leader tchétchène ne peut transiger sur l'indépendance de la République. Le Kremlin risque d'avoir du mal à trouver un successeur à Aslan Maskhadov dont il a nié la légitimité au premier jour de l'intervention armée. Nul doute qu'il lui sera plus facile de se déjuger sur ce point que de donner un minimum de crédibilité au pouvoir fantôme qu'il cherche à mettre en place.

Trouver une issue politique

Il est clair que la guerre ne permettra d'atteindre aucun des objectifs énoncés par Moscou au début des hostilités. Loin de ramener la Tchétchénie dans le sein de la Fédération de Russie, cette nouvelle guerre ne fait qu'exacerber la méfiance et l'hostilité qui se sont accumulées durant deux siècles de confrontation. De même, loin d'affaiblir les jusqu'au-boutistes, elle ne peut que radicaliser les esprits et renforcer les partisans d'une lutte à outrance contre la Russie. Dès lors, sauf à jouer la politique du pire, il n'est d'autre solution que la négociation. Tôt ou tard, après cinquante ou cent mille victimes, la Russie devra, « en toute logique », revenir à la table des négociations. Le problème est que la guerre renvoie à bien d'autres enjeux que les objectifs affichés à propos de la Tchétchénie et que les processus de décision, au Kremlin, suivent des itinéraires tortueux qui brouillent au passage toute notion de rationalité. Raison de plus pour que les pays démocratiques s'efforcent de convaincre Moscou qu'il est dans son intérêt de trouver une solution politique au conflit. Le moins que l'on puisse dire c'est qu'ils n'en prennent pas le chemin.

A cinq ans d'intervalle, les Occidentaux ont de nouveau accepté les arguments du Kremlin et répètent à l'unisson, comme une leçon bien apprise, qu'il s'agit d'une affaire intérieure à la Russie. La complaisance, cependant, a aujourd'hui des limites et l'on peut déceler une certaine fermeté dans les appels à la retenue. Il est vrai qu'entre-temps, les dirigeants occidentaux ont fini par prendre la mesure des ambiguïtés de la « transition démocratique » en Russie et de l'absurdité d'un soutien inconditionnel à Boris Elstine. Cette nouvelle guerre en Tchétchénie a achevé de déciller les gouvernants les plus soucieux de « ne pas humilier la Russie » et de ménager leur « ami » Boris Elstine. Face aux dérives inquiétantes de la « Nouvelle Russie » et aux risques de déstabilisation qu'elle fait peser sur le Caucase, les pays démocratiques semblent enfin disposés à rappeler à la Russie les valeurs dont ils se réclament.

Mais les occidentaux seraient bien inspirés de traduire cette nouvelle fermeté par des pressions réalistes et crédibles visant à encourager les dirigeants russes à cesser le feu pour chercher une solution politique au conflit. A cet égard, les mesures les plus susceptibles d'avoir un impact pourraient être des pressions concrètes et ciblées sur les intérêts en occident de dirigeants russes qui, précisément, ont choisi la guerre pour préserver leurs intérêts. De telles mesures seraient, en tout cas, plus efficaces que de simples remontrances moralisantes et déclamatoires, à l'heure où les dirigeants russes sont passés maîtres dans l'art de flatter l'ego national en encourageant un nationalisme grand-russe et anti-occidental.

Même si Moscou réalisait qu'il est de son intérêt de chercher une issue politique au conflit, il aurait du mal à trouver une porte de sortie. En août 1996 déjà, la Russie,

embourbée dans l'ornière de la guerre, sembla ne pas pouvoir mettre fin au bain de sang avant que, sur fond de cacophonie et de luttes de pouvoir au Kremlin, Alexandre Lebed parvienne *in extremis* à engager le pays sur la voie d'un règlement négocié. Aujourd'hui encore, la sortie de crise dépendra des enjeux électoraux, des scandales financiers, des rapports de force au sein des cercles du pouvoir et de bien d'autres facteurs qui n'ont que de lointains rapports avec la Tchétchénie ou le Caucase.

A supposer que la Russie décide de s'engager sur la voie d'une solution négociée, les négociations auraient du mal à s'engager. Car avec qui négocier ? Du côté tchétchène, Aslan Maskhadov, même s'il ne contrôle pas toute la situation, reste un interlocuteur légitime. Du côté russe, en revanche, il y a peu d'interlocuteurs fiables : comment les Tchétchènes, pourraient-ils faire confiance à un pouvoir qui, tous les trois ans, bombarde aveuglement ce qu'il considère être sa propre population avec des armes de destruction massive ? Boris Elstine est déjà responsable de deux conflits sanglants et son engagement d'« abandonner pour toujours l'usage de la force », lors de la signature de l'accord de Paix, en mai 1997, ne l'a pas empêché d'engager la Russie dans un nouveau conflit. Même si Poutine, dont l'image et la popularité sont étroitement associées à la guerre, était remplacé par un nouveau premier ministre, le pouvoir actuel ne présente aucune garantie pour l'établissement d'un nouveau type de relations entre Moscou et la Tchétchénie.

C'est pourquoi, les pays occidentaux ont un rôle essentiel à jouer pour aider la Russie à sortir de l'ornière. Quand bien même il s'agirait d'une affaire intérieure russe, les pays démocratiques ne pourraient rester passifs face au conflit. D'abord parce que les moyens employés sont tout simplement inacceptables, en violation des « exigences de la conscience publique » et des obligations de la Russie comme membre de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et des Nations unies. Ensuite parce que la guerre engagée en Tchétchénie risque de déstabiliser tout le Caucase, sans même parler de ses effets désastreux sur la société et le système politique russe.

chapitre 4 : Liberté sans frontières

La dette catastrophe ou mutation

Liberté sans frontières, 1987

Par François Jean

Avant propos

Mai 1987. La dette est à nouveau placée sous les projecteurs de l'actualité. La décision du Brésil de suspendre ses paiements d'intérêt et celle de la Citicorp de constituer des provisions pour pertes marquent un tournant sur la scène de la dette: la fiction selon laquelle les créances sur les pays en développement sont intégralement recouvrables a vécu. Pour autant, ces décisions ne constituent ni une surprise ni une rupture, les réactions des marchés financiers en témoignent. Le tabou est levé, l'heure est au réalisme.

Depuis le choc mexicain, le système financier s'est profondément transformé; le temps gagné par le processus de rééchelonnement a permis de réduire certaines vulnérabilités. Le problème de la dette des pays en développement n'est certes pas résolu, il est désormais moins central, moins susceptible d'ébranler les fondements du système international. Avec l'éloignement des périls, la coopération forcée entre créanciers et débiteurs a laissé place à un jeu plus ouvert où se déploient des stratégies d'autant plus diverses que les remèdes préconisés semblent impuissants à redresser la situation. Plus d'un an après l'initiative Baker, la croissance et les nouveaux prêts ne sont pas au rendez-vous.

Les efforts concertés demandés aux banques et aux pays industrialisés tardent à se concrétiser. Les banques ont consolidé leur position ce qui les rend moins sensibles aux menaces, moins enclines aux concessions. Les nouveaux prêts ont encore diminué en 1986 et il n'apparaît pas que l'aide publique et l'investissement direct puissent compenser dans l'immédiat ce tarissement des crédits bancaires. En dépit de leur progression spectaculaire, les conversions de créances en titres participatifs sur le "marché secondaire" de la dette constituent plus un palliatif que l'ébauche d'une véritable solution. Acculés à des mesures d'ajustement draconiennes, les pays en développement continuent de rembourser plus qu'ils ne reçoivent.

La contrainte financière est d'autant plus pesante que le climat international ne cesse de se dégrader. L'embellie de 1984, largement liée à l'éphémère reprise américaine, a laissé place à la morosité: la relance tant attendue n'est toujours pas à l'ordre du jour et les grandes déclarations d'intention en faveur d'une meilleure coopération internationale ont bien du mal à étouffer les tentations protectionnistes observables un peu partout dans le monde. Sur fond de tensions monétaires et d'affrontements commerciaux, la plupart des pays débiteurs, confrontés de surcroît à une chute des cours des produits de base, éprouvent des difficultés croissantes à générer, par leurs exportations, un volume suffisant de devises pour faire face à leurs obligations.

Cinq ans après le début de la crise, les pays débiteurs ne voient pas le bout du tunnel. La "stratégie de la dette" mise en œuvre depuis 1982 semble mener à une impasse. Après une première phase placée sous le signe de l'ajustement et une seconde sous celui d'une croissance introuvable, le temps semble venu d'aller au delà du rééchelonnement vers une restructuration de la dette. Des stratégies plus imaginatives et mieux coordonnées sont plus que jamais nécessaires pour soutenir et faciliter les difficiles efforts de redressement engagés par les pays débiteurs.

En février 1986, se tenait à Paris le colloque "La dette: catastrophe ou mutation?". La situation, on l'a vu, a beaucoup évolué depuis, mais les problèmes soulevés alors restent, et resteront longtemps encore, au centre de la réflexion sur le devenir des pays débiteurs et du système international. Par delà les questions relatives à la gestion de la crise, les débats portaient, en effet, sur l'en deçà et l'au delà de la dette: les stratégies de développement et les mutations financières.

Les problèmes d'endettement des pays en développement sont profondément enracinés dans l'histoire du dernier quart de siècle et ne pourront être résorbés que sur le long terme. Il n'y a pas de panacée, ni de remède miracle. Quels que soient les changements observés sur la scène des négociations, la sortie de crise dépendra largement de la capacité de tous les acteurs à formuler des stratégies adaptées au nouvel environnement international. Comme toute crise, la crise de la dette joue un rôle de révélateur: elle invite à une réflexion critique sur trois décennies de développement et conduit à s'interroger sur la nature et les implications des transformations à l'œuvre dans l'économie mondiale.

Introduction

Les stratégies de développement à l'épreuve des mutations économiques

Août 1982. Les difficultés du Mexique ébranlent la confiance de la communauté financière internationale et révèlent brutalement l'ampleur de l'endettement de certains pays en développement.

Depuis ce premier choc, la crise de la dette a rarement suscité de jugements bien tempérés: aux scénarios-catastrophes, prédisant l'effondrement du système financier, a succédé, à la fin de 1984, un sentiment général de soulagement devant l'aptitude des parties prenantes à gérer la crise et le redressement des balances commerciales des principaux pays débiteurs.

Le pire ne s'est pas produit. Les opérations de rééchelonnement menées sous l'égide du FMI ont permis de repousser les échéances et d'éviter l'asphyxie financière des débiteurs. Mais rien n'est résolu au fond: l'endettement massif des pays en développement restera pour longtemps une source majeure d'incertitudes et de difficultés. La rechute du "bon élève" mexicain, avant même la baisse des cours du pétrole et quelques semaines après la signature d'un accord de rééchelonnement considéré comme exemplaire, en témoigne. L'illusion d'une situation temporaire d'illiquidité a vécu.

Cette évolution marque les limites des politiques mises en oeuvre depuis trois ans. Le relatif consensus sur les politiques d'ajustement tend à s'estomper: les pays débiteurs refusent de s'enfoncer plus avant dans l'austérité tandis que les pays industriels mettent à nouveau l'accent sur la croissance.

Réponse politique autant que financière aux préoccupations de la communauté internationale, le "plan Baker" appelle à un accroissement des prêts bancaires aux principaux pays débiteurs. Abondamment commentée, diversement accueillie, l'initiative américaine marque l'abandon par l'administration Reagan de sa traditionnelle attitude de non-intervention.

Il paraît clair en effet que les seules forces du marché ne suffiront pas à résoudre le problème. Le choc de l'été 1982 a révélé l'instabilité du système financier: après s'être livrées, dans l'euphorie du recyclage, à une véritable course aux prêts, oubliant au passage une saine évaluation du risque, les banques ont considérablement réduit leurs engagements. Le FMI, trop vite rangé au magasin des accessoires dans les années soixante-dix, se retrouve en première ligne tandis que la Banque mondiale et les banques régionales de développement sont appelées à jouer un rôle central dans les années à venir.

Un nouveau mode de régulation, combinant le jeu des forces du marché et la participation à ce jeu des autorités nationales et des institutions internationales, est nécessaire pour assurer la cohérence du système financier. Le retour aux "disciplines" d'antan est en effet illusoire. Celles-ci ont volé en éclats face aux évolutions financières de la dernière décennie. Avec le développement des euromarchés, des relations multiformes se sont nouées entre banques et pays en développement jusqu'alors essentiellement financés par les réseaux officiels.

Ce nouveau type d'intégration financière est sans doute l'exemple le plus achevé de l'émergence d'un espace qui n'est plus international, ni même transnational, mais désormais global. De même que les évolutions financières ne se réduisent pas à leur manifestation la plus spectaculaire - la dette des pays en développement -, de même les mutations et les dérèglements actuels ne se limitent-ils pas à la seule sphère financière. La crise de la dette est l'un des symptômes d'une transformation fondamentale de l'économie mondiale qui tend à se déployer selon une logique encore mal maîtrisée par les acteurs en présence.

Au-delà des nécessaires arrangements financiers, le véritable défi est d'intégrer en permanence les mutations en cours pour mieux évaluer les risques et les potentialités.

Le temps est également venu de prendre en compte les répercussions internationales de nos politiques économiques. La réduction du déficit budgétaire américain, la reprise économique et le refus du protectionnisme dans les pays de l'OCDE sont plus que jamais nécessaires, tant il est vrai que l'évolution du couple taux de croissance-taux d'intérêt sera déterminante dans les années à venir.

Il est clair toutefois que l'amélioration de l'environnement économique international ne sera pas suffisante: quels que soient les scénarios, la situation de la plupart des pays d'Afrique au sud du Sahara risque fort de rester problématique. A l'inverse, les pays d'Extrême-orient continueront, à l'exception notable des Philippines, d'assurer sans problème majeur le service de leur dette et poursuivront leur croissance. Les perspectives des pays latino-américains sont plus variées mais toutes assombries par de graves problèmes financiers. Des problèmes qui ont mis à jour de profonds déséquilibres, longtemps occultés par le climat expansionniste et le recyclage des surplus financiers de l'OPEP.

Depuis 1973, tous les pays en développement non exportateurs de pétrole ont dû affronter, à des degrés divers, une série de difficultés: aux deux chocs pétroliers a succédé une période de récession marquée par une contraction des échanges et la chute des cours des produits de base. Certains pays ont cru pouvoir en amortir les effets et soutenir leur développement par un appel massif aux capitaux extérieurs jusqu'à ce que la fin de l'ère

de l'argent à bon marché et le tarissement des prêts bancaires ne les contraignent à un ajustement aussi brutal que douloureux. D'autres, au contraire, n'ont pas différé les restructurations nécessaires et se sont adaptés avec une relative souplesse aux évolutions de l'économie mondiale.

Cette diversité de situations renvoie très largement aux politiques économiques suivies depuis plus de deux décennies. Les pays les plus à même de surmonter la crise sont ceux qui ont su mobiliser leur économie rurale, diversifier leur production, s'ouvrir au marché mondial. Les pays dépendant des exportations de produits primaires et énergétiques resteront, par contre, très exposés aux aléas de la conjoncture. Tel est le cas de la plupart des pays africains dont les problèmes financiers ne sont que l'un des aspects d'un profond marasme économique, conséquence de politiques agricoles inadaptées et d'ambitions industrielles avortées. En Amérique Latine, les stratégies de développement adoptées ont souvent eu des effets désastreux, tant au plan social qu'au plan économique.

Tout confirme l'usure des modèles de développement et la nécessité d'une approche pragmatique et cohérente. La crise de la dette, en ce qu'elle ne permet plus, par sa gravité même, d'éluder les problèmes structurels des pays en difficulté, est l'occasion de réévaluer leurs stratégies économiques à la lumière de l'expérience passée et des mutations de l'économie mondiale.

Comment sortir de la dette ?

Tiers Mondes, controverses et réalité, *Economica*, 1987.

Par François Jean

A. LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

1. L'endettement en perspective

Les mouvements internationaux de capitaux ne sont pas un phénomène récent : à la fin du XIX^e siècle déjà, les Etats-Unis avaient accumulé une dette dépassant 3 fois le montant de leurs exportations. De même les apports de capitaux extérieurs représentaient, entre 1870 et 1910, 7,5 % du PNB et 30 à 50 % des investissements annuels du Canada, de l'Australie et des pays scandinaves. A titre de comparaison, les entrées nettes de capitaux n'ont représenté depuis 1973 que moins de 6 % du PNB des pays en développement et n'ont financé que moins de 20 % de leurs investissements.

Phénomène normal, le recours à l'endettement extérieur n'est évidemment pas sans risque ; la crise actuelle n'est pas sans précédent. Les répudiations de la dette se sont multipliées depuis la fin du XIX^e siècle : la Turquie et le Pérou en 1870, l'Argentine et le Brésil dans les années 1880 et 1890 et, plus récemment, l'Union Soviétique en 1917, la Chine en 1949, Cuba en 1960. Lors de la crise de 1929, une vague de défauts vint remettre en question le bien fondé des politiques d'emprunts et de prêts de la période précédente ; le marché international des capitaux s'effondra avec le système de libre échange.

Les flux internationaux de capitaux ont donc connu de nombreux à-coups et se sont déployés, au fil du temps, selon des modalités très diverses. Du milieu du XIX^e siècle au « choc mexicain » de 1982, trois grandes périodes se dégagent :

a. L'économie de portefeuille (1850-1930)

Jusque dans les années 30, l'essentiel des capitaux provenait de sources privées sous forme d'actions et d'obligations à long terme. Après la crise de 1929, ces prêts se tarissent jusqu'aux années 1960.

b. L'économie de l'aide (1950-1972)

A partir des années 50, les flux financiers en direction des pays dorénavant appelés pays en développement reprennent, essentiellement sous forme d'apports de capitaux publics, assortis généralement de conditions libérales. Parallèlement à l'investissement privé direct et aux crédits à l'exportation, *l'aide publique représente l'essentiel des capitaux extérieurs mis à la disposition des pays en développement jusqu'au début des années 70*, époque où les banques commerciales commencent à jouer un rôle de premier plan.

c. L'économie de crédit (1973-1982)

Les années 70 sont marquées par *une progression spectaculaire du financement extérieur essentiellement dû au concours accru des banques commerciales*. Cette évolution recouvre deux changements importants dans la nature des flux financiers: les investissements directs diminuent par rapport aux prêts et les prêts publics refluent face aux apports générateurs d'endettement. Ainsi la part de l'investissement direct dans l'ensemble des concours financiers est-elle passée de 19 % à 9 % et celle de l'aide publique de 60 % à 35 % entre 1960 et 1980. Dans le même temps, la part du secteur bancaire a fortement augmenté, passant de 6 % à 38 % des flux et s'est accompagnée d'une progression des crédits à l'exportation.

2. Les années 70: sous le signe du recyclage

Ce phénomène de privatisation des flux financiers observé tout au long des années 70 s'inscrit dans le nouveau panorama international qui apparaît après le premier choc pétrolier. A la suite de la hausse des prix du pétrole, en octobre 1973, les déséquilibres des balances courantes explosent: tandis que les déficits s'accumulent pour les pays importateurs, les pays exportateurs enregistrent des surplus, souvent disproportionnés en regard de leur capacités d'absorption. Le principal problème est alors d'éviter que la gigantesque ponction de ressources opérée par les pays pétroliers ne se traduise par une récession prolongée. L'une des idées avancées à l'époque est d'inviter les nouveaux pays riches à investir leurs capitaux inemployés dans les pays pauvres, de façon à promouvoir leur développement et à créer des débouchés pour les pays industriels. Cette merveilleuse opération triangulaire ne put cependant voir le jour: les sommes, pourtant non négligeables, allouées par les pays de l'OPEP à l'aide au développement resteront en effet marginales en regard de leurs surplus financiers. L'essentiel de ces ressources ira se porter sur l'euromarché qui offre de meilleurs rendements que les systèmes bancaires nationaux.

Le recyclage s'effectue cependant par l'intermédiaire des banques, qui prêtent aux pays en développement les dépôts reçus des pays de l'OPEP. *Deux ans après le premier choc*

pétrolier, les banques devenaient les principaux pourvoyeurs de capitaux pour les pays en développement. Cette montée en puissance du financement bancaire traduit la convergence des stratégies des différents acteurs du jeu financier international autour de ce que l'on appelait, à l'époque, le recyclage de l'argent et qui s'appelle aujourd'hui le problème de la dette. Les années 70 furent marquées par une véritable « idéologie de la dette » dont tout le monde s'accommodait :

- Les banques adaptaient leurs opérations de prêt à l'hyper-liquidité des marchés. L'extension de leurs relations avec des pays en développement en pleine croissance leur permettait d'atteindre leurs objectifs d'internationalisation de leurs activités tout en leur offrant de substantielles perspectives de profit.
- Les pays en développement soutenaient leur croissance par un appel massif aux capitaux extérieurs. La souplesse des crédits bancaires leur semblait préférable à la conditionnalité de certains types de prêts publics ; le recours à l'endettement était alors jugé plus neutre, du point de vue de la souveraineté nationale, que l'investissement direct.
- Les pays industriels, confrontés à de graves contraintes budgétaires, faisaient l'économie d'une augmentation de l'aide publique ; le développement rapide des prêts bancaires et des crédits à l'exportation leur permettait de trouver de nouveaux débouchés pour leurs industries.

3. La fuite en avant (1973-1982)

Entre 1973 et 1982, le financement bancaire des pays en développement apparaissait donc comme un cercle vertueux où tout le monde trouvait son avantage. Il s'en est suivi une véritable *envolée des crédits* : entre 1973 et 1981, les créances des banques sur les pays en développement ont progressé de 28 % par an. En dix ans, ces pays ont reçu beaucoup plus de capitaux que les propositions les plus osées de « plan Marshall pour le Tiers Monde » n'auraient jamais envisagé.

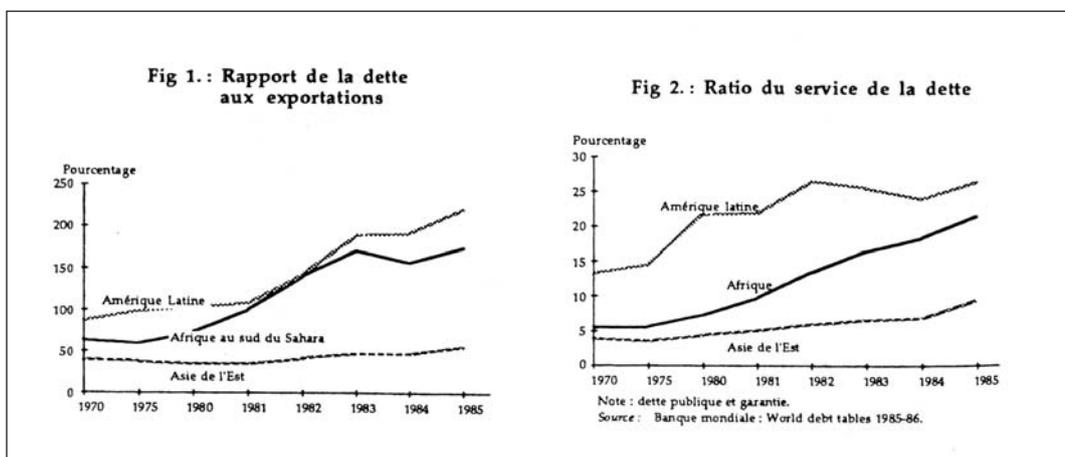
Il est clair que cette accumulation de dettes n'était pas tenable à terme, comme en témoigne la dégradation sensible des indicateurs de la dette : de 1974 à 1982, le rapport de la dette extérieure, à moyen et long terme, aux exportations s'est accru de 72,2 % à 113,7 % tandis que le rapport du service de la dette aux exportations (ratio du service de la dette) passait de 8,5 % à 17,2 % pour l'ensemble des pays en développement. Cette évolution recouvre cependant des différences significatives selon les régions. Ainsi le rapport de la dette aux exportations est-il resté relativement stable en Asie de l'Est pendant qu'il doublait en Amérique latine et qu'il triplait en Afrique ; de même, le ratio du service de la dette est-il resté à un niveau supportable en Asie de l'Est (5,8 % en 1982) tandis qu'il dépassait la côte d'alerte en Amérique latine (26,4 %), le niveau relativement faible

enregistré en Afrique jusqu'en 1982 (13,3 %) s'expliquant largement par la part plus importante des capitaux publics dans les concours financiers à ce continent. (figures 1 et 2)

Cette dégradation aurait sans doute dû inciter tous les acteurs à plus de circonspection. Il est vrai que l'environnement international était propice à une progression de l'endettement : les pays en développement enregistraient alors des taux de croissance encourageants (de l'ordre 4,5 % contre 2,5 % pour les pays industriels) qui entretenaient la confiance tant dans l'avenir des pays pétroliers comme le Mexique, le Nigeria ou le Venezuela que dans les perspectives des Nouveaux Pays Industriels comme le Brésil ou la Corée du Sud.

Parallèlement à cette croissance – au demeurant largement dopée par le recours à l'emprunt – les taux d'intérêt réels étaient faibles, voire négatifs, et l'inflation créait des illusions d'optique, faisant apparaître comme rationnel un endettement excessif. *Dans ce climat expansionniste, l'incitation à emprunter était extrêmement vive en dépit du volume de l'endettement passé.*

Outre l'environnement macro-économique, un certain nombre de facteurs liés au comportement des banques et à l'évolution du système financier ont contribué à entraîner les pays en développement dans *une véritable spirale de l'endettement*. Il n'était alors pas facile de résister aux offres des banques qui dans une atmosphère de concurrence effrénée, ont trop souvent oublié les règles « prudentielles » de la profession. La certitude de profits immédiats – notamment grâce aux commissions versées lors de la conclusion des accords de prêt – ainsi que le désir d'améliorer leur rang au classement international les ont souvent conduites à s'engager dans une véritable *course aux prêts au détriment d'une réelle évaluation de la viabilité des projets financés*. De même, la notion de risque a été trop fréquemment occultée par quelques mythes fondateurs de l'économie d'endettement, tels que la « théorie du parapluie » selon laquelle l'Union Soviétique était solidaire des engagements des pays de l'Est ou *a priori* – pourtant largement démenti par l'histoire – selon



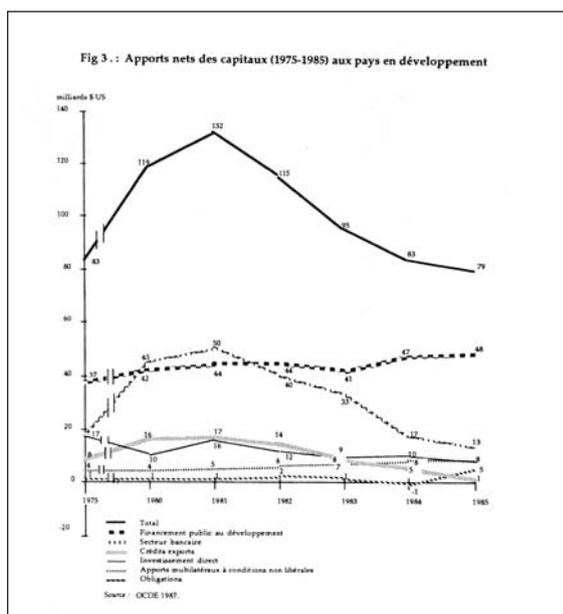
lequel un Etat ne fait pas faillite. Enfin le développement spectaculaire des prêts consortiaux a eu pour effet de diluer les responsabilités et d'accentuer un comportement moulinier préjudiciable à la stabilité du système.

4. Le choc bancaire

En 1982, les difficultés financières du Mexique mettent fin aux illusions. La montée des périls provoque un renforcement des hiérarchies, tant au niveau des banques qu'à celui des emprunteurs. Les banques deviennent plus sélectives: la course aux bonnes signatures se substitue à la course aux prêts. *L'essentiel des financements est désormais canalisé vers les pays industriels.* Un nouveau type de recyclage apparaît: les pays industrialisés à fort excédent de balance des paiements (Japon et Allemagne notamment) remplacent progressivement les pays de l'OPEP en tant que prêteurs, tandis que les pays développés déficitaires, au premier rang desquels les Etats-Unis, évincent les traditionnels emprunteurs du Sud¹.

Pour les pays en développement, la manne des crédits bancaires n'a pas survécu à la crise de la dette: après avoir atteint un niveau record en 1981, les prêts de source commerciale diminuent brutalement à partir de l'été 1982, entraînant une forte contraction des flux financiers vers les pays en développement. (figure 3). Cette évolution – particulièrement marquée dans le cas des pays à revenus intermédiaires d'Amérique latine, qui représentent 70 % de cette diminution – se reflète dans la structure actuelle des financements internationaux dirigés vers les pays en développement. Ainsi le secteur bancaire revient-il à sa position de 1970 (soit environ 15 % des flux), tandis que le secteur public retrouve la part qu'il s'adjudageait en 1960 (60 %). Dans le même temps, la progression des obligations internationales et des apports multilatéraux à conditions

non libérales reflètent le rôle croissant du marché des capitaux et des institutions internationales (FMI, Banque mondiale...) dans le financement des pays en développement. Ces deux éléments mis à part, la configuration actuelle des flux financiers est très proche de celle des années 60. Rétrospectivement, les années 70, marquées par la montée en puissance du financement bancaire, apparaissent comme une parenthèse relativement atypique dans l'histoire récente du financement des pays en développement, dominé hier comme aujourd'hui, par le financement public.



1. En 1986, le déficit de la balance des paiements courants américaine s'élevait à 141 milliards de dollars tandis que le Japon dégageait un excédent de 86 milliards et l'Allemagne de 36 milliards.

Le phénomène de privatisation des flux financiers observé dans la dernière décennie n'est pas pour autant une simple « bulle financière », il s'inscrit dans un processus continu d'intégration des marchés financiers qui, par delà la crise de la dette, va s'accéléralant.

Ce processus trouve sa source dans *le développement de l'euro-marché*. Jusqu'à la fin des années 60, les flux de capitaux étaient restés relativement cloisonnés par des réglementations rigides, au premier rang desquelles le contrôle des changes. L'essor foudroyant de l'euro-marché, suralimenté par les surplus de l'OPEP au cours des années 70, a fait éclater les clivages nationaux et institutionnels et ouvert la voie à *un marché mondial des capitaux*. Cette évolution, longtemps passée inaperçue, a été révélée dans toute son ampleur par la crise de la dette : tandis que les sommes en jeu frappaient les imaginations, la finance internationale se trouvait brusquement projetée sous les feux de l'actualité.

Au delà du prodigieux développement des opérations bancaires internationales et des difficultés des pays débiteurs, la crise de la dette – ou plutôt, pour reprendre l'expression d'Albert Bressand², le « choc bancaire » - concrétise l'émergence d'une nouvelle réalité globale et immatérielle, se superposant aux systèmes nationaux et à l'économie dite réelle. Il a également révélé l'instabilité du système financier : la redécouverte brutale du risque – trop souvent oublié dans l'euphorie du recyclage – a suscité des doutes quant à la capacité du système à répartir les liquidités internationales et entraîné des mouvements de repli qui ont accru la fragilité de l'ensemble.

B. DE L'ENDETTEMENT A LA CRISE

1. L'environnement économique international

La transformation de l'endettement en crise de la dette trouve son origine dans le retournement de la conjoncture observé au tournant des années 80.

Les deux variables clé pour la gestion de la dette sont les taux de croissance et les taux d'intérêt. Très schématiquement, on peut dire qu'*une situation d'endettement est viable pour un pays tant que sa croissance, et notamment la croissance de ses exportations (c'est-à-dire sa capacité à générer des devises pour assurer le service de sa dette), sont supérieures aux taux d'intérêt (hors inflation)*. Or les années 80 marquent le passage d'un environnement de croissance soutenue et de taux d'intérêts faibles en termes réels à un climat de récession, assorti d'une hausse brutale des taux. Cet effet de ciseaux, qui a rendu intolérable le niveau d'endettement atteint par certains pays, est la résultante de la conjonction, tout à fait inhabituelle, d'un certain nombre d'évolutions économiques.

2. Albert Bressand, Les nouveaux défis de l'ère des réseaux, in « La dette, catastrophe ou mutation » ? Editions Liberté Sans Frontières, 1987.

Après le second choc pétrolier, en 1979, la récession gagne les pays industriels, entraînant une forte diminution des importations en provenance des pays en développement et un ralentissement de leur croissance. Dans le même temps, la plupart des pays industriels adoptent des politiques anti-inflationnistes. Aux Etats-Unis, la combinaison d'une politique monétaire restrictive et d'une politique budgétaire expansionniste provoque une hausse brutale du dollar et des taux d'intérêt. Les incidences de cette évolution ont été particulièrement défavorables pour les pays en développement dont la dette était libellée en dollars à concurrence de 80 % et contractée à 70 % à des taux d'intérêts flottants.

C'est ce soudain renversement de tendance qui a fait apparaître comme irrationnel le financement de l'expansion économique par l'endettement. La récession et la « grande désinflation » des pays industriels ont incontestablement précipité la crise; elles ont aussi révélé de profonds déséquilibres, longtemps occultés par ce climat expansionniste et le recyclage des surplus financiers de l'OPEP. *La liste des pays débiteurs pour lesquels l'endettement ne pose pas de problèmes est, en effet, aussi impressionnante que celle des pays auxquels il en pose*: on y trouve la Corée du Sud, l'Algérie, l'Indonésie, la Malaisie, Taïwan, la Thaïlande, l'Inde, la Chine... La dégradation de l'environnement économique international a démultiplié les effets des erreurs faites par certains pays débiteurs, dans l'utilisation des emprunts, mais aussi dans le choix des investissements et la définition des politiques économiques.

2. L'utilisation des emprunts

L'endettement n'est pas forcément un problème: si un emprunt permet à un pays d'accroître sa capacité de production dans des domaines pour lesquels il jouit d'avantages comparatifs, cet endettement est sain; l'accroissement de production permet à moyen ou long terme, de rembourser les capitaux empruntés. A cet égard, les financements extérieurs ont souvent été utilisés de manière indiscriminée; le pire a côtoyé le meilleur. On trouve tous les cas de figure: du financement des déficits budgétaires et des dépenses de consommation aux investissements productifs en passant par la fuite des capitaux, sans oublier ce gouffre, rarement évoqué, qu'est la corruption. L'accumulation des déficits financiers a permis à certains pays de se lancer à corps perdu dans la croissance, à des rythmes que leurs économies n'avaient pas les moyens de soutenir. Ainsi la plupart des pays latino-américains ont-ils suivi une politique expansionniste, accueillant l'inflation avec indifférence et contractant des emprunts – apparemment à bon marché – pour stimuler leur développement. Les financements extérieurs leur permettaient, en outre, de compenser les déséquilibres nationaux (déficits budgétaires et déficits des paiements courants) en faisant l'économie des mesures impopulaires. Ce qui est significatif de ce point de vue, ce n'est pas tant la croissance de la dette, mais le fait qu'elle ait été considérée comme *un mécanisme d'ajustement indolore permettant d'éluder les mesures de redressement nécessaires*.

Les dérapages économiques internes ont encore été amplifiés dans nombre de pays par des facteurs politiques. Au Mexique par exemple, le renouvellement, tous les six ans, du mandat présidentiel fait parcourir au pays un cycle politique très marqué qui se traduit par un gonflement des dépenses publiques et une multiplication des mesures populistes à la fin de chaque mandat. Les dernières années de la présidence de Lopez Portillo n'ont pas fait exception : 23 milliards de dollars furent empruntés en 1981 pour financer les investissements publics et subventionner les produits de consommation courante, tandis que le déficit budgétaire atteignait, en 1982, 18 % du PIB. En l'absence de mesures correctrices, une grave crise de confiance s'ensuivit qui se caractérisa par une fuite massive des capitaux privés, favorisée par la surévaluation du peso. La plupart des observateurs estiment que *22 milliards de dollars, soit plus du quart de la dette extérieure mexicaine, auraient ainsi « disparu » de 1980 à 1983.*

Les facteurs politiques ont joué un rôle encore plus important dans les pays qui ne jouissaient pas de la stabilité du Mexique : dans bien des pays latino-américains, la tendance à se référer à de grandes théories économiques, encore aggravée par de fréquents changements de cap, a eu des effets désastreux. Ainsi le passage brutal du structuralisme au monétarisme au Chili, après le coup d'Etat du général Pinochet, s'est-il traduit par une grave récession. De même, en Argentine, l'arrivée au pouvoir des militaires en 1976 ne fit qu'amplifier le déclin de l'économie, amorcé dans le climat populiste de la première présidence de Peron. La surévaluation des taux de change et la suppression des restrictions à l'importation – en principe destinées à stimuler l'activité industrielle, à juguler l'inflation et à attirer les capitaux étrangers – ont tout à la fois étranglé l'industrie nationale, relancé la hausse des prix et provoqué une évasion massive des capitaux nationaux... L'Argentine offre de ce point de vue l'exemple singulier d'un endettement inutile, purement spéculatif. C'est toutefois un cas limite : une bonne part des emprunts contractés par les pays en développement a été canalisée vers l'investissement.

3. L'importance du choix des investissements

La pertinence des investissements s'apprécie différemment d'un pays à l'autre : parfois productifs, parfois non rentables parce que mal choisis, les investissements financés par l'endettement extérieur ont également pu voir leur viabilité remise en cause par la dégradation de l'environnement économique international. Au Mexique, les ambitions industrialisantes, confortées par une sorte de « présomption de richesse » liée à la possession de vastes ressources pétrolières, ont conduit à des investissements pharaoniques dans des secteurs pourtant saturés sur le plan international (sidérurgie, pétrochimie...) Le Mexique et les pays producteurs de pétrole (Venezuela, Nigeria...) ne sont d'ailleurs pas les seuls pays qui se soient lancés dans des programmes d'investissements sur-dimensionnés, lors du boom sur les matières pre-

mières du milieu des années 70 : une bonne part des emprunts contractés par la Côte d'Ivoire, par exemple, l'a été à la suite de l'envolée des cours du café et du cacao en 1976-77. Cette forte propension à emprunter dans les périodes fastes, pour financer ce qui apparaît bien souvent aujourd'hui comme des « cathédrales dans le désert », a été particulièrement marquée dans nombre de pays africains où elle a souvent eu des conséquences dramatiques. Dans ces pays aux structures économiques fragiles qui restent, pour la plupart, tributaires de l'exportation de quelques produits primaires, sujets à de fortes variations de prix, il a suffi de quelques décisions d'investissement erronées pour qu'apparaissent des problèmes d'endettement d'autant plus difficiles à surmonter que les cours des produits de base se sont, depuis lors, effondrés.

Dans d'autres pays, en revanche, les emprunts contractés ont permis de développer efficacement l'appareil productif et de diversifier l'économie. C'est notamment le cas de la Corée du Sud et du Brésil qui ont connu, dans les années 70, un processus d'industrialisation accéléré, marqué notamment par une forte augmentation de leurs exportations industrielles : au début des années 80, les produits manufacturés représentaient plus de la moitié des exportations brésiliennes et 90 % de celles de la Corée. Engagés dans de grands programmes d'équipement exigeant des volumes d'investissement et d'importation considérables, ces deux pays ont cependant été pris à contre-pied par le retournement de la conjoncture consécutif au second choc pétrolier. Tandis que la Corée s'adaptait rapidement au nouvel environnement économique international et retrouvait, dès 1981, une croissance soutenue après une année marquée par de sévères mesures d'ajustement, le Brésil poursuivait une politique expansionniste, au prix d'une accélération de l'inflation et d'une aggravation du déficit commercial, avant de basculer, à partir de 1981, dans une profonde récession, encore aggravée par la contraction brutale des prêts bancaires consécutive à la crise de la dette. La maîtrise avec laquelle la Corée a réussi à surmonter la crise, en dépit d'une totale dépendance pétrolière et d'un fort volume d'endettement (la dette coréenne était alors, à égalité avec celle de l'Argentine, au troisième rang de celles des pays en développement), montre, s'il en était besoin, que ce n'est pas *l'endettement en lui-même mais ses relations avec les stratégies de développement qui posent problème*. Au-delà des erreurs de gestion ou de planification et de l'utilisation plus ou moins appropriée des emprunts, l'inégale capacité de réponse aux chocs extérieurs renvoie très largement aux politiques économiques, suivies depuis plus de deux décennies par les différents pays débiteurs (voir chapitres 5 et 6).

Ayant adopté des politiques d'import-substitution caractérisées par un très fort protectionnisme, la plupart des pays latino-américains se sont isolés de la concurrence internationale et ont eu tendance à se reposer sur leurs vastes ressources naturelles et un appel massif aux capitaux extérieurs *pour financer un développement protégé et improductif jusqu'à l'épreuve de vérité de la crise de la dette*.

Au contraire, pour les pays d'Extrême-Orient engagés dans la conquête de marchés extérieurs, la notion de compétitivité est centrale. Paradoxalement leur sensibilité aux aléas de l'environnement international est un gage de souplesse et de dynamisme. Ils considèrent a priori qu'ils doivent s'adapter à l'environnement international. D'autres facteurs, au premier rang desquels la cohésion sociale, ont joué un rôle déterminant dans leur capacité à s'ajuster rapidement dans les périodes difficiles : les politiques d'austérité mises en œuvre en Corée en 1980 ont été d'autant mieux acceptées que l'éventail des revenus n'y était pas trop ouvert, contrairement aux pays latino-américains où les inégalités sociales sont criantes.

C. AUTOPSIE D'UNE CRISE

1. Le choc mexicain et ses conséquences

En août 1982, le Mexique annonce qu'il suspend les remboursements de sa dette extérieure et entame avec ses créanciers une procédure de renégociation de ses échéances.

Le choc mexicain avait été précédé de quelques événements précurseurs : la crise polonaise, avec l'instauration de l'état d'urgence en décembre 1981, avait mis en lumière l'incapacité de ce pays à faire face à ses engagements ; la guerre des Falklands, au début de 1982, avait révélé la vulnérabilité financière de l'Argentine et conduit à une réappréciation de l'ensemble des risques sur les pays d'Amérique latine. Le ciel n'était donc plus tout à fait serein lorsque les difficultés financières du Mexique furent révélées au grand jour. La crise de liquidité du Mexique n'en fit pas moins l'effet d'un véritable coup de tonnerre : frappant l'emprunteur considéré jusqu'alors comme le plus digne de crédit, du fait de ses énormes ressources pétrolières, elle provoque une grave crise de confiance et entraîne un blocage général des prêts bancaires aux pays en développement.

En quelques semaines, la vulnérabilité du système financier international et l'ampleur de l'endettement des pays en développement sont brutalement révélées. Le montant de la dette à moyen et long terme (échéance supérieure à un an) est estimé par l'OCDE à 626 milliards de dollars à la fin de l'année 1982³. Encore faut-il ajouter à ce chiffre la dette à court terme, évaluée à près du quart de l'endettement total. Les deux tiers de ces créances sont détenus par des banques, le reste se partageant entre les gouvernements des pays industriels et les institutions internationales telles que la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International. Les sommes en jeu sont impressionnantes et donnent d'autant plus le vertige qu'elles sont, à l'été 1982, encore mal connues. Ainsi faudra-t-il quelques temps pour que les quelques 3000 banques impliquées prennent la mesure des risques, pris direc-

3. En 1986, l'endettement total des pays en développement a franchi la barre symbolique des 1 000 milliards de dollars (1035 milliards selon la Banque mondiale).

tement ou indirectement sur tel ou tel pays. De même, il n'était pas rare qu'un pays en soit réduit à attendre que ses créanciers réclament leur dû pour connaître l'exact montant de sa dette extérieure !

Plus inquiétant encore, la vulnérabilité du système lié à l'extrême concentration des prêts. Dans l'euphorie du recyclage, la règle d'or de la division des risques, en principe cardinale dans les opérations de crédits, n'avait guère été respectée par les banques : *l'essentiel des prêts consentis aux pays en développement au cours des années 1970 a été absorbé par un étroit éventail de pays à revenus intermédiaires*⁴. Ainsi les cinq plus gros emprunteurs – Brésil, Mexique, Argentine, Corée et Venezuela – représentent-ils, en 1982, près de la moitié de la dette des pays en développement. Cette concentration des risques sur un petit nombre de pays, notamment sur les pays d'Amérique latine les plus endettés, est particulièrement apparente dans le cas du système bancaire le plus exposé, celui des Etats-Unis : les crédits sur le Brésil, le Mexique l'Argentine, le Venezuela et le Chili représentent 141 % des fonds propres de la Morgan Guaranty, 154 % de ceux de la Chase, 158 % de ceux de la Bank of America, 170 % de ceux de la Chemical Bank, 175 % de ceux de la City Bank et 263 % de ceux de la Manufacturers Hanover... Cette vulnérabilité des banques est, en 1982, un élément central de la crise : elle nourrit les scénarios-catastrophes et constitue une menace pour l'ensemble du système financier.

Le risque systémique

Dans l'« économie de portefeuille » et notamment lors de la crise de 1929, le risque de non-remboursement était assuré en totalité par les porteurs d'obligations internationales. Les pertes en cas de défaut pouvaient être importantes (qu'on se rappelle le sort « des emprunts russes » en 1917), elles étaient néanmoins absorbées sous la forme d'un appauvrissement des investisseurs sans que la structure financière des pays créanciers en fut ébranlée.

La grande différence dans le système actuel tient au rôle d'intermédiaire assuré par les banques. Celles-ci jouent, en effet, un rôle central dans le fonctionnement et le financement des économies nationales. Que l'équilibre financier de l'une d'entre elles soit mis en danger, que la confiance dans le système soit entamée, et c'est tout le réseau des crédits internationaux et, par voie de conséquence, l'économie mondiale qui serait menacée. Dans ces conditions, l'annonce de la cessation de paiement du Mexique, bientôt suivie par celle du Brésil, faisait resurgir le spectre de l'effondrement de toute la structure bancaire, aux Etats-Unis d'abord puis, par effet de domino, dans tous les pays industrialisés.

Si une panique généralisée a pu être évitée, c'est d'abord parce qu'existait le filet de sécurité qui avait cruellement fait défaut lors de la crise de 1929. Des mesures d'urgence ont pu

4. A la fin de 1982, les pays moins avancés (PMA) ne représentaient que 17,5 % de la dette à moyen et long terme des pays en développement, les pays africains 10 % (et 5 % seulement de la dette due aux banques). Même si elle pèse lourdement sur le devenir des pays concernés, la dette des PMA reste, en valeur absolue, relativement marginale par rapport à l'endettement des pays à revenus intermédiaires.

être très rapidement prises grâce à l'action conjointe des banques centrales, des gouvernements et des organisations internationales. Ainsi le Trésor américain et la Banque des Règlements Internationaux (BRI) ont-ils monté, en quelques jours, un crédit-relais au Mexique qui a permis d'éviter le pire. Quant aux pays endettés ils ont su, dans l'ensemble, résister aux sirènes de la répudiation et aux exhortations en faveur de la constitution d'un cartel de débiteurs. Cette attitude suscite quelques interrogations : pourquoi les pays endettés ont-ils, pour la plupart, accepté de jouer le jeu ? Quel a été le véritable rôle du FMI parfois présenté comme le nouveau « Grand Satan » ?

2. L'équilibre de la terreur financière⁵

Alors que toute demande de remboursement aux conditions d'origine provoquerait la faillite de nombreux pays débiteurs, à l'inverse le coût de la répudiation serait sans doute très élevé pour la plupart des pays débiteurs, en raison de leur sensibilité internationale. Il est vrai que les implications économiques d'une répudiation sont difficiles à apprécier : tout dépend de la crédibilité des menaces de rétorsion brandies par les créanciers (boycott, gel des avoirs bancaires, mise sous séquestre des avions, bateaux... situés hors du territoire national) ; tout dépend également des possibilités d'accès du pays concerné aux marchés des capitaux (si cet accès leur est refusé ou disputé, il redevient rationnel d'envisager une répudiation). Quoi qu'il en soit, la décision de répudier sa dette comporte des risques pour l'emprunteur : le risque de voir saisis tous ses avoirs à l'étranger, le risque de se couper du système économique et du marché international des capitaux.

Pour les créanciers comme pour les débiteurs il n'y a donc pas de solution définitive, pas de désengagement possible. Le jeu est circonscrit entre les deux pôles extrêmes, et toujours virtuels, du remboursement et de la répudiation. L'équilibre ainsi créé dans la sphère financière pourrait être résumé, en paraphrasant le diagnostic « paix impossible, guerre improbable » posé en 1947 par Raymond Aron à propos du champ stratégique par la formule « *remboursement impossible, répudiation improbable* ». Les deux parties sont condamnées à coopérer et à faire des concessions pour éviter une rupture qui serait préjudiciable à tous. Dès lors, l'enjeu central des négociations est le partage des sacrifices : en cas de cessation de paiement, les banques doivent accepter d'accorder des prêts supplémentaires aux pays en difficulté pour les maintenir à flot ; le pays débiteur doit accepter de mettre en œuvre des politiques de redressement pour rétablir sa situation financière. Ces sacrifices ne peuvent être acceptés qu'en échange d'un certain nombre de garanties : la garantie pour les banques que la politique suivie par le pays débiteur assurera, à terme, sa solvabilité ; la garantie pour le débiteur qu'il pourra disposer de ressources financières suffisantes pour payer ses arriérés d'intérêt et mener à bien les réformes nécessaires.

5. Charles Goldfinger, *La dette : catastrophe ou mutation ?*, op. cit.

En dépit de la volonté des deux parties d'éviter une rupture, le processus de négociation se serait probablement soldé par un échec si un intervenant extérieur n'était venu structurer le jeu en apportant aux uns et aux autres les garanties souhaitées. Cet intervenant, c'est le FMI qui assume un rôle central dans le processus : *un rôle d'arbitre et de catalyseur*. Après avoir été rangé au magasin des accessoires face à la montée en puissance du financement bancaire, le FMI se retrouve en première ligne. Son intervention a été décisive : les banques n'ont accepté de jouer le jeu qu'en échange de l'acceptation par les pays en difficulté des programmes d'ajustement préconisés par le Fonds. Parallèlement, et pour la première fois dans son histoire, le FMI a subordonné son intervention à l'engagement des banques de fournir de nouveaux crédits pour accompagner les efforts de redressement des pays débiteurs. Le FMI a fait jouer, de ce point de vue un formidable effet de levier : chaque dollar alloué par le FMI aux pays en difficulté s'est accompagné, en moyenne, de quatre dollars de prêts « semi-volontaires » fournis par les banques. Les résultats obtenus ont été remarquables, compte tenu de la volonté des banques de réduire leurs engagements sur les pays à risque. Ainsi dans le cas du Mexique, plus de 500 banques ont accepté, non seulement le rééchelonnement de la dette en cours mais aussi l'octroi de 5 milliards de dollars d'argent frais en 1985, de 6 milliards de dollars en 1986. Au total, les mouvements de retrait sont longtemps restés, du côté des banques, des cas isolés et la plupart des pays débiteurs ont accepté de s'engager dans de sévères programmes d'ajustement (voir infra).

3. La stratégie de la dette

Dès l'automne 1982, l'ampleur de la crise semblait justifier un traitement global des problèmes d'endettement. De fait il n'a pas manqué de propositions ambitieuses – du type « plan Marshall pour le Tiers-Monde » ou conférence Nord-Sud sur l'endettement – visant à apporter une solution d'ensemble aux problèmes. Si ces projets n'ont pas été retenus, c'est qu'ils ne tenaient pas suffisamment compte de *la diversité des situations* : les problèmes auxquels sont confrontés la Corée et l'Argentine n'ont rien de commun, en dépit d'un même volume d'endettement. De même les situations du Brésil et du Mexique ne sont pas comparables comme l'ont encore montré tout récemment les effets du renversement du cours du pétrole. De plus, toute solution globale aurait risqué d'exacerber les passions et de provoquer des phénomènes massifs d'anticipation susceptibles de tarir complètement les prêts bancaires. Une telle solution aurait eu, en outre, l'apparence fâcheuse d'une prime à l'irresponsabilité, tant pour les créanciers que pour les débiteurs, et aurait été sans doute mal comprise par les pays ayant réussi à assurer le service de leur dette au prix d'efforts d'ajustement draconiens.

Les problèmes ont donc été traités sous l'angle d'une situation temporaire d'« illiquidité », dans le cadre d'une approche au « cas par cas », fondée sur des reports d'échéances assortis de prêts semi-volontaires et de programmes d'ajustement.

a. Le mythe de « l'illiquidité »

Il a longtemps existé un consensus de façade pour attribuer aux difficultés des pays débiteurs le caractère de problèmes transitoires d'illiquidité : les emprunteurs, pour obtenir de nouveaux crédits, de même que les banques pour rassurer leurs actionnaires et déposants, ont préféré éviter de présenter le problème sous l'angle d'une insolvabilité durable. Le système adopté repose très largement sur une illusion comptable : les banques prêtent pour pouvoir être remboursées, les pays débiteurs contractent de nouveaux emprunts pour pouvoir honorer leurs obligations.

Aucun artifice n'était assez gros pour préserver la fiction, longtemps essentielle pour la stabilité du système, selon laquelle les créances sont recouvrables. C'est ainsi que l'on a vu, en mars 1984, le Mexique et le Brésil, qui n'arrivent eux-mêmes à payer les intérêts de leurs dettes extérieures qu'au moyen de nouveaux prêts, avancer 300 millions de dollars à l'Argentine, afin d'éviter que les banques américaines ne soient obligées, conformément à la réglementation en vigueur de classer leurs prêts à Buenos Aires comme « non-performants ».

Pour l'essentiel, l'action menée de 1982 à 1984 a consisté à alléger, dans l'immédiat, le service de la dette tant publique que privée, en reportant les échéances. Le temps ainsi gagné devait permettre de rétablir, par de sévères programmes d'ajustement, l'équilibre des paiements extérieurs des principaux pays débiteurs afin de restaurer leur côte internationale de crédit.

b. L'ajustement

Les programmes d'ajustement préconisés par le FMI s'articulent autour de quelques idées forces : maîtrise des dérapages inflationnistes par une réduction des déficits budgétaires et un meilleur contrôle de la croissance monétaire ; vérité des prix par un démantèlement des réglementations et une diminution draconienne des subventions ; développement des exportations par l'abandon des taux de change surévalués, caractéristiques de la plupart des pays débiteurs...

Il s'agit, dans la plupart des cas, de mesures de redressement de grande ampleur, à la mesure des dérapages internes observés dans la plupart des pays endettés : déficits budgétaires impressionnants (jusqu'à 20 % du PIB en Amérique latine), rythmes d'inflation astronomiques (jusqu'à 10 000 % par an en Bolivie) ... Des mesures qui se traduisent également par des coûts sociaux extrêmement lourds, sans comparaison avec ceux des politiques d'austérité mise en œuvre dans les pays européens. On comprend que, dans ces conditions, l'intervention du FMI ait pris une dimension émotionnelle, encore exacerbée par un sentiment d'abandon de la souveraineté nationale au profit des experts du Fonds.

On peut certes reprocher au FMI de ne s'être pas assez préoccupé des conséquences sociales des politiques préconisées, on peut également lui faire grief de n'avoir pas suffisamment tenu compte de la diversité des situations, on peut même douter, au vu des déve-

loppements récents, du bien fondé des politiques qu'il préconise. Il n'en reste pas moins que le tarissement des prêts bancaires rendait l'ajustement inévitable. Nul doute que la pilule aurait été encore plus amère si elle n'avait été enrobée par les nouveaux prêts mobilisés directement ou indirectement par le FMI.

4. Succès et limites de l'ajustement extérieur

Au début de 1985, les périls semblent s'être éloignés : des crises de paiement ouvertes ont été écartées, l'asphyxie financière des débiteurs évitée.

Les banques ont mis à profit le répit fourni par le processus de rééchelonnement pour réduire certaines vulnérabilités : tout en perfectionnant leurs techniques de refinancement, elles se sont attachées à diversifier leurs créances, à augmenter leurs fonds propres et leurs provisions pour prêts douteux.

Parallèlement, l'année 1984 est marquée par un spectaculaire redressement des balances des paiements des principaux pays débiteurs dans un environnement international favorable marqué par une croissance des échanges de 9 % en volume. Cette amélioration recouvre cependant d'inégales performances selon les régions. Une fois encore, les pays d'Asie de l'Est tirent leur épingle du jeu, démontrant en cela que les politiques cohérentes déterminent non seulement les performances économiques d'un pays mais aussi – et sans doute est-ce encore plus important à l'heure où les notions de risque, d'incertitude, d'instabilité sont devenues centrales – sa capacité à absorber les chocs, à s'adapter aux évolutions de l'environnement international. À l'inverse, la situation des pays africains continue de se détériorer : les déficits courants restent substantiels et le continent enregistre, depuis 1981 une baisse de 4,4 % du revenu réel par habitant. En Amérique latine, épice de la crise, le redressement des balances commerciales est spectaculaire : les pays latino-américains sont passés d'un déficit de 7 à 8 milliards de dollars avant 1982 à un surplus d'exportation de l'ordre de 50 milliards à partir de 1984.

Les succès obtenus en matière d'ajustement extérieur n'ont pourtant pas évacué les motifs d'inquiétude. Les prêts bancaires aux pays en développement ont chuté des trois quarts de 1981 à 1983.

Depuis 1984, les flux se sont même inversés : les banques reçoivent davantage – en remboursements ou en dépôts – des pays en développement qu'elles ne leur prêtent⁶. La contrainte financière extérieure a été relativement moins forte pour les pays d'Afrique, plus dépendants des financements publics, tandis que les pays d'Asie, ayant amélioré leur côte de crédit, ont pu se procurer de l'argent frais à des conditions relativement favorables. En Amérique latine, par

6. Selon la Banque mondiale, les transferts négatifs nets en provenance du Tiers Monde sont passés de 11 milliards de dollars en 1984 à 26 milliards en 1985 et 29 milliards en 1986.

contre, les prêts spontanés se sont quasiment taris. Le choc mexicain a eu pour effet de substituer au financement par le marché un régime de perfusion sous monitoring du FMI : en 1984, les prêts « semi-volontaires », accordés dans le cadre de montages financiers organisés par le Fonds, ont représenté près de 40 % des prêts bancaires aux pays en développement. Confirmant l'adage selon lequel « ne dort pas celui qui doit mille francs à son banquier mais c'est le banquier qui ne dort pas quand on lui doit un milliard », ce type de prêt forcé a été dirigé en priorité sur les principaux pays débiteurs, au détriment des pays dont la situation financière ne mettait pas le système en péril. Face à la menace « ABM » (Argentine, Brésil, Mexique), les petits débiteurs ont souvent été passés par profits et pertes.

Les opérations de rééchelonnement ont permis d'éviter le pire mais n'ont rien résolu au fond : non seulement elles ne font que repousser les échéances mais, de plus, elles les alourdissent. Le rééchelonnement a un coût : l'intérêt qui court sur les échéances reportées comprend généralement une marge (spread), augmentée d'une commission équivalant à une prime de risque. Le processus de rééchelonnement a donc un « effet de chasse-neige »⁷ qui repousse de quelques années, en augmentant son volume, la bosse des annuités les plus lourdes de la dette extérieure. De plus, les nouveaux prêts, parcimonieusement consentis par les banques, sont essentiellement utilisés pour payer les intérêts de la dette en cours et ne permettent pas de créer de nouvelles capacités productives nécessaires à une sortie progressive de l'endettement. Loin de résorber le problème, l'approche fondée sur le couple rééchelonnement/prêts semi-volontaires enferme au contraire les pays débiteurs dans une sorte de cercle vicieux. Les scénarios élaborés par les organismes internationaux montrent que, même dans des hypothèses relativement favorables, le fardeau de la dette extérieure risque fort d'être, en 1990, aussi lourd qu'en 1983 pour les 25 plus gros débiteurs.

Un autre motif d'inquiétude tient à la régularité avec laquelle certains pays se présentent devant le Fonds pour négocier un rééchelonnement de leur dette extérieure. Les « bons élèves » du FMI sont souvent des redoublants : le Togo, le Kenya, le Mexique... sont des abonnés permanents. Le problème est le même pour la renégociation de la dette publique dans le cadre du Club de Paris où nombre de pays – essentiellement africains – sont en permanence en perfusion. Dans les deux cas les procédures de rééchelonnement utilisées et les programmes d'ajustement préconisés sont trop *centrés sur le court terme* pour permettre une réelle amélioration de la situation. Les accords de rééchelonnement pluri-annuels semblent eux-mêmes impuissants à résoudre durablement le problème.

La manière dont s'est opéré l'ajustement extérieur est lourde de conséquences économiques et sociales pour la plupart des pays débiteurs. Les politiques de redressement se sont traduites par des *mesures d'austérité* d'autant plus douloureuses qu'elles avaient longtemps été reportées : très difficile à évaluer avec précision, la baisse des salaires réels a été, selon les cas, de 10 à 25 % de 1981 à 1985 tandis que le chômage atteignait des

niveaux élevés. En 1982 et 1983, l'Amérique latine a été touchée, dans son ensemble, par une profonde récession et, en dépit de la reprise enregistrée à partir de 1984, la décennie 1980 risque fort d'être une décennie perdue pour la croissance en Amérique latine.

Au moins aussi préoccupant pour l'avenir, l'ajustement extérieur qui consiste, en clair, à ne plus vivre au-dessus de ses moyens mais au contraire à dégager des excédents pour pouvoir rembourser, sinon le principal, du moins les intérêts de sa dette, s'est souvent opéré au prix d'une *réduction draconienne des importations et des investissements*. Cette politique risque, à terme, d'affaiblir dangereusement les structures économiques des pays concernés et, partant, de compromettre, sur le long terme, leur reprise économique, et leurs capacités de remboursement. Enfin et surtout, le retour à une position extérieure plus saine ne s'est pas accompagnée d'une élimination des distorsions internes caractéristiques de la plupart des pays latino-américains. Les dérapages inflationnistes se sont au contraire amplifiés : en 1985, la hausse des prix atteignait, en rythme annuel, 400 % au Brésil, 1200 % en Argentine...

D. SORTIR DE LA DETTE

1. Pour crise, lire problème durable

Depuis 1985, la crise de la dette apparaît pour ce qu'elle est : un problème qui ne peut être résolu que sur le long terme. L'illusion d'une situation temporaire d'illiquidité a vécu.

Cette constatation marque les limites de la « stratégie de la dette » mise en œuvre depuis 1982. Il est clair en effet qu'il n'est plus possible de se contenter de rééchelonnements en cascade et de programmes d'ajustement à court terme. Il est clair également que la perpétuation, sur longue période, de politiques centrées sur une réduction du niveau de vie, des importations et des investissements n'est pas concevable sur le plan politique comme sur le plan économique. L'avertissement prophétique lancé par Keynes sur les dangers des réparations écrasantes imposées à l'Allemagne à l'issue de la Première Guerre mondiale vaut pour la situation actuelle. L'idée selon laquelle on ne peut hypothéquer l'avenir d'un pays en lui imposant des charges trop lourdes fait peu à peu son chemin, comme en témoigne l'accord signé à l'automne 1986 avec le Mexique, qui établit un lien entre le niveau de la croissance et celui des remboursements. Des solutions plus imaginatives devront être trouvées pour éviter d'acculer les pays débiteurs dans une situation économique et financière sans issue qui les pousserait à la rupture et restaurerait un climat de crise. Un allègement, sous une forme ou sous une autre, de la contrainte financière sera notamment nécessaire pour les pays les plus pauvres, dont le cas ne relève pas de la même thérapeutique que celui des pays à revenus intermédiaires. Ce type de « moratoires discrets »⁸ - qui ne dispensera pas les pays bénéficiaires des efforts d'assainis-

8. Yves Berthelot, La Dette : catastrophe ou mutation ?, op. cit.

sement nécessaires – ne pourra toutefois pas être généralisé : la persistance d'une part de risque et d'incertitude est essentielle au bon fonctionnement du système car elle exige de la part des prêteurs comme des emprunteurs, des pratiques responsables. Toute solution globale ne ferait qu'accroître les tensions. Il n'y a pas de panacée, l'approche cas par cas reste la seule possible.

Tous les observateurs reconnaissent cependant la nécessité d'une stratégie plus adaptée à la dimension structurelle de la crise. *L'année 1985 marque le basculement, du court terme au long terme, de l'« ingénierie financière » au traitement économique, d'une logique d'austérité à une philosophie de croissance.* L'initiative lancée en octobre 1985 par le secrétaire américain du Trésor, James Baker, constitue la manifestation la plus spectaculaire de cette nouvelle approche. Réponse politique autant que financière aux préoccupations de la communauté internationale, le « Plan Baker » reconnaît en substance que les problèmes d'endettement ne pourront être résolus que par la reprise de la croissance. Dans leurs grandes lignes, les propositions américaines reflètent le nouveau consensus sur la manière de résorber progressivement les problèmes d'endettement : les pays débiteurs devront mettre en œuvre des réformes structurelles ; cet effort de redressement devra être soutenu par des prêts supplémentaires⁹ et facilité par une amélioration de l'environnement économique international.

2. Poursuivre les efforts d'ajustement

La nécessité de politiques d'ajustement n'est aujourd'hui plus contestée par la plupart des pays débiteurs. Dans beaucoup de pays, la crise de la dette a créé un choc salutaire car elle a provoqué *une révision des stratégies de développement* et amené une nouvelle réflexion sur les politiques économiques. Devant l'ampleur des dérapages internes, nombre de dirigeants se sont attachés à mettre en œuvre des politiques visant à réduire les déséquilibres budgétaires, à lutter contre l'inflation, à assainir les structures, à rétablir enfin la confiance de leurs créanciers et, surtout, de leurs propres concitoyens dans la qualité de leur gestion économique. L'influence du FMI a souvent été décisive dans cette évolution et ce, jusque dans les pays qui le dénoncent le plus violemment en tant qu'institution.

Aujourd'hui, la plupart des pays débiteurs se sont lancés dans des programmes de redressement – avec ou sans la bénédiction du Fonds – et *certain d'entre eux cherchent à reconquérir la maîtrise de leurs politiques économiques.* Tel est le cas de l'Argentine, avec le plan Austral et du Brésil, avec le plan Cruzado (abandonné en février 1987). En dépit du relatif échec de ces expériences, il est possible d'en tirer quelques leçons de caractère général pour l'ensemble des pays en développement. Il est clair en effet que les problèmes auxquels sont confrontés les pays endettés ne se réduisent pas aux seules difficultés financières. Au contraire *celles-ci sont souvent le symptôme d'un dérèglement général de leur économie.* Dans beaucoup de pays, la reprise de la croissance et, partant, le rétablissement de la situation financière passent par des sévères efforts

9. Le « plan Baker » préconisait notamment l'octroi, sur 3 ans, de 29 milliards de dollars de nouveaux prêts à 15 pays lourdement endettés : 10 pays latino-américains (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Mexique, Pérou, Uruguay, Venezuela), 3 pays africains (Côte-d'Ivoire, Maroc, Nigéria) et, enfin, les Philippines et la Yougoslavie. 9 milliards devaient être consentis par des institutions internationales (FMI, BIRD...) et 20 milliards par les banques commerciales.

d'assainissement visant à éliminer les distorsions internes qui altèrent le fonctionnement de l'économie. La dette est une contrainte, elle n'est pas forcément le principal facteur de blocage. Le rôle tant décrié du Fonds dans la formulation des politiques d'ajustement et ses fameux « diktats » ne font souvent que refléter l'absence de proposition alternative de la part des dirigeants nationaux. *La dette extérieure fonctionne parfois comme un mécanisme permettant d'éviter les problèmes internes en les transférant sur la scène des négociations financières internationales.* De même que le discours du nouvel ordre économique international avait permis, dans les années 70, de rejeter sur les contraintes extérieures la responsabilité de tous les blocages, de même la focalisation sur l'endettement a trop souvent masqué une incapacité à affronter les vrais problèmes.

Avec ou sans dette, les sociétés latino-américaines sont aujourd'hui confrontées à la nécessité de profondes transformations économiques et sociales. La clef du succès ne réside pas seulement dans l'heureuse issue des négociations avec le FMI ou ses créanciers mais aussi, et surtout, dans la capacité des gouvernements démocratiques à obtenir le soutien de l'opinion pour une politique réaliste et rigoureuse. Toutefois, les conséquences politiques et sociales des mesures de redressement ne doivent pas être sous-estimées. Lorsque l'on voit les difficultés auxquelles se heurtent des pays comme les Etats-Unis, la Belgique ou la France, qui jouissent pourtant d'un certain consensus socio-politique, dans la réduction de leurs déficits budgétaires et commercial ou la mise en œuvre d'un plan d'austérité, on imagine les problèmes que peuvent poser des politiques de redressement infiniment plus sévères dans des pays où l'équilibre politique est encore fragile, les inégalités sociales criantes, et un certain nombre de problèmes fondamentaux encore non résolus en matière de santé, d'éducation ou même d'alimentation.

Il est clair que les conséquences de ces politiques ne sont, à terme, pas supportables sans soutien extérieur. *Il n'est pas concevable de laisser peser indéfiniment tout le poids de l'ajustement sur les seuls pays débiteurs.* Si les restructurations économiques engagées ne s'accompagnent pas d'un desserrement de la contrainte financière et d'une relance économique dans les pays industriels, la récession risque de se prolonger et la cohésion politique, nécessaire pour persévérer, de s'effriter.

Au-delà de la remise en ordre de leurs économies, le devenir des pays débiteurs dépend de leur capacité à s'insérer dans la nouvelle économie mondiale. De ce point de vue, les évolutions récentes apportent autant de motifs d'inquiétude que de raisons d'espérer. L'une des rares conséquences positives de la crise de la dette est qu'elle a permis de renouer avec une logique de l'efficacité. La crise financière a été un extraordinaire révélateur de l'usure des modèles de développement qui ont prévalu depuis plus de deux décennies. Ce réalisme retrouvé préjuge bien de la formulation de stratégies cohérentes pour l'avenir. Reste que celles-ci sont difficiles à définir dans les circonstances actuelles : les problèmes immédiats sont tels que l'attention des dirigeants est souvent polarisée par l'ajustement au détriment des stratégies à long terme.

3. Rétablir les flux financiers

a. Les prêts bancaires

Les perspectives du financement bancaire sont des plus sombres. Les banques ont consolidé leur position¹⁰, ce qui les rend moins sensibles aux menaces mais aussi moins enclines aux concessions.

S'il faut espérer que les banques ne se retireront pas du jeu, il est cependant peu probable qu'elles accroissent leurs engagements sur les pays à risques: l'heure est à la consolidation des bilans notamment aux Etats-Unis où le système bancaire est fragilisé par les problèmes rencontrés dans les secteurs de l'énergie, de l'immobilier et de l'agriculture¹¹.

Depuis le choc mexicain, le système financier s'est redéployé suivant de nouvelles lignes de force. La concrétisation du « risque-pays » s'est traduite par *une marginalisation croissante des pays en difficulté*: l'essentiel des prêts bancaires est désormais canalisé vers un petit groupe d'emprunteurs à risque intermédiaire d'Asie ou du Maghreb, tandis que le marché des euro-obligations est essentiellement tourné vers les pays industriels. La transformation des prêts en obligations ou en certificats participatifs qui, en rendant le marché plus liquide, pourrait constituer l'amorce d'une solution technique au problème de la dette, ne représente qu'un palliatif aux difficultés actuelles: en dépit de leur développement spectaculaire, les échanges de dettes sur le « marché secondaire » (debt swaps et debt-equity swaps), ne portent encore que sur des montants relativement marginaux (5 à 10 milliards de dollars en 1986 pour un volume théorique de l'ordre de 350 milliards). D'une façon générale, il serait illusoire de penser que l'investissement direct puisse constituer, dans l'immédiat, une réelle alternative au financement bancaire: la plupart des pays en développement ont certes abandonné les préventions qui étaient les leurs dans les années 60 et 70, mais *l'investissement s'est concentré en priorité dans les pays industriels*, plus stables et offrant de meilleures opportunités de rémunération.

En attendant que les capitaux privés – prêts bancaires, obligations internationales, investissements directs, rapatriement des capitaux nationaux... - ne commencent à répondre au redressement des pays endettés, une bonne part des financements devra provenir de sources publiques. Il s'agit là d'un nouveau défi pour les institutions internationales et, pour les pays industriels, d'une question qui ne peut plus être éludée.

b. Les soutiens publics

Le rôle des institutions internationales devrait encore s'accroître au cours des prochaines années. Si le FMI restera sans doute la principale instance de coordination sur les problèmes d'endettement, la nécessité de soutenir, sur le long terme, les réformes structurelles

10. Selon la Banque mondiale, les engagements des 24 plus grandes banques américaines envers les pays en développement sont passés de 210 % à 118 % de leur capital entre 1981 et 1986.

11. Le nombre de faillites bancaires s'est multiplié aux Etats-Unis depuis quelques années atteignant 138 en 1986, chiffre record depuis la crise de 1929.

mises en œuvre par les pays en difficulté se traduira par un rôle accru de la Banque mondiale et des banques régionales de développement¹².

D'où la nécessité d'une coopération plus étroite entre ces institutions et d'une meilleure articulation entre les plans de redressement à court terme, vocation traditionnelle du Fonds, et les programmes de développement à long terme, terrain de prédilection de la Banque. Les modes d'intervention des deux institutions (voir encadré, page suivante) se sont d'ailleurs sensiblement rapprochés depuis la fin des années 1970, en partie du fait de la prise en compte de la dimension de long terme des problèmes d'endettement, en partie du fait de l'expérience acquise au terme de deux décennies d'aide au développement : tandis que le FMI s'engageait sur le moyen terme, la Banque mondiale, reconnaissant les limites d'une approche essentiellement centrée sur le financement de projets, étendait ses programmes d'ajustement structurel ou sectoriel pour appuyer les réformes macro-économiques mises en œuvre par les pays débiteurs.

Outre ce rôle *de bailleur de fonds*, visant à consolider le court-moyen terme en apportant, dans certains cas, une aide directe à la balance des paiements et à accompagner, sur le long terme, les mesures de restructuration nécessaires, les institutions internationales continuent de jouer un rôle de *catalyseur*, grâce aux procédures de cofinancement, associant à leurs prêts des crédits mobilisés par des banques commerciales ou des organismes publics. Elles s'efforcent enfin d'encourager l'investissement direct en développant certaines formes de garanties, comme l'a fait récemment la Banque mondiale avec la création de l'Agence de garantie multilatérale des investissements.

Pour que les institutions internationales s'acquittent, avec succès, de leur tâche, cruciale pour les années à venir, il faudra qu'elles obtiennent, en faisant la preuve de leur efficacité, un soutien politique sans faille de la part des gouvernements des pays membres et qu'elles disposent de moyens suffisants. Sans doute faudra-t-il à la fois autoriser le FMI, dont les ressources proviennent exclusivement des canaux officiels, à emprunter sur le marché des capitaux, et augmenter le capital de la Banque mondiale pour lui permettre d'accroître sa capacité d'emprunt¹³.

Au stade actuel, il est essentiel que les pays industriels consentent un effort budgétaire supplémentaire en faveur de l'aide au développement. Cet effort ne constitue certes pas une solution en soi : l'expérience du dernier quart de siècle et, tout particulièrement, la crise de la dette démontrent, s'il en est besoin, que *les apports de ressources n'ont un impact favorable que s'ils s'inscrivent dans le cadre de stratégies économiques cohérentes*. Au-delà du volume de l'aide, ce sont ses modalités, ses objectifs, son affectation, son environnement qui sont déterminants. Il n'en reste pas moins que les pays industriels ne pourront faire l'économie d'un accroissement de l'aide : il n'est pas pensable de laisser les pays débiteurs

12. Banque Interaméricaine de Développement, Banque Asiatique de Développement, Banque Africaine de Développement.

13. La Banque ne peut avoir un encours de crédit supérieur au capital souscrit par les pays membres.

Les jumeaux de Bretton Woods

Le Fonds Monétaire International et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD ou Banque Mondiale) trouvent leur origine dans la conférence réunie en juillet 1944, à Bretton Woods, pour établir un système monétaire stable, afin d'éviter que ne se réédite l'expérience désastreuse des années trente. Il avait alors été question de créer une troisième institution chargée des problèmes commerciaux : l'Organisation du Commerce International. Bien que cette institution n'ait pu voir le jour, certaines des attributions qui devaient lui être confiées ont été dévolues au GATT (Accord général pour les tarifs douaniers et le commerce) créé en 1947.

En principe agences spécialisées des Nations Unies, le FMI et la Banque Mondiale constituent dans la réalité un système financier distinct : contrairement au principe « un drapeau, une voix » prévalant à l'ONU, les 148 pays membres du FMI et de la Banque Mondiale disposent chacun d'un nombre de voix proportionnel à leur contribution financière (quote-part du Fonds et souscription au capital de la Banque). De ce fait, les grands pays industrialisés gardent une influence prépondérante dans la définition de leurs modes de fonctionnement et d'intervention.

Conçu, lors de sa création, en 1946, comme le gardien de la stabilité des taux de change, le FMI a vu son rôle évoluer depuis l'abandon des systèmes des parités fixes consacré par les accords de la Jamaïque, en janvier 1986. Il a aujourd'hui une double mission :

- s'assurer que les politiques mises en œuvre en matière de change n'entravent pas l'expansion des échanges internationaux.

- accorder des crédits aux pays en difficulté.

Tout pays membre souffrant d'un déséquilibre de ses paiements extérieurs peut utiliser les ressources du Fonds, soit sous forme de droits de tirage, soit au titre des mécanismes spéciaux (système de financement compensatoire, procédures d'accès élargi...). La liquidité du Fonds étant très limitée au regard de l'ampleur des besoins de financement des pays membres, les crédits consentis sont assortis de conditions et remboursables dans un délai de trois à dix ans.

Le groupe de la Banque Mondiale englobe trois entités : la BIRD, la Société Financière Internationale (SFI) et l'Association Internationale de Développement (AID) respectivement créées en 1945, 1956 et 1960.

- La BIRD avait pour mission initiale de contribuer à la reconstruction et au développement par des programmes d'investissement à long terme. Après avoir contribué au relèvement économique de l'Europe et du Japon, la Banque se consacre exclusivement depuis les années 1950, au financement du développement des pays anciennement colonisés.

- La SFI a pour objectif de promouvoir par des prêts et des prises de participation, le secteur privé dans les pays en développement.

- L'AID a pour raison d'être d'offrir aux pays à faible revenu des financements à conditions libérales. Après avoir été très active en Asie – et notamment en Asie du Sud (Inde, Pakistan...) – l'AID a, depuis quelques années, réorienté son action en faveur des pays d'Afrique au Sud du Sahara.

assumer seuls le poids d'un ajustement qui, sans soutien extérieur, risque d'être lourd de conséquences économiques et sociales. De même, on ne peut demander aux banques de s'exposer encore davantage sur des pays surendettés si les autorités gouvernementales restreignent leurs propres concours financiers. Les répercussions financières, économiques et politiques de l'endettement des pays en développement ont depuis longtemps débordé du cercle des débiteurs et créanciers directement impliqués, pour devenir un sujet de préoccupation pour l'ensemble de la communauté internationale. Les gouvernements des pays industriels doivent en tirer les conclusions et appuyer, plus que par le passé, les efforts de redressement entrepris par les pays en difficulté. C'est particulièrement vrai pour les pays les plus pauvres, dont le cas relève largement de l'aide au développement et qui auront besoin de soutien de long terme, mieux dirigé et mieux contrôlé, pour sortir du marasme et rétablir leurs économies sur des bases saines.

Les perspectives à ce niveau sont malheureusement très sombres : à l'heure où la plupart des pays industriels se heurtent à de graves contraintes budgétaires, les appels lancés par les institutions internationales, en faveur d'un accroissement de l'aide aux pays en développement, ont peu de chances d'être entendus.

4. Renforcer la coopération internationale

L'approche concertée entre créanciers et débiteurs serait vouée à l'échec si la croissance de l'économie mondiale n'était pas établie et la montée du protectionnisme contenue puis inversée. Les pays industriels ont, de ce point de vue, un rôle essentiel à jouer pour faciliter les efforts de redressement entrepris par les pays débiteurs. Il ne s'agit pas ici d'altruisme : la constatation de l'interdépendance et la dynamique de l'endettement plaident en faveur d'une meilleure *coordination des politiques économiques* dans l'intérêt de tous. Au-delà des égoïsmes nationaux, le principal problème tient à *l'inadéquation croissante entre les modes de régulation traditionnels et la nouvelle économie mondiale.*

Les dix dernières années ont été marquées par l'émergence d'un ensemble de nouveaux flux – flux de capitaux, de « services », d'information... - qui se jouent des frontières et font éclater les différences entre secteurs. L'inefficacité croissante des politiques et réglementations traditionnelles face à cette dynamique de l'intégration ne s'est pourtant pas accompagnée d'une réduction des phénomènes nationaux. Au contraire, tout se passe comme si les Etats cherchaient à pallier cette perte de contrôle par une multiplication des obstacles, comme en témoigne la montée du protectionnisme.

Ce décalage entre la réalité de plus en plus complexe, globale, volatile et les politiques à courte vue des autorités nationales est une des facettes de la crise. De nouveaux modes de régu-

lation, une meilleure prise en compte des répercussions internationales de nos politiques économiques, une maîtrise plus affirmée des interactions croissantes entre les finances, les échanges, la monnaie, les technologies, une concertation internationale plus étroite sont plus que jamais nécessaires pour assurer la cohérence d'un système en perpétuelle évolution.

a. Ajustement au Nord comme au Sud

L'évolution du couple taux de croissance/taux d'intérêt sera déterminante dans la résolution des problèmes d'endettement.

Une *baisse des taux d'intérêt* est essentielle pour réduire les tensions; elle aurait un double effet sur les pays débiteurs: direct, en allégeant la charge de leur dette extérieure (une baisse de 2,5 % du coût de l'argent représente une économie de 13 milliards de dollars pour l'ensemble des pays en développement), indirect, en contribuant à la relance de l'économie mondiale.

Au-delà des perspectives – encore incertaines – de réduction du déficit budgétaire américain, l'évolution des taux dépendra largement d'un renforcement de la coopération entre pays industriels. Le climat international n'y est, pour l'instant, guère favorable: sur le fond de tensions monétaires et d'affrontements commerciaux, le fossé s'agrandit entre un petit nombre de pays fortement excédentaires et le plus grand débiteur mondial, en l'occurrence les Etats-Unis¹⁴. Chacun répugne à faire le premier pas: Washington attend de ses partenaires qu'ils prennent des mesures de relance pour pouvoir corriger ses déséquilibres par le haut, l'Allemagne et le Japon répugnent à jouer le rôle de locomotive, de peur de nouveaux dérapages inflationnistes. Sous les grandes déclarations d'intention et les prises de position en faveur d'une meilleure coordination des politiques économiques, celles-ci continuent bien souvent d'être définies en fonction d'intérêts nationaux à courte vue.

Pourtant la croissance est plus que jamais nécessaire. *Parmi toutes les aides que peuvent apporter les pays industriels aux pays débiteurs, la plus essentielle réside dans leur propre redressement.* La relance est dans l'intérêt bien compris de l'ensemble de la communauté internationale: elle est le meilleur gage d'une résorption progressive des problèmes d'endettement et d'un accroissement, profitable à tous, des échanges internationaux. On l'a vu en 1984 lorsque la forte croissance américaine et la surévaluation du dollar avaient permis aux pays débiteurs les plus dynamiques à l'exportation de desserrer la contrainte financière et de redresser leur balances commerciales: le Brésil, notamment, avait alors accru de 54 % ses exportations vers les Etats-Unis. Depuis, la croissance des importations américaines s'est considérablement ralentie, passant de 24 % en volume en 1984 à 4,5 % en 1986 et n'a pas été relayée par celle d'autres pays¹⁵. Cette évolution est particulièrement préoccu-

14. En 1986, la dette publique des États-Unis avait atteint 2000 milliards de dollars et la dette totale (publique et privée) 9000 milliards de dollars, soit un doublement depuis 1981.

pante : il est clair, en effet, qu'en l'absence d'un volume suffisant de nouveaux crédits, les excédents commerciaux nécessaires pour financer les paiements d'intérêts et restaurer la croissance devront être épongés par le reste du monde et particulièrement par les pays industriels.

b. Dette et commerce : le lien vital

Le lien entre les échanges et les problèmes financiers n'est pas nouveau, comme en témoignent ces quelques lignes tirées d'un rapport publié en 1932 par la Société des Nations : « Lorsque les pays créditeurs se mirent à restreindre leurs exportations de capitaux, leurs débiteurs durent honorer leurs obligations en or ou en marchandises au lieu de recourir à de nouveaux emprunts. Leurs surplus commerciaux croissants se heurtèrent néanmoins à l'inquiétude des pays créanciers qui relevèrent leurs tarifs douaniers et les complétèrent par de nouvelles restrictions sur les importations. Cela se traduisit par une grave contraction du commerce mondial dont la conséquence logique fut une série de moratoires et de suspensions de paiement ». Sans prétendre comparer deux crises profondément différentes, il apparaît clairement, qu'aujourd'hui comme hier, la résolution des problèmes financiers implique que les politiques commerciales des pays industriels soient compatibles avec une nouvelle poussée des exportations des pays endettés.

Faute d'une amélioration de l'environnement international, la « stratégie de la dette » mise en œuvre depuis 1982 mène à une impasse. Depuis l'initiative Baker, la croissance et les nouveaux prêts ne sont pas au rendez-vous. *Après une première phase placée sous le signe de l'ajustement et une seconde sous celui d'une croissance introuvable, le temps semble venu d'aller, au-delà du rééchelonnement, vers une restructuration de la dette.* La décision du Brésil de suspendre ses paiements d'intérêt aux banques commerciales et celle de la Citicorp de constituer des provisions pour pertes marquent un tournant sur la scène de la dette : la fiction selon laquelle les créances sont intégralement recouvrables a vécu.

Pour autant ces décisions ne constituent ni une surprise, ni une véritable rupture. Les réactions, somme toutes modérées, des marchés financiers témoignent du scepticisme ambiant sur la capacité des pays débiteurs de générer un volume suffisant de devises pour honorer leurs obligations. Outre les problèmes liés à la chute des cours des produits de base, le climat international n'est, en effet, pas favorable à une forte progression de leurs exportations. Aux Etats-Unis, l'ampleur du déficit commercial, qui a atteint le niveau record de 170 milliards de dollars en 1986, a provoqué une véritable frénésie protectionniste, concrétisée par le dépôt de centaines de projets de loi au Congrès. Les tendances protectionnistes, avivées par les problèmes de l'emploi et le climat déflationniste, ne sont pas moins fortes en Europe. Elles forment un fâcheux contraste avec les grandes déclarations d'intention en faveur des pays débiteurs dont l'Europe – et en premier lieu la France – prétend si souvent partager les inquiétudes.

15. La croissance des échanges mondiaux n'a été que de 3 % en volume en 1985 (soit le tiers de celle de 1984) et n'a que faiblement progressé en 1986 pour atteindre 4 % ; une timide embellie qui n'a pas suffi à compenser la baisse de 10 % des cours des matières premières non énergétique, catastrophique pour nombre de pays débiteurs.

L'ouverture, en septembre 1986, d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT pourrait constituer un antidote contre les tentations protectionnistes et le repli sur un « bilatéralisme agressif » en matière d'échanges. En dépit d'une forte réduction des droits de douane, les pratiques restrictives ne cessent de gagner en champ et en intensité depuis une dizaine d'années : les barrières non tarifaires (accords d'autolimitation, restrictions quantitatives...) se multiplient et affectaient, en 1983, près de 30 % de la consommation des produits manufacturés des pays de l'OCDE et 20 % de leurs achats aux pays en développement, les pays exportateurs d'Asie étant les plus touchés.

L'objectif premier des nouvelles négociations, baptisées « Uruguay round », est donc d'endiguer la montée du protectionnisme en restaurant des disciplines propres à favoriser une libération des échanges internationaux mais aussi d'adapter les règles du GATT au nouvel environnement économique international en intégrant deux domaines jusqu'alors non couverts par le traité : l'agriculture et les services. Les négociations porteront donc sur l'en-deçà et l'au-delà de ce qui était jusqu'à présent au cœur du système du GATT : les biens manufacturés.

c. Les services : nouveaux enjeux

Les négociations sur l'agriculture, qui polarisent les oppositions, ne doivent pas occulter l'enjeu majeur de l'Uruguay round : les services. Difficiles à cerner, en perpétuelle évolution, les services étaient jusqu'à présent définis par défaut. Ils apparaissent dans la balance des paiements sous la catégorie des « invisibles » et regroupent tout ce qui n'est pas du domaine du « tangible » : revenus des travailleurs expatriés et des investissements directs, services financiers et d'ingénierie, assurances, télécommunications, informatique, transports, tourisme... Secteur « tertiaire », secteur « secondaire », ces catégories ont fait leur temps : les services représentent aujourd'hui le quart de la valeur ajoutée des entreprises dites « industrielles » en France et aux Etats-Unis. L'activité industrielle change de nature – à tel point que certains parlent de troisième révolution industrielle – et débouche sur des produits hybrides combinant software et hardware, technologie, services et équipement.

De même, la place des « services » va croissant dans la nouvelle réalité internationale. Le discours traditionnel de l'exportation est impuissant à rendre compte de l'extraordinaire développement de tout un ensemble de nouveaux flux qui innervent l'économie mondiale. Les échanges mondiaux d'« invisibles » représentent aujourd'hui 1000 milliards de dollars, soit près du tiers du commerce international. Même si l'essentiel de ces flux circule aujourd'hui entre les pays les plus développés, on ne saurait sous-estimer l'importance des négociations sur les services pour les pays en développement.

D'abord parce que la part des pays en développement dans les échanges de services est en constante augmentation depuis une dizaine d'années. Dans nombre de pays les services jouent un rôle essentiel dans l'équilibre de la balance des paiements; c'est le cas notamment du tourisme en Tunisie, des services portuaires à Singapour ou de l'ingénierie au Brésil, pour ne parler que des services « traditionnels » ...

Ensuite parce que ce nouveau thème appelé, faute de mieux, « commerce des services » est l'occasion de prendre en compte certains aspects essentiels de la nouvelle économie mondiale. Sous peine de s'engager dans une impasse, les pays du Sud comme du Nord devront dépasser la vision traditionnelle des échanges, centrée sur les matières premières et les marchandises. Il est clair en effet que la crise des matières premières ne tient pas seulement à la contraction des échanges, à la concurrence entre producteurs et à l'utilisation de plus en plus fréquente de produit de substitution, elle reflète également le *redéploiement de l'économie mondiale autour de nouvelles lignes de force pour lesquelles la consommation de matières premières est d'importance secondaire.*

En dépit des graves difficultés rencontrées par les pays producteurs, il serait regrettable qu'ils se polarisent sur d'improbables accords de stabilisation au détriment d'une réelle réflexion sur les enjeux et les implications des mutations en cours. De même que les choix de politiques économiques se sont avérés décisifs au cours des vingt dernières années, de même la capacité de formuler des stratégies adaptées aux évolutions de l'économie mondiale sera déterminante dans les années à venir.

Glossaire des négociations

Répudiation: Refus d'honorer sa dette extérieure

Suspension: Décision unilatérale de ne plus assurer le service de sa dette extérieure (remboursement du capital et paiement des intérêts).

Moratoire: Délai de durée déterminée demandé par un emprunteur ne pouvant faire face à ses échéances. De fait, le terme de moratoire est souvent employé dans le sens de suspension de paiement.

Crédit-relais: Crédits à court terme accordés par les banques à un pays en difficulté pour lui permettre de « faire la soudure » en attendant un accord avec le FMI et ses créanciers.

Lettre d'intention: Document dans lequel un gouvernement expose au FMI, dont il sollicite le concours, les objectifs et les moyens de sa politique de redressement. Son acceptation ouvre l'accès aux ressources du Fonds (crédit « stand-by », tirage sur les différentes tranches de crédit) et enclenche le processus de négociation avec les créanciers pour le rééchelonnement des échéances et l'octroi de nouveaux crédits.

Rééchelonnement: Réaménagement des modalités de remboursement de la dette extérieure consistant à étaler dans le temps le paiement du service de la dette en reportant les échéances. Pour l'essentiel, la procédure utilisée a consisté à renégocier les échéances en principal, généralement à 8 ans, avec une période de grâce de l'ordre de trois ans et un pourcentage de paiement immédiat de l'ordre de 10 %. Depuis 1984, la prise de conscience des difficultés de l'ajustement et de la dimension du long terme de la crise s'est traduite par la signature d'accords de rééchelonnement pluri-annuels portant sur des sommes plus importantes et prévoyant l'étalement des échéances sur 15 ans avec un délai de grâce de 6 ans.

Club de Paris: Forum de négociation où sont rééchelonnées les dettes publiques ou garanties par les gouvernements. Créé en 1956, le Club de Paris est une non-institution, sans statut ni lieu de réunion fixe, regroupant des représentants du FMI, de la banque mondiale, de la CNUCED et du ministère des finances des pays concernés. Ses interventions se fondent sur les règles du consensus et de l'égalité de traitement et sont soumises à la conclusion préalable d'un accord avec le FMI.

Club de Londres (ou de New York): tient le même rôle que le Club de Paris pour les dettes contractées auprès des banques commerciales. Les négociations sur les conditions de rééchelonnement et l'octroi de nouveaux crédits réunissent les représentants du pays débiteur et ceux des banques « chefs de file » regroupées, pour l'occasion, en comité de gestion. L'accord, une fois conclu, doit être ratifié par chacune des banques créancières, ce qui est sou-

vent fort long, compte tenu des divergences d'intérêt et du nombre de banques concernées.

Debt swap: Echange de créance entre banques sur un marché informel dit « marché secondaire » de la dette. Opération de troc consistant à se débarrasser, moyennant décôte sur leur nominale, de créances sur un pays débiteur, soit pour se désengager d'un pays à risque, soit pour rééquilibrer son portefeuille, soit, au contraire, pour augmenter son engagement de façon à peser davantage dans les négociations.

Debt-equity swap: Accord de troc à trois sur le marché secondaire de la dette. Le principe est le même que pour l'opération précédente, mais implique, en sus d'une banque, un investisseur et un pays débiteur. Une entreprise souhaitant s'implanter dans un pays rachète à une banque une créance sur ce pays au cours (officieux) pratiqué sur le marché secondaire (soit 60 % de sa valeur nominale dans le cas du Mexique, 14 % dans celui du Soudan...). Ladite entreprise échange ensuite cette créance à sa valeur nominale auprès des autorités du pays contre de la monnaie nationale pour investir sur place. Tout le monde y trouve son intérêt: la banque se débarrasse d'une créance « douteuse », l'entreprise se procure de la monnaie nationale à bon marché en échange de sa dette discountée, et le pays se désendette sans toucher à sa réserve de devises.

Les Conventions de Lomé : un accord exemplaire ?

Tiers Mondes, controverses et réalité, Economica, 1987, p.396-398.

par François Jean

Depuis 1975, les Conventions de Lomé constituent la pièce maîtresse de la politique européenne en faveur des pays en développement. Elles instaurent un cadre de coopération privilégié fondé sur trois caractéristiques principales :

- *le sens de la durée*: la première Convention, signée le 28 février 1975, a été renouvelée deux fois: le 31 octobre 1979 (Lomé II) et le 8 décembre 1984 (Lomé III). Ces accords prévus pour cinq ans, à l'abri des problèmes conjoncturels, constituent un cadre a priori favorable à la mise en oeuvre d'une politique de coopération cohérente axée sur le long terme.

- *une dimension régionale* : les Conventions de Lomé associent, sur une base contractuelle, les pays de la Communauté économique européenne et 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'orientation " eurafricaine " est particulièrement affirmée: la troisième Convention englobe tous les pays d'Afrique au sud du Sahara à l'exception de la Namibie et de l'Afrique du Sud.

- *une approche globale*: les Conventions de Lomé constituent des accords de vaste portée, intégrant un ensemble d'éléments faisant habituellement l'objet de politiques spécifiques, sinon contradictoires: préférences commerciales, aide au développement et mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation (Stabex pour les produits agricoles et Sysmin pour les produits miniers).

Dans le climat des années 1970 marqué par de vibrants plaidoyers en faveur d'un " Nouvel ordre économique international ", les principes fondateurs du système de Lomé - contrat entre partenaires égaux, gestion concertée de la coopération, dispositions commerciales tenant compte des niveaux de développement... - sont apparus comme les prémices d'un nouveau type de relation entre les pays européens et leurs anciennes colonies.

De même: la création de mécanismes de stabilisation semblait faire écho à une revendication traditionnelle des pays en développement en faveur d'une " juste" rémunération des produits de base. Enfin, pour beaucoup, la solidarité inter-régionale devait se substituer de façon prometteuse à une aide bilatérale trop souvent subordonnée à des considérations politiques, et à une coopération multilatérale parfois minée par l'inertie et l'irresponsabilité. Aussi n'est-il pas étonnant que la première Convention de Lomé ait été saluée, lors de sa signature, comme une réussite exemplaire, une percée sans précédent dans les relations Nord-Sud, un nouveau modèle de la coopération entre pays industrialisés et pays en développement.

Au fil des ans cet optimisme s'est quelque peu estompé. Le recul est à présent suffisant pour tenter de tirer, au-delà des intentions affichées, un premier bilan des accords de Lomé.

A. Des échanges qui stagnent

Le régime commercial institué par la Convention de Lomé permet à la quasi-totalité des produits originaires des pays ACP d'accéder librement au marché communautaire en exemption des droits de douane et taxes d'effet équivalent. *En 1984, 96 % des exportations (en valeur) des pays ACP entraient en franchise dans la Communauté.* Ces dispositions particulièrement favorables n'ont pourtant pas suffi à stimuler les échanges entre les deux zones, comme en témoignent les médiocres performances des pays ACP :

- *stagnation des exportations*: le développement des exportations ACP est essentiellement lié à la croissance des exportations de produits pétroliers (notamment en provenance du Nigéria). Au total, 10 pays sur près de 70 assurent 70 % des exportations des pays ACP (le Nigéria, la Côte d'Ivoire, le Zaïre, le Cameroun, le Ghana, la Zambie, le Gabon, le Libéria et le Soudan).

- *recul sur le marché européen*: la part des pays ACP dans les importations communautaires n'a cessé de diminuer au profit d'autres pays en développement ne bénéficiant pourtant pas des mêmes facilités commerciales.

- *faible diversification des exportations*: la quasi-totalité des exportation ACP est constituée de produits de base.

Ce bilan décevant ne constitue pas en soi un constat d'échec pour le volet commercial de Lomé (tout porte à croire que l'évolution aurait été encore plus défavorable si ce régime préférentiel n'avait pas existé); il témoigne en revanche que des *concessions commerciales, aussi favorables soient-elles, ne suffisent pas à créer une dynamique de l'interdépendance.*

Le principal handicap des pays ACP tient à leur faible compétitivité et, surtout, à leur très grande dépendance à l'égard des exportations de produits de base. Pour tirer parti de leur accès préférentiel au marché communautaire, les pays ACP doivent rebâtir leur industrie sur des bases saines et diversifier leurs exportations. Les exemples de la Côte d'Ivoire, du Kenya, de l'Ile Maurice et du Cameroun montrent que seuls les pays ayant mis en oeuvre des politiques favorables au dynamisme et à la souplesse du secteur productif peuvent pleinement bénéficier des préférences commerciales de la Convention de Lomé.

B. L'aide n'a pas permis le développement

L'impact de l'aide financière allouée par la CEE aux pays ACP fait l'objet d'une attention accrue depuis quelques années. L'expérience des deux premières Conventions fait en effet apparaître de graves insuffisances qui en minent l'efficacité. La coopération européenne souffre de n'être ni bilatérale, ni multilatérale, ni centralisée, ni décentralisée. Le problème tient à la fois à la complexité du processus de décision au sein des instances communautaires (Commission, Conseil, Comité du Fonds Européen de Développement (FED)...) et aux piètres capacités de gestion de la Direction Générale du Développement (DE VIII) chargée de la mise en oeuvre de la politique de coopération communautaire (lourdeur des procédures, importance des coûts administratifs, lacunes dans l'évaluation des programmes...).

Plus fondamentalement, le bilan controversé de l'aide passée a entraîné un renouvellement de la réflexion sur l'aide au développement et les conditions de son efficacité. Il paraît désormais admis que l'injection des ressources extérieures et la multiplication de projets de développement ne constituent pas une solution en soi: *un projet, aussi réussi soit-il, ne peut avoir un impact que s'il s'insère dans un environnement socio-économique favorable.* La contribution de l'aide au développement des pays bénéficiaires dépend largement de la qualité de leur politique économique et de la solidité de leurs institutions. Une aide inconditionnelle peut indifféremment appuyer de difficiles efforts de redressement ou inciter les gouvernements à éluder les réformes nécessaires. Il est clair en tout cas *qu'elle ne saurait remédier aux conséquences de politiques nationales ayant fait la preuve de leur inefficacité.* Ce constat se traduit par un glissement progressif de l'assistance à des projets à l'appui des réformes structurelles et rend désormais inévitable la question souvent éludée de la conditionnalité de l'aide."

C. Le Stabex insuffisant face au déclin des exportations

Innovation majeure de la Convention de Lomé, le Stabex présente des caractéristiques originales qui le distinguent des autres solutions imaginées dans les années 1960 et 1970 pour pallier les conséquences des fluctuations des cours des produits de base : contrairement aux accords internationaux de produits (café, cacao, étain, sucre) le Stabex ne vise pas à stabiliser les prix mais les recettes d'exportation ; contrairement au système de financement compensatoire, créé en 1963 par le FMI, il ne vise pas à compenser des baisses de recettes globales mais à remédier aux déficits enregistrés sur les exportations de 48 produits agricoles destinés, pour la plupart, au marché européen. *Toute baisse des recettes d'exportation sur un produit couvert par le Stabex - qu'elle soit due à une chute des cours ou à une baisse de la production - vaut droit, pour le pays concerné, à un transfert de fonds, automatique et inconditionnel, dans la limite des ressources disponibles.*

Le mécanisme a bien fonctionné durant la première Convention de Lomé avant que de graves difficultés financières ne viennent, en 1980 et 1981, en révéler les limites. *Conçu pour assumer des risques conjoncturels, le Stabex s'épuise à compenser le déclin structurel des exportations ACP : la plupart des baisses de recettes d'exportation observées lors de la première Convention de Lomé s'expliquent en effet par un fléchissement continu de la production lié, pour l'essentiel, à des politiques défavorables aux producteurs.* Le problème est d'autant plus préoccupant que les transferts opérés au titre du Stabex ont souvent servi à couvrir des déficits publics ou *des déficits de paiements courants au détriment des investissements nécessaires dans les secteurs en difficulté.*

D. Lomé III : les velléités désamorçées

Les négociations relatives à la troisième Convention de Lomé se sont ouvertes en 1983 sur deux constats:

- *la dégradation continue de la situation en Afrique et les contraintes budgétaires des pays européens nécessitent une amélioration de l'efficacité de l'aide.*

- *l'efficacité de l'aide passe très largement par la mise en oeuvre de politiques nationales cohérentes ne décourageant pas les producteurs, ruraux principalement.*

Pour résoudre le problème de l'efficacité de l'aide et de sa relation aux politiques mises en oeuvre, Edgar Pisani, alors Commissaire au Développement de la CEE, proposa une troisième voie entre la « rigide conditionnalité des financiers et l'irresponsable inconditionnalité » : le dialogue sur les politiques. Il s'agissait pour la Commission d'engager, au-delà de

la recherche de projets à financer, *une concertation avec les pays bénéficiaires sur les réformes nécessaires*, afin de réorienter l'aide en faveur de stratégies sectorielles à long terme, notamment dans le secteur agricole. De même, la Commission aurait voulu soumettre le versement des transferts du Stabex à un engagement formel de les utiliser pour accroître la production et la compétitivité des cultures ayant donné lieu à l'intervention du mécanisme, afin d'éviter qu'ils ne soient affectés, en pure perte, à des dépenses budgétaires générales. Enfin, la Commission souhaitait pouvoir dénoncer toute « *violation grave et continue des droits fondamentaux de l'homme* » et assortir sa condamnation d'un « réexamen des conditions de coopération ». En dépit des précautions oratoires de la Commission, cette proposition de dialogue sur les politiques sera rapidement récusée par les Etats ACP qui la perçoivent comme une amorce de conditionnalité de l'aide, donc une ingérence dans leurs affaires intérieures incompatible avec l'idée d'arrangement contractuel entre partenaires égaux (qui constituait la pierre angulaire de la Convention depuis ses origines). A l'instar de bien d'autres formes de discussion Nord-Sud, les négociations de Lomé III sont marquées par *le triomphe de la rhétorique sur la réalité* : la question des droits de l'homme et le problème de l'efficacité de l'aide se heurtent au fameux "esprit de Lomé".

Les Etats ACP conservent donc, sous la troisième Convention de Lomé, le droit de disposer comme bon leur semble de l'aide qui leur est fournie par la Communauté.

Reste qu'au delà des déclarations de principe sur la souveraineté de chacun, les gouvernements des pays ACP et les Etats membres de la CEE tendent, depuis quelques années, à rapprocher leurs points de vue sur, les réformes nécessaires pour relancer la dynamique, du développement. Les résultats de la troisième Convention de Lomé dépendront largement de la capacité des gouvernements des pays ACP à définir des stratégies réalistes, à mettre en oeuvre des politiques cohérentes et à améliorer leur efficacité administrative ; mais aussi de la capacité de l'Europe à soutenir avec souplesse et efficacité les restructurations engagées par les Etats ACP¹.

1. Pour une analyse plus approfondie, se reporter à *De Lomé I à Lomé III, les Infortunes de la coopération CEE-ACP*, François Jean, Liberté Sans Frontières, 1985.

chapitre 5 : Divers

Georgie

Compte rendu de mission exploratoire

Rubrique Nouvelles des missions - Messages, N° 31, 14/07/89

Par François Jean

A la demande d'Andrei Sakharov, les autorités soviétiques ont invité Médecins Sans Frontières à enquêter sur les problèmes médicaux posés en Géorgie depuis la répression de la manifestation du 9 avril. Une équipe composée d'un toxicologue, d'un pneumologue cardiologue réanimateur, d'une infirmière réanimatrice et d'un administrateur, s'est rendue à Tbilissi du 15 au 22 mai dernier.

Le 9 avril dernier, 20 personnes avaient trouvé la mort lors d'une manifestation au cours de laquelle des gaz furent utilisés par l'armée. Depuis ce drame, dont les responsabilités ne sont toujours pas établies, la ville de Tbilissi a connu 3 vagues d'hospitalisations.

La 1ère, des 21 et 22 avril, a concerné des élèves de l'école N° 1 et des étudiants de l'Institut de Théâtre situés à proximité du lieu des événements. La 2ème, du 28 avril, a touché des personnes ayant participé, de près ou de loin, au transport vers la cathédrale des fleurs déposées par la population sur les lieux du drame. La 3ème vague, qui a commencé le 17 mai et culminé le 19, a concerné des élèves de différentes écoles de la ville.

Ces événements se sont déroulés dans un climat très émotionnel lié au choc de la répression et à l'inquiétude légitime d'une population laissée dans l'incertitude sur la nature des gaz utilisés et la persistance de leurs effets. A son arrivée à Tbilissi, l'équipe de Médecins Sans Frontières s'est fixé 2 objectifs: identifier les gaz utilisés par l'armée le 9 avril et déterminer les causes des vagues successives d'hospitalisations.

A l'issue de 7 jours d'enquête et d'examen des patients hospitalisés, ses conclusions, partagées par l'équipe américaine de Physicians for Human Rights, présente à Tbilissi à la même période, sont les suivantes:

1) La question des gaz: faute d'avoir pu accéder à certaines pièces du dossier et notamment aux rapports d'autopsie, il n'a pas été possible de parvenir à des conclusions définitives. Cependant, des éléments convergents indiquent que des substances toxiques ont été

utilisées en plus des lacrymogènes CN et CS dont l'emploi a été reconnu par les autorités soviétiques: les comptes rendus oraux de l'examen anatomo-pathologique de 14 des victimes du 9 avril indiquent que 2 d'entre elles ne présentent aucune lésion traumatique. Les 12 autres présentent des signes traumatiques et des signes d'intoxication (nécrose épithéliale des voies respiratoires, oedème pulmonaire dans certains cas. Ces éléments, qui demanderaient à être vérifiés dans les rapports d'autopsie sont confirmés par le rapport de toxicologues de Moscou et de Leningrad faisant état de cas d'intoxication grave. L'analyse par spectrographie de masse du contenu d'un aérosol qui aurait été trouvé sur les lieux de la manifestation a révélé de manière indiscutable la présence de Chloropicrine, un gaz irritant toxique, pouvant entraîner des lésions bronchiques et pulmonaires graves, l'oedème pulmonaire étant souvent cause de la mort. Cependant, l'utilisation de ce gaz le 9 avril n'a pu être formellement démontrée.

2) La recherche des causes d'hospitalisation a été effectuée, principalement à travers des discussions avec les médecins traitants et des examens approfondis des patients hospitalisés.

- En ce qui concerne les patients hospitalisés dans les jours suivant la manifestation et lors des 2 premières vagues d'hospitalisation, aucun signe objectif de séquelles liées aux gaz n'a été observé. On ne peut pour autant conclure à l'absence d'intoxication au moment des faits, plusieurs semaines avant l'arrivée des missions d'enquête de Médecins Sans Frontières et de Physicians Human Rights.

- Pour les patients de la 3ème vague qui ont été examinés dès leur admission à l'hôpital et dont l'évolution a été suivie trois jours durant, les conclusions des équipes sont formelles: les 38 adolescents et adolescentes concernés ne présentent aucun signe objectif d'intoxication. Les signes extérieurs observés chez certains patients sont attribuables à un phénomène de psychose collective déjà étudié dans d'autres contextes à la suite d'accidents chimiques, nucléaires ou de catastrophes naturelles.

Hong-Kong Chronique d'une mort annoncée

Commentaire, N°51, Automne 1990, p.479-486.

par François Jean

Dans un monde plein d'incertitude, Hong-Kong a le douteux privilège de connaître à l'avance l'heure de sa mort comme territoire britannique et de sa renaissance comme province chinoise. Dans une culture où tout est symbole, le choix du drapeau de la future région administrative spéciale augure mal de l'avenir de la colonie. Pékin a tranché en faveur d'un drapeau rouge frappé d'une fleur de bauhinie blanche pour témoigner que Hong-Kong est inséparable de la Chine » et illustrer « sa prospérité dans le sein de la mère patrie ». Sans doute pour ne pas éprouver la portée du principe « un pays, deux systèmes » énoncé par Deng Xiaoping, les commentaires officiels omettent toutefois de rappeler que la bauhinie blanche est une plante hybride, stérile.

267

Epilogue pour un empire

Le 19 décembre 1984, Londres et Pékin signaient une Déclaration conjointe prévoyant le retour de Hong-Kong à la Chine au 1er juillet 1997. Ainsi se refermait une parenthèse impériale, ouverte par les guerres de l'opium, qui, en cent cinquante ans, vit une île désolée et des territoires à bail devenir la onzième puissance commerciale du monde. Sans doute la Grande-Bretagne ne pouvait-elle pas, en vertu de l'histoire et de la géographie, éviter de céder le territoire ; du moins avait-elle des obligations envers sa population. A cet égard, le Foreign Office semblait avoir obtenu, avec peu d'atouts, un résultat satisfaisant pour un accord négocié entre puissances tutélaires : « un haut degré d'autonomie » pour Hong-Kong. Liant pour la première fois, sa conduite idéologique intérieure à un traité international, la Chine s'engageait, dans la Déclaration conjointe, à ne pas imposer le socialisme et à permettre que « le système capitaliste et le style de vie de Hong-Kong demeurent inchangés pendant cinquante ans ».

La Déclaration conjointe, toutefois, n'était pas une déclaration d'intentions dont le *modus operandi* devait être précisé pour éviter à Hong-Kong le sort du Tibet promis également à l'autonomie depuis 1971. Tandis que Pékin acceptait que Hong-Kong soit gou-

verné par ses habitants, le Foreign Office reconnaissait, lors d'un débat à la Chambre des communes, la nécessité d' « établir fermement un gouvernement démocratique avant 1997 ». La suite justifia le scepticisme de ceux qui pensaient que ni la politique britannique ni les engagements de Pékin ne suffiraient à garantir le statu quo et les libertés qui leur étaient promis. L'encre des signatures n'était pas encore sèche que la Chine objecta vigoureusement aux propositions de démocratisation du système politique de la colonie. Londres s'inclina et chercha à camoufler sa retraite par de pieuses considérations sur la nécessaire « convergence » entre les vœux de Hong-Kong et ce que Pékin était disposé à accepter.

En fait de convergence, Hong-Kong est dominé par les cycles de la politique chinoise répercutés, à défaut d'expression politique, par les fluctuations de l'indice boursier Hang Seng qui chuta en septembre 1982, au début des négociations sino-britanniques, rechuta en 1983 lors de la campagne contre la « pollution spirituelle », plongea en janvier 1987 lors de l'éviction de Hu Yaobang et replongea en juin 1989 lors de la répression de la place Tien Anmen. Chacun est désormais conscient que le devenir de la colonie est irrémédiablement lié aux évolutions de la Chine.

Gens de Hong-Kong

Hong-Kong n'est pas la métropole internationale vantée par les guides touristiques mais une grande ville chinoise qui garde une mentalité de réfugié. Les souvenirs du passé se conjuguent aux incertitudes de l'avenir pour faire de 1997 l'année de tous les dangers. La plupart des 6 millions d'habitants de Hong-Kong sont, en effet, originaires de Chine populaire : deux personnes sur cinq ont fui la Chine lors des grandes vagues d'émigration qui ont suivi la prise du pouvoir par Mao, le « Grand bond en Avant » et la Révolution culturelle. En 1949, Hong-Kong devint une ville refuge et vit sa population doubler en quelques années. En 1962 et en 1967, la *touch base policy* permit aux réfugiés qui avaient réussi à franchir la frontière et à atteindre la ville de régulariser leur situation. Cette politique fut définitivement abandonnée en 1980 au profit d'un système de quotas d'immigration officielle et de reconduite à la frontière des immigrants illégaux. Même si, depuis 1981, les personnes nées à Hong-Kong représentent plus de la moitié de la population, les habitants de la colonie demeurent intimement liés à la Chine. La plupart acceptent tacitement que Pékin les considère comme des nationaux mais ils conçoivent, bien entendu, cette appartenance en termes plus culturels que politiques.

Le Printemps de Pékin, par les espoirs de liberté qu'il a fait naître, a réveillé le profond sentiment d'identité qui unit les chinois de la diaspora à leurs compatriotes de Chine populaire. Le massacre de Tien Anmen a fait basculer le rêve d'une Chine enfin libre et ouverte, d'une patrie à laquelle Hong-Kong pourrait revenir sans crainte. Il a jeté une lumière parti-

culièrement crue sur les pratiques de toujours des dirigeants communistes et entraîné une grave crise de confiance dans l'avenir de Hong-Kong. L'émotion fut si forte qu'elle entraîna, dans une ville réputée pragmatique voire cynique, un million de personnes dans la rue la 21 mai et les deux dimanches suivants. Sur fond d'airs patriotiques, les habitants de la colonie unirent d'abord leurs espoirs de liberté future aux aspirations démocratiques des étudiants de Pékin. Vint ensuite le désespoir au lendemain du massacre de Tien Anmen qui rendit les gens de Hong-Kong si solidaires des victimes et si peu désireux de partager leur sort. Resurgit enfin le ressentiment envers la Grande-Bretagne, plus que jamais perfide Albion, coupable d'arrangements cyniques, de promesses non tenues, de passeports dévalués... Le malaise, né de la déclaration conjointe qui vit Londres et Pékin disposer de Hong-Kong par-dessus la tête de ses habitants, ne fit que croître dans les semaines qui suivirent la répression¹. Il se manifesta avec force sous forme de demande d'élections directes et, surtout, de « vrais » passeports.

Pour les habitants de Hong-Kong, en quête d'une communauté politique qui puisse garantir leur liberté, l'équation « un empire, trois citoyennetés » est le pendant britannique du principe « un pays, deux systèmes » bricolé à leur intention par la Chine. Le statut de sujet britannique s'est progressivement érodé au fil des lois sur l'immigration et sur la nationalité qui ont enlevé aux ressortissants coloniaux le droit d'entrer librement dans le pays dont ils avaient la nationalité². C'est ainsi qu'à Hong-Kong, 3,28 millions de « citoyens britanniques des territoires dépendants » ont perdu la possibilité de trouver refuge en Angleterre si les choses tournaient mal en 1997. Lors de sa visite à Hong-Kong, en Juillet 1989, Sir Geoffroy Howe, alors secrétaire au Foreign Office, s'efforça d'éluder la question en promettant que, si le pire devait arriver, la Grande Bretagne mobiliserait le soutien de la communauté internationale. Pour n'avoir pas voulu répondre aux inquiétudes de ses sujets asiatiques, la Grande Bretagne renforça le sentiment fort répandu qu'elle ne cherchait qu'à de frayer une retraite honorable en sacrifiant Hong-Kong à ses relations avec la Chine. Mais si Londres ne songeait qu'à abandonner la place, qui donc tiendrait pour Hong-Kong ?

Convergence et résignation

Le Printemps de Pékin sortit Hong-Kong d'une léthargie politique longtemps bercée par le rythme des affaires, la bienveillance de l'administration coloniale et la politique d'ouverture économique de Deng Xiaoping. Du massacre de Tien Anmen émergea la conviction que seul un gouvernement représentatif pourrait, sinon garantir la liberté face à Pékin, du moins permettre à Hong-Kong de s'exprimer. Les groupes pour la démocratie en furent confortés mais les grandes manifestations furent plus l'expression d'un rêve brisé que d'une mobilisation en faveur de la démocratie.

-
1. L'état d'esprit des milieux libéraux est bien résumé par la question posée en décembre 1984 à Margaret Thatcher par Emily Lau, journaliste à la *Far Eastern Economic Review* : « Madame le Premier ministre, vous avez signé mercredi un accord avec la Chine promettant de remettre 6 millions de personnes entre les mains d'une dictature communiste. Est-ce moralement défendable ou est-il vrai que la seule forme de moralité en politique internationale est son propre intérêt national ? »
 2. Sur cette évolution, amorcée par le Commonwealth Immigrants Act de 1962, poursuivie par l'Immigration Act de 1971 et parachevée par le British Nationality Act de 1981, voir : Dominique Schnapper, « La nation, les droits de la nationalité et l'Europe ». *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 5, n°1, 1989.

L'émotion retombée, le mouvement pour la démocratie se trouva confronté à l'apathie d'une population désabusée, au sentiment d'impuissance de classes moyennes en quête de passeports, à l'hostilité ouverte de Pékin pour son soutien aux « contre-révolutionnaires » et à la prudence de politiciens cooptés soucieux de préserver le statu quo en prévision d'un avenir incertain. Le devenir de la colonie dépend des évolutions de la Chine. Hong-Kong le comprend bien, peut-être même trop bien. Chacun est désormais conscient que, si les droits de l'homme ne sont pas respectés en Chine, ils ne pourront être préservés à Hong-Kong en 1997. Chacun sait également que les liens industriels, financiers, commerciaux se sont, depuis dix ans, considérablement renforcés entre la Chine et Hong-Kong au point de devenir inextricables. Ironie du succès de Hong-Kong est qu'il ne peut plus se passer de la Chine où il sous-traite massivement et d'où il réexporte tous azimuts. Ce qui soulève une évidente question : la Chine a-t-elle autant besoin de Hong-Kong que Hong-Kong de la Chine ?

En l'absence d'élections directes, le système politique reste dominé par les milieux d'affaires soucieux de préserver de bonnes relations avec la Chine et les milieux dits « modérés », sympathisants communistes ou hésitants anxieux de donner des gages de patriotisme à Pékin. Le mouvement pour la démocratie a du mal à lutter contre cet étrange lobby dont le message est fort bien résumé par le président de la Bourse : « Hong-Kong est et a été une colonie britannique qui va devenir une colonie chinoise et, comme telle, continuera de prospérer. Nous n'avons pas besoin d'élections libres ici. » Ces « gradualistes » ne souhaitent rien tant que repousser « les effets perturbateurs des élections directes » et éviter toute confrontation avec Pékin. Ils ont leur propre version de la convergence – « ne pas tirer les moustaches du tigre » - commentée amèrement par Martin Lee, l'un des leaders du mouvement pour la démocratie : « peu importe les moustaches, si c'est vraiment un tigre, il vous mangera ».

Après le massacre de Tien Anmen, les membres du Conseil législatif de la colonie se décidèrent cependant à demander une accélération du calendrier des futures élections. Mais cette décision hardie resta fort en retrait par rapport aux recommandations du Comité des Affaires étrangères de la Chambre des communes. Soulignant les obligations de la Grande Bretagne envers Hong-Kong, « seul territoire dépendant dont la population ne peut exprimer son droit fondamental à l'autodétermination », les parlementaires britanniques préconisaient l'élection de l'ensemble du Conseil législatif au suffrage universel direct dès 1995. Ce projet démocratique fut certes bien accueilli mais Hong-Kong attendait de la Grande Bretagne qu'elle honore ses obligations en offrant à ses nationaux un refuge de dernier recours. Au risque d'aggraver la crise de confiance, le rapport de la Chambre des communes resta très prudent en matière de droit d'accès et de résidence en Grande-Bretagne.

Londres et Pékin

Le massacre de Tien Anmen a également eu des échos à Londres où il suscita, en son temps, des inquiétudes largement partagées par la majorité et l'opposition : la crainte que la Grande-Bretagne ne soit tenue d'assumer, à la onzième heure, ses responsabilités impériales envers ses sujets du bout du monde ; la crainte que le *whishful thinking* ne suffise pas à assurer le retour en douceur de la prodigue colonie dans son reposoir naturel, la République populaire de Chine. Depuis 1984, Pékin détient, politiquement et peut-être moralement, toutes les cartes de la déclaration conjointe. Le seul atout des Britanniques est de faire valoir que la Chine n'a pas intérêt à tuer la poule aux œufs d'or. Depuis Tien Anmen, cet argument s'est trouvé singulièrement dévalué, de même que le pragmatisme de Deng Xiaoping. La Chine a plus que jamais besoin du dynamisme et des ressources de Hong-Kong mais la principale rationalité présente aujourd'hui à Pékin est celle de la crispation sur le pouvoir. Hong-Kong est toujours une source d'innovation, de technologie et d'investissements mais aussi une source de contestation et de diffusion d'idées nouvelles. Pékin peut profiter du dynamisme de la colonie, qui lui procure le tiers de ses ressources en devises et les trois quarts de ses investissements étrangers, sans hériter de la liberté d'opinion, d'expression et d'initiative qui est le ferment de sa prospérité. Aux yeux des dirigeants chinois, Hong-Kong vaut moins par les 2 millions de travailleurs qu'elle emploie dans la province du Guandong et par la respiration économique qu'elle apporte au Sud de la Chine que par le million de personnes descendues dans la rue et leur cortège de « pollution spirituelle ». Par la grâce d'un régime finissant, la porte de la Chine s'est muée en lieu de subversion.

Hong-Kong a souvent été présenté comme le catalyseur de la Chine. C'est, en tout cas, un catalyseur singulièrement sensible aux réactions qu'il provoque. Depuis juin 1989, les dirigeants chinois n'ont de cesse de faire sentir à Hong-Kong le poids de leur ressentiment pour son soutien aux « contre-révolutionnaires ». Leur première cible fut la presse et d'abord leur propre presse, influente à Hong-Kong, qui perturbait la réécriture des événements de Pékin. Ensuite, l'Alliance pour la démocratie en Chine, dont les leaders, Martin Lee et Szeto Wah, furent exclus du Comité de rédaction de la Loi fondamentale de la future région administrative spéciale. Sans doute l'Alliance soutenait-elle la démocratie en Chine et les étudiants en fuite à l'étranger mais, ce faisant, elle n'interférait que dans son propre avenir. Pékin y voyait une ingérence dans ses affaires intérieures et soupçonnait Londres de connivence avec « ceux qui tentent d'importer les « soi-disant démocraties », « liberté » et « droits de l'homme » de l'Occident ».

Le gouvernement de Hong-Kong, en effet, tenta d'enrayer la crise de confiance née du massacre de Tien Anmen et exacerbée par les menaces de Pékin. Mais, lorsqu'il adopta une position plus ferme pour regagner une crédibilité largement entamée par ses réticences en

matière de passeports, Pékin déclencha un tir de barrage l'accusant d'interférer « sauvagement » dans la rédaction de la Loi fondamentale et de jouer « la carte de l'opinion publique et de la confiance » au lieu de lui remettre Hong-Kong prospère et soumise en 1997. Le nœud du problème est que les accusations d'hostilité et d'ingérence sont devenues des éléments intrinsèques des explications officielles actuelles sur ce qui s'est passé à Pékin entre avril et juin 1989. La thèse est que les manifestations furent organisées par une « poignée de conspirateurs » soutenus par des « forces internationales hostiles » suivant une stratégie d'« évolution pacifique » pour renverser le système politique chinois. La thèse fait rire, la carte chinoise n'est plus un atout, le marché chinois a perdu son effet de loupe, le régime chinois n'a jamais été aussi isolé et ses dirigeants aussi décomposés mais les gouvernements occidentaux se sentent toujours tenus de préserver de bonnes relations avec Pékin. L'ennui est que l'approche conciliante adoptée par nombre de pays démocratiques n'a pas adouci les dirigeants chinois et que les accommodements qui pourraient être trouvés ne survivraient pas à Deng Xiaoping. Sans doute les partisans de la fermeté s'illusionnent-ils parfois sur l'influence qu'ils pourraient avoir sur la Chine, du moins n'apparaissent-ils pas comme influençables. Ironie – amère pour Hong-Kong – est que la paranoïa chinoise multiplie, pour les pays occidentaux, les occasions de faire la preuve de leurs bonnes intentions.

L'affaire Yang Yang

La Grande-Bretagne n'est certes pas la seule à subir le retour de manivelle de la répression et du délire obsidional mais elle en est, par Hong-Kong, toute proche. La Chine ne manque pas de moyens pour prouver à la Grande-Bretagne qu'elle détient toutes les clés d'un voisinage encombrant : elle peut influencer sur le climat des investissements, jouer sur les livraisons de nourriture, couper l'eau ou l'électricité, laisser partir les hommes... De tous ces leviers, celui des migrations est sans doute le plus puissant, tant il est sensible aujourd'hui dans les pays occidentaux. Ainsi, lorsque le nageur chinois Yang Yang, de passage à Hong-Kong, fut autorisé à chercher asile aux Etats-Unis, la Chine fit sentir son déplaisir en refusant de reprendre, comme il est d'usage depuis un accord conclu en 1982, les immigrants illégaux refoulés quotidiennement par la colonie. Ce faisant, la Chine ne craignait pas de s'engager sur un terrain potentiellement embarrassant : après tout la fuite de ses ressortissants – encore accélérée lorsqu'il se confirma qu'ils ne pourraient être reconduits à la frontière – peut-être considérée comme une condamnation implicite du régime de Pékin. Rien à craindre cependant : jamais les réfugiés de la Chine de Mao ne furent perçus, contrairement aux dissidents de l'Est européen, comme fuyant un régime communiste, jamais ils ne furent accueillis, comme le furent les boat people, dans les pays occidentaux, lors des grands exodes auxquels Hong-Kong fut confronté. A présent les Boat people eux-mêmes perdent leur épaisseur politique et viennent disputer aux immigrants illégaux

les places des centres de détention de la colonie. Après quinze jours de blocage, mille Chinois du continent s'entassaient aux mains de la police, en attente d'un renvoi en Chine.

Le commentaire de l'Agence Chine Nouvelle pour engager les autorités de Hong-Kong à s'incliner résonne comme un écho à la réponse, dix ans auparavant, de Deng Xiaoping à Carter qui lui demandait de respecter la liberté de circuler en Chine : « Vous en voulez combien de millions ? ». Après d'intenses négociations, la Chine accepta de reprendre ses ressortissants égarés mais tint à faire valoir que Londres avait courbé l'échine. Une lettre fut publiée dans laquelle le conseiller politique du gouverneur assurait les autorités chinoises que « le gouvernement de Hong-Kong [n'avait] pas l'intention de permettre que le territoire soit utilisé comme base d'activité subversives contre la Chine ». Tout en réaffirmant l'autorité de la loi, le fonctionnaire britannique rappelait à son homologue chinois l'arrestation des membres du Groupe du 5 avril, responsables d'une manifestation. La référence étonnante à la notion d'« activités subversives », inconnue comme telle de la législation en vigueur, semblait concéder à Pékin la faculté de fixer les limites du tolérable sans égards pour les lois de la colonie et le futur Bill of Rights, mais les manifestants arrêtés furent promptement relaxés par la justice.

Le système politique de Hong-Kong n'est certes pas démocratique : il concentre l'essentiel du pouvoir dans les mains d'un gouverneur nommé par Londres et les habitants de la colonie ne peuvent élire leurs représentants au suffrage universel direct. Mais si, pendant si longtemps, l'arbitraire a pu être limité, les libertés individuelles respectées et l'indépendance de la justice préservée, c'est parce que l'administration coloniale est en dernier ressort, responsable devant le Parlement britannique. Cette sauvegarde disparaîtra en 1997.

A moins que l'Assemblée nationale populaire, future interprète pékinois de la Loi fondamentale, ne devienne entre-temps un pouvoir démocratique. A moins que Hong-Kong ne se dote rapidement d'un Parlement représentatif et souverain. Bien entendu, aucun pouvoir législatif, même élu au suffrage universel, aucun projet de Constitution, même libéré de la dictée de Pékin, ne pourrait empêcher la Chine de les fouler aux pieds le moment venu. Du moins ferait-elle au prix d'une réprobation internationale certaine et d'un possible embarras diplomatique. Ce serait le meilleur garde-fou que la Grande-Bretagne pourrait laisser derrière elle.

Démocratie impossible...

Les premiers mois de 1990 furent une période cruciale pour Hong-Kong, à mi-chemin de la déclaration conjointe et de la reprise en main par la Chine. Ils se traduisent par un intense ballet diplomatique pendant que le Comité de rédaction de la Loi fondamentale,

dominé par la Chine, mettait un point final à ses travaux. En visite le 12 janvier à Pékin, le gouverneur de Hong-Kong tenta en vain de rétablir le climat en appelant à distinguer « une petite pluie en un typhon » lors d'une conversation toute météorologique où il lui fut reproché de laissé semer « le vent et la tempête » à propos d'une manifestation isolée promettant à Deng Xiaoping le sort des anciens maîtres communistes d'Europe orientale.

Les Britanniques pourtant ne prétendaient pas étendre à Hong-Kong la célébration de la liberté retrouvée à l'Est. De passage dans la colonie, Douglas Hurd, nouveau secrétaire au Foreign Office, assurait que l'idéal serait de « mettre en place, à partir des élections de 1991 au Conseil législatif, un système qui satisfasse l'aspiration de Hong-Kong à plus de démocratie et qui dure au-delà de 1997 ». Ces propos sibyllins, accueillis avec un mélange de déception et de soulagement, reflètent le dilemme de Hong-Kong et la pente préférée des diplomates britanniques. Reste que sous la subtile notion de convergence se profile une encombrante réalité : en reportant toute décision de démocratisation pour s'assurer de sa conformité avec la Loi fondamentale, Londres se décharge sur Pékin du soin de tenir ses promesses ; en mettant l'accent sur la continuité, le gouvernement britannique donne, par anticipation, aux dirigeants chinois actuels un droit de veto sur la liberté et la démocratie à Hong-Kong.

La Loi fondamentale de la future région administrative spéciale de Hong-Kong fut approuvée le 16 janvier à Canton par un Comité de rédaction largement dominé par les représentants de Pékin. Ce fut, en théorie, un moment solennel présenté par Deng Xiaoping comme d'une « grande importance historique pour le passé, le présent et l'avenir, non seulement pour le Tiers-Monde mais pour toute l'humanité ». Mais la réalité déçut même les représentants de Hong-Kong les moins portés aux idées libérales sauf lorsqu'elles s'appliquent aux mille et une façons de faire de l'argent. Au terme d'un faux suspense entretenu par les consultations sino-britanniques, Pékin accepta de porter le nombre des élus au suffrage universel direct de 18 en 1991 à 20, soit le tiers des membres du Conseil législatif, en 1997. Pour faire bonne mesure, un système bicaméral assurera qu'aucune loi déplaisant à Pékin ne puisse être votée. Dès lors l'enjeu n'est plus la démocratie souhaitée par Londres mais l'autonomie promise par Pékin.

Autonomie improbable

Tout au long du processus de rédaction de la Loi fondamentale, l'attention s'est polarisée sur le système électoral plus que sur les questions cruciales des pouvoirs du législatif et de l'indépendance de la justice. Sans équilibre des pouvoirs, il n'y aura ni Etat de droit, garant des libertés contre l'arbitraire, ni administration transparente, garde-fou contre la corruption et les privilèges, ni même environnement favorable à ces libertés économiques

que les hommes d'affaires tiennent souvent pour acquises. La Loi fondamentale instaure un chef de l'exécutif tout-puissant nommé par Pékin. La publication du Bill of Rights promis par Londres est, par contre, problématique, la Chine n'étant pas prête à admettre l'introduction à Hong-Kong de principes légaux ayant un statut supérieur à ses propres lois. La loi fondamentale elle-même est, selon les termes d'un représentant de Pékin, la « fille » de la Constitution chinoise et il n'est pas prévu de juridiction indépendante pour l'interpréter en cas de conflit entre Hong-Kong et le gouvernement central.

Les désaccords sont déjà patents entre la Chine et la Grande-Bretagne sur l'exercice de la liberté ; ils risquent d'être résolus par le politique plus que par le judiciaire en 1997. Comme l'explique le président de la Cour suprême populaire : « c'est une erreur de penser que, parce qu'il y a une loi, la justice puisse être administrée indépendamment de la politique du Parti ». Jusqu'à quel point la future région administrative spéciale peut-elle être autonome lorsque le chef de l'exécutif n'a de comptes à rendre qu'à ses maîtres de Pékin, lorsque le pouvoir d'interpréter la Loi fondamentale est dévolu à la chambre d'enregistrement du régime et lorsque les dirigeants chinois ont tout pouvoir de définir et de réprimer les actes de « trahison, sécession, sédition ou vol de secrets d'Etat », d'imposer l'état de guerre ou d'interdire les formations politiques subversives ou ayant des liens avec des groupes étrangers ?

Lorsqu'il rendit compte des négociations avec la Chine devant la Chambre des Communes, Douglas Hurd expliqua qu'il n'était pas facile de réconcilier les deux sentiments les plus fréquemment exprimés lors de sa visite à Hong-Kong : d'un côté le souhait d'une démocratisation rapide, de l'autre la crainte qu'une confrontation avec la Chine ne déstabilise Hong-Kong dans la période de transition et ne la rende ingouvernable. Le fait est que toutes les initiatives de la Grande-Bretagne sont perçues en Chine comme autant de provocations. Le problème est que la déraison de Pékin est ressentie à Londres comme une raison supplémentaire d'avancer prudemment, au risque de reculer sans combat. Dès lors, la question est de savoir si la Grande-Bretagne va effectivement cesser de gouverner Hong-Kong avant même le transfert de souveraineté³.

Londres n'a certes pas l'intention de supporter un condominium sino-britannique jusqu'en 1997 mais les repères se brouillent à Hong-Kong, comme en témoignent les explications d'un fonctionnaire après la censure d'un film sur Tien Anmen jugé, a priori, déplaisant pour Pékin : « ce qui irritait la Chine en avril 1989 n'est pas ce qui l'irrite aujourd'hui. C'est une cible mouvante... Nous devons rester attentifs à la sensibilité politique changeante des dirigeants de Pékin... Le gouvernement chinois pourrait s'offenser et attaquer Hong-Kong, ce qui causerait du souci et de l'inquiétude dans la population ». A l'heure où la population de Hong-Kong attend de la Grande-Bretagne qu'elle garantisse sa liberté, de tels propos grincent comme la dernière vis du cercueil. Trop de gens à Hong-

3. Voir Philip Bowring, « Loss of nerve », *Far Eastern Economic Review*, 18 janvier 1990 et Emily Lau, *ibid.*, « Whithout a flight », 1^{er} février 1990.

Kong apprennent à dissimuler leur pensée pendant que les Britanniques s'épuisent à prévenir les réactions chinoises. Les journalistes sont en première ligne qui, à moins d'un passeport, hésiteront à offenser leurs futurs maîtres. Le dilemme des médias résume celui de Hong-Kong qui aspire à la liberté mais glisse insensiblement vers la conformité. Reste l'autocensure ou la fuite.

La course aux passeports

Sept ans avant le retour à la Chine, les promesses d'autonomie semblent soudain très lointaines et les perspectives de mise au pas, par contraste, toutes proches. Depuis le massacre de Tien Anmen, les habitants de Hong-Kong n'appréhendent plus l'inconnue du 1^{er} juillet 1997 ; c'est à présent le connu qui les inquiète. La crise de confiance se manifeste avant tout par la recherche éperdue de passeports. La représentation de Singapour fut littéralement prise d'assaut lorsqu'elle annonça la prise d'assaut lorsqu'elle annonça l'attribution de 100 000 permis de résidence à des professionnels qualifiés et à leurs familles. Nombre de pays du Pacifique et d'Amérique latine rivalisent d'ardeur pour attirer compétences et investissements en proposant un refuge de rechange à ceux qui ne satisfont pas aux conditions imposées par les destinations phares des candidats au départ : Canada, Etats-Unis ou Australie. Dans la foulée, une cohorte d'intermédiaires plus ou moins autorisés se lancent dans un fructueux commerce de passeports de complaisance. Dans cette atmosphère délétère, les morts eux-mêmes se mettent à émigrer pour suivre leur famille dans leur pays d'adoption. Hong-Kong deviendrait-il un nouveau Casablanca – fragile sanctuaire plus que jamais voué à Mammon, où les passeports et les visas deviendraient l'ultime étalon de valeur ?

Cette propension à l'émigration n'est pas un phénomène nouveau : Hong-Kong, ville refuge et création des migrations, est aussi la capitale de la diaspora chinoise et fonde sa prospérité sur la mobilité des hommes, des capitaux et des marchandises. Les mouvements de population ne sont pas uniquement liés à l'incertitude politique, ils témoignent de l'émergence de nouveaux réseaux tissés par les communautés chinoises autour du bassin Pacifique. Cette évolution de fond a été accélérée par le massacre de Tien Anmen qui y a ajouté un élément de panique. Singulier destin que celui de Hong-Kong qui, pour avoir si bien intégré le redéploiement de l'économie mondiale autour d'un ensemble de nouveaux flux qui se jouent des frontières et des territoires, en avait presque oublié que les hommes situés au cœur de ces réseaux ressortissent, quant à eux, d'une logique territoriale et que leur liberté de mouvement reste l'affaire des Etats. L'affaire de la Chine, d'abord, qui pousse les habitants de Hong-Kong à fuir leur avenir de ressortissants chinois, l'affaire des pays d'accueil, ensuite, qui ont une influence déterminante sur les possibilités de sortie : le rythme des départs est à la fois freiné par les quotas d'immigration et accéléré par les conditions

d'accession à une citoyenneté. C'est ainsi que mille personnes quittent Hong-Kong chaque semaine soit pour s'installer définitivement à l'étranger, soit pour satisfaire aux obligations de résidence qui leur permettront d'obtenir une nationalité de rechange en 1997.

42 000 personnes ont quitté la colonie en 1989, soit quatre fois plus qu'en 1985, et le nombre des départs pourrait atteindre 55 000 en 1990. Si cette tendance se poursuivait, Hong-Kong deviendrait, en quelques années, une société sandwich privée de classes moyennes éduquées qui sont le ferment de sa prospérité. Les cadres qualifiés sont, en effet, les plus portés à émigrer : les couches populaires n'ont souvent ni les moyens, ni le désir de s'expatrier et les familles dirigeantes, si promptes à afficher leur confiance dans l'avenir, savent pouvoir se ménager une porte de sortie si leur optimisme s'avérait déplacé. La confiance est certes une valeur cotée en bourse mais la méthode Coué ne suffira pas à rassurer les investisseurs et le nouveau complexe aéroportuaire de 16 milliards de dollars lancé par les Britanniques en gage de prospérité future ne suffira pas à désamorcer le mouvement de repli qui porte les hommes, les capitaux et les entreprises vers des cieux plus sereins. Dans une ville où les investissements immobiliers s'amortissent en cinq ans, chacun sait que 1992 sera la période charnière où se compteront ceux qui parient sur l'avenir de Hong-Kong après 1997. Chacun sait également que si l'exode des cerveaux prenait la forme d'une hémorragie, ce serait la fin du miracle.

La chasse aux passeports touche indifféremment hommes d'affaires, ingénieurs informatiques, enseignants, médecins, juges, policiers... dans un processus persistant qui peut à tout moment avoir un effet boule de neige. Ce malaise grandissant mine la compétitivité du secteur privé et la loyauté du service public, seule sauvegarde contre la corruption et le trafic d'influence rampants en Chine. Les affaires marchent à Hong-Kong parce que l'administration est simple et efficace et parce que la justice est impartiale. Même ceux qui se refusent à envisager que la Chine puisse sacrifier la poule aux œufs d'or à la pureté du dogme craignent qu'elle ne détruise Hong-Kong presque par inadvertance sur fond de déliquescence de l'administration coloniale. La corruption est déjà monnaie courante dans les affaires avec la Chine ; elle est aussi tolérée, pour des raisons politiques, dans les pratiques des entreprises chinoises de Hong-Kong ; elle risque de devenir la norme si le désir d'émigrer se transformait en débandade.

Le filet de sécurité

En 1984, lors de la signature de la Déclaration conjointe, Sir Geoffroy Howe déclarait à ceux qui demandaient des garanties : « je préfère me concentrer sur le navire plutôt que sur les canots de sauvetage ». Aujourd'hui, le principal souci des Britanniques est d'éviter que l'absence d'échappatoire provoque un sauve-qui-peut généralisé et que le navire

devienne ingouvernable. Le meilleur remède contre la panique est une assurance en forme de passeports : les bénéficiaires seraient d'autant moins pressés de quitter la colonie qu'ils pourraient, le cas échéant, obtenir la pleine citoyenneté britannique sans avoir à justifier de cinq ans de résidence en Grande Bretagne. Selon cette logique d'apparence paradoxale, les passeports sont une incitation à rester – au moins jusqu'en 1997 – plutôt qu'à partir.

Le gouvernement de Margaret Thatcher a fait sien cet argument et proposé un filet de sécurité. Non pas pour honorer ses obligations envers ses trois millions de sujets asiatiques – selon les dirigeants Britanniques, l'opinion publique ne le tolérerait pas. Ni même pour faire pression sur la Chine en donnant aux personnes indispensables au fonctionnement de l'économie la possibilité de voter avec leurs pieds. Mais dans le soucis tout pragmatique d'ancrer les compétences à Hong-Kong jusqu'en 1997 et de retarder l'effondrement de l'administration. Dès lors, l'élément crucial est le nombre des passeports qui peut rassurer les 750 000 personnes les plus susceptibles de partir ou les déstabiliser par l'inquiétude des laissés-pour-compte. Après mûre réflexion, le gouvernement britannique annonça l'attribution de 225 000 passeports, provoquant une ultime déception à Hong-Kong et une levée de boucliers à la Chambre des communes. L'aile droite du parti conservateur cria à la trahison en agitant l'épouvantail d'une vague d'immigration asiatique et le parti travailliste fut trop heureux d'habiller son refus d'accueillir les sujets britanniques de Hong-Kong par une dénonciation vertueuse de l'« élitisme » du plan gouvernemental.

La Chine acheva de faire du gouvernement britannique le héros malgré lui de la cause de Hong-Kong. Dans un communiqué vengeur, l'Agence Chine Nouvelle l'accusa de chercher à perpétuer son règne en décidant unilatéralement de la citoyenneté des nationaux chinois de Hong-Kong. Le moyen imaginé par Londres pour restaurer la confiance fut dénoncé par Pékin comme un complot visant à déstabiliser Hong-Kong, ce qui relève sans doute de la magie du verbe, la paranoïa chinoise ayant précisément pour effet d'exacerber la crise de confiance. Pour faire bonne mesure, la Chine annonça que les porteurs de passeports britanniques seraient, en 1997, considérés comme des ressortissants de la République populaire privés de toute protection consulaire. Dans ces conditions, bien peu de bénéficiaires de passeports se risqueront à rester à Hong-Kong après le transfert de souveraineté. Les autres seront remis au groupe de bureaucrates, de démocrates ou d'autocrates qui se trouvera à la tête de la Chine en 1997.

Sept ans avant le retour à la Chine, les jeux sont loin d'être faits. Hong-Kong, comme la Chine, est suspendu aux battements de cœur de Deng Xiaoping qui rythment le théâtre d'ombres de la politique chinoise où quelques vétérans et leurs épigones se neutralisent mutuellement en recyclant des slogans d'un autre âge. L'heure de vérité sonnera lors de la mort de Deng Xiaoping et de la lutte pour le pouvoir qui s'ensuivra. Hong-Kong espè-

re que les « réformateurs » l'emporteront mais la réaffirmation d'une politique d'ouverture ne suffira pas à rétablir la confiance. La différence, disaient les Polonais il y a quelques années, entre la liberté et la libéralisation est la même qu'entre un canal et une canalisation.

La seule réforme économique ne constitue pas le bout du tunnel : les Chinois l'ont appris à leurs dépens lors du massacre de Tien Anmen et les Vietnamiens sont en train de s'en persuader. Que demandent les habitants de Hong-Kong ? Rien d'autre que ce qu'ils refusent aux Boat people : une issue de secours et un minimum de garanties pour envisager plus sereinement le retour à la mère patrie. Ils veulent être des individus avec leur liberté et leur responsabilité et non des masses indifférenciées ; des citoyens avec leurs droits et leurs devoirs et non de simples pions dans les mains du pouvoir. En quête d'une communauté politique où ils puissent exercer leurs droits, les habitants de Hong-Kong sont à la recherche d'une citoyenneté.

Le roi est nu, Ubu est un roi...

Messages, N°47, mars 1992 ou Le Soir (Bruxelles), 24/03/1992

par François Jean

Dans un monde en plein bouleversement, la Birmanie fait aujourd'hui figure de point fixe... jusqu'à la caricature. Le général Ne Win, au pouvoir depuis le coup d'Etat de 1962, a certes laissé place à une junte militaire - le SLORC - en juillet 1988 mais il continue de régner derrière le rideau. Les élections, promises après les massacres d'août et septembre 1988, ont certes été marquées par une victoire écrasante de la Ligue Nationale pour la Démocratie mais les démocrates sont toujours pourchassés, emprisonnés, muselés. Le pays, considéré dans les années 50 comme l'un des plus riches d'Asie, est certes devenu l'un des plus pauvres du monde mais ses ressources naturelles sont plus que jamais troquées par ses dirigeants contre des armes et des dollars. En ces temps incertains, la Birmanie a rejoint la confrérie des irréductibles qui, du Viêt-nam à la Corée du nord, se réchauffe à l'ombre de la Chine.

Mais cette oasis de stabilité déborde en permanence sur les frontières des pays voisins. Il ne s'agit bien sûr ni de dynamisme commercial, ni d'expansionnisme territorial mais tout simplement de réfugiés. Depuis plus de dix ans, la Thaïlande tolère, à titre précaire, des dizaines de milliers de Mons, de Karens et de Karennis réfugiés sur son territoire. De même, le Bangladesh est régulièrement confronté à l'exode des Rohingyas originaires de la province occidentale de l'Arakan. Des réfugiés d'ailleurs apparemment mal inspirés: à l'heure où chacun, en Europe, leur prête l'intention toute prosaïque d'aspirer à une vie meilleure, voilà qu'ils vont la chercher au Bangladesh... Les Rohingyas de Birmanie sont, avec les Touaregs du Mali ou les Somaliens d'Ethiopie, une triste illustration de ces réfugiés oubliés, poussés par la persécution vers un exil misérable, dans l'indifférence générale.

Ce n'est certes pas la première fois que les musulmans de l'Arakan s'enfuient au Bangladesh. En 1978 déjà, 25000 Rohingyas étaient venus s'échouer dans la région de Cox's bazar, fuyant un recensement en forme de chasse à l'homme au terme duquel ils furent poussés vers la frontière et qualifiés d'"immigrants illégaux". Il fallut alors de fortes pressions internationales pour que la Birmanie accepte leur rapatriement, au grand soulagement du Bangladesh qui craignait - et craint toujours - de devoir assumer, sur le long

terme, les conséquences de la répression birmane. Cette année encore, plus de 100.000 Rohingyas sont venus chercher refuge au Bangladesh avec, toujours, les mêmes récits de quadrillage militaire, de destruction de villages, de travail forcé, de pillage, de viols et d'oppression. Avec comme seule issue l'exode, comme si les Rohingyas étaient devenus indésirables dans leur propre pays. Mais cette politique de terreur ne se limite pas à l'Arakan; elle s'inscrit dans une stratégie globale de liquidation des oppositions et des mouvements armés dans les régions de minorités. C'est ainsi qu'après avoir présidé à la transformation des guérillas communistes du Nord en bandes de trafiquants, le SLORC, dopé par des injections massives d'armes chinoises, a déclenché une offensive sans précédent contre les Mons, les Karens et les Kashins, avec comme conséquence un nouvel afflux de réfugiés en Thaïlande.

Mais si les minorités se rappellent à notre souvenir en débordant des frontières, les échos de la société birmane sont devenus presque inaudibles. Depuis 1988, l'histoire de la Birmanie est celle de l'étouffement progressif de toutes les composantes de la société: massacres d'étudiants, mise au secret d'Aung San Suu Kyi¹, arrestation des dirigeants élus de l'opposition, reprise en main musclée des bonzes, déplacements forcés des citoyens, répression des minorités, remise au pas des fonctionnaires qui, selon des méthodes éprouvées, sont contraints de remplir inlassablement d'humiliants questionnaires pour assurer leur tranquillité. Depuis que les massacres de 1988 ont ponctué d'un bain de sang un quart de siècle de dictature militaire, le SLORC ne règne plus que par la peur et le mépris. La propagande du régime tourne à vide sur fond de régression économique et de répression politique. La "voie birmane vers le socialisme" a laissé place à l'exaltation de la "pureté birmane" et le chef actuel de la junte s'essaie à de sidérantes déclarations télévisées: "le pays est aujourd'hui régi par la loi martiale, la loi martiale veut dire pas de loi du tout"...

Le régime birman est sans doute l'illustration la plus achevée de ces pouvoirs mafieux qui règnent en prédateurs, dans un climat de terreur, sur le malheur d'un peuple. Les pays d'Asie du Sud-est, si portés à l'affairisme sous couvert d'"engagement constructif" et si prompts à récuser l'idée des Droits de l'homme au nom du "consensus asiatique", pourraient bien s'aviser un jour que la logique des mafias déborde les frontières des Etats.

Opération Overdrive^(R)

Edito Messages, N°57, février 1993

par François Jean

"il n'est pas de sketches qui se puisse faire en 205, nous roulons en Jaguar, profitons en..."

Ce début d'année n'a pas failli à la règle et nous voici submergés de bilans de fin d'année qui tous déclinent des mots très familiers : humanitaire, militaire, assistance, ingérence... Notre agenda semble se généraliser et notre réflexion - de l'humanitaire-alibi à la délicate articulation entre humanitaire et politique - trouve soudain des ancrages emblématiques en Bosnie ou en Somalie. Mais notre action, surtout, se déploie à présent dans un environnement en pleine transformation : les doctrines évoluent, les acteurs se multiplient, la confusion s'accroît et les questions s'exacerbent dans une débauche de treillis et de sacs de riz, de résolutions onusiennes et de velléités d'assistance, d'obligation morale et de vacance politique.

Sur cette scène encombrée, le risque est grand que l'humanitaire, aujourd'hui courtisé, devienne la cantinière des armées, l'auxiliaire des Etats ou le miroir de la charité. Le risque est grand, aussi, que notre latitude d'action vienne à se rétrécir dans un climat de confusion intellectuelle, de concurrence institutionnelle, de surenchère télévisuelle, d'embrouilles organisationnelles et d'inertie opérationnelle... Mais nous n'avons pas dit notre dernier mot et les incertitudes actuelles sont une sorte de défi qui nous incite à nous renforcer pour devenir un pôle d'intervention et de proposition. Médecins Sans Frontières, en effet, n'aborde pas sans atouts cette période de recomposition : un savoir faire éprouvé, une efficacité reconnue, une image forte, une crédibilité croissante et une lucidité critique qui nous met en position de peser sur les événements. Cette position doit être aujourd'hui mobilisée par une ambition et une réflexion.

Notre ambition est de nous affirmer à travers toutes nos sections comme un acteur central de l'aide humanitaire. Pas seulement pour des raisons institutionnelles mais aussi, et surtout, parce que les crises auxquelles nous sommes confrontés soulèvent des questions morales et politiques que nous ne pouvons éluder. C'est pourquoi, nous devons faire enten-

dre notre voix, intervenir dans le débat public et assumer pleinement notre rôle d'acteur et de témoin des grandes tragédies de la planète. Mais cette ambition ne servirait de rien si elle restait confinée à quelques préposés à la parole condamnés à endosser le masque de l'expert ou du gourou. Cette réflexion ne peut qu'être collective tant il est vrai que les enjeux du moment sont ceux auxquels nous sommes chaque jour confrontés aux sièges et dans les missions.

Le prochain rapport annuel, qui fera suite à *Populations en danger*, pourrait être l'un des vecteurs privilégiés de cette ambition commune. L'an dernier, des délais de réalisation très serrés n'avaient pas permis d'assurer une vraie participation des membres de MSF à la réflexion sur les principaux thèmes de *Populations en danger*. Le chantier du prochain rapport doit démarrer sans tarder pour que puisse se développer une dynamique de réflexion dans l'ensemble du mouvement MSF. Quant au thème central du rapport, il faut en discuter avec tous ceux qui se sentent concernés mais il vous sera proposé dans le prochain numéro de Messages, dès que le Conseil International se sera prononcé. Que pensez vous de la Communauté internationale et des Nations unies?

Esthétique de la misère : contre-champ

Le Journal des Expositions, octobre 1996

Propos recueillis par
Camille Saint-Jacques.

L'économie est à la mode. Pas de bonne exposition d'art contemporain qui n'ait ses champions de l'économie "douce", ses chantres des échanges "infra", "trans", parallèles...de préférence en milieux exotiques: le ghetto, le Tiers-Monde, la Marge! C'est le chic de l'époque. Après le "plein-airisme" écolo d'hier, on s'adonne sans frein à une version molle et dépolitisée de l'esthétique de la misère vue depuis le Café Beaubourg. C'est franchement à vomir. Dînettes sociologiques et bons sentiments communautaires ravissent les "yeux fatigués des bourgeois affairés" - comme disait Matisse -, sans oublier de griser au passage les technocrates badins du ministère: business oblige!

Côté réalité, la vie continue, la guerre aussi avec son cortège de malheurs. Nous avons demandé à François Jean, directeur de recherches à la Fondation Médecins Sans Frontières, de retour d'une mission de deux mois en Tchétchénie, de faire le point sur les recherches actuelles concernant les économies de crise et de guerre. Hors sujet?

Camille Saint-Jacques: L'ouvrage collectif¹ dont vous avez dirigé la rédaction en compagnie de Jean-Christophe Rufin rappelle qu'il n'y a pas d'armée de "libération" sans une économie de prédation plus ou moins criminalisée et dont les premières victimes sont en général les populations à "libérer" elles-mêmes. Le tabou sur ces questions d'intendance disparaît aujourd'hui car l'extinction du conflit Est-Ouest a dissipé la fumée idéologique qui les occultait jusqu'ici. Devons-nous en conclure à la fin des enjeux politiques au profit des guerres purement économiques, "ethniques" ou "tribales"?

François Jean: Je ne crois pas que l'on puisse conclure à la fin des conflits politiques, bien au contraire, la rébellion armée est toujours affaire de pouvoir. Cela étant, depuis la fin de la Guerre Froide, le nuage de fumée idéologique s'est en partie dissipé et l'on réalise à présent que l'on avait surestimé les facteurs extérieurs. Les conflits contemporains, longtemps perçus comme des manifestations périphériques de l'antagonisme Est-Ouest, apparaissent à présent pour ce qu'ils sont: des conflits internes où la dynamique

1. *Economie des guerres civiles*, sous la direction de François Jean et Jean-Christophe Rufin, Collection Pluriel, Editions Hachette.

de la violence procède essentiellement de déterminants locaux. On redécouvre aujourd'hui la diversité et la complexité des dynamiques de mobilisation, aussi bien économiques que politiques.

A cet égard, on ne peut que regretter la tendance actuelle à remplacer la lecture idéologique de la Guerre Froide par de nouveaux paradigmes centrés sur la dimension "ethnique" ou "mafieuse" des conflits. Ces schémas globaux d'explication sont tout aussi réducteurs que le précédent. Il nous semble, en effet, que l'économique occupe, le plus souvent, une place subordonnée dans des processus conflictuels qui restent dominés par le politique. Cela étant, les problèmes "d'intendance", comme vous dites, n'en sont pas moins importants. Pour financer leur lutte dans la durée, les mouvements armés doivent organiser des circuits économiques spécifiques pour acheter des armes, former leurs cadres, etc. mais surtout pour "gérer" leurs rapports avec les populations qu'ils contrôlent ou prétendent représenter. Cette dimension économique n'est donc ni exclusive, ni dominante, mais elle est essentielle dans la dynamique des conflits. Nous avons regroupé ces stratégies économiques en deux grandes catégories: la prédation et la criminalisation. La prédation consiste à extraire des ressources, en particulier sur le dos de la population. Ces pratiques de spoliation sont toutefois moins unilatérales qu'il n'y paraît : elles s'intègrent souvent dans une relation d'échange avec la population. Au Mozambique par exemple, en échange des ponctions - en nourriture ou sous forme de travail forcé - opérées sur les populations, la RENAMO (Résistance Nationale Mozambicaine) fournissait des prestations de sécurité ou de maintien à distance de l'Etat, considéré comme illégitime dans certaines zones rurales. Ce contrat tacite de protection, même s'il n'est pas volontaire, témoigne cependant d'un certain degré de légitimité de la guérilla vis à vis de la population. On retrouve ici une forme primaire de contrat social entre des citoyens qui acceptent de payer pour être protégés par un Etat dont les attributs essentiels sont, précisément le monopole de la violence et le monopole de la fiscalité. On observe aussi, notamment à travers ce racket de la protection, une tendance à la constitution de contre-Etats en marge des Etats existant dans beaucoup de conflits internes.

La criminalisation renvoie à des pratiques qui vont de l'exploitation et de la commercialisation de ressources licites: bois, pierres précieuses..., mais en dehors de la légalité, jusqu'aux trafics de produits illicites tels que la drogue ou les objets archéologiques. Au-delà de l'illégalité, ce qui caractérise ces processus, par ailleurs assez proches des mécanismes de l'économie capitaliste, c'est leur côté destructeur: le plus souvent, cette extraction s'effectue sans souci du futur ou de ses conséquences économiques et sociales.

C.S.-J. : L'intérêt des intellectuels, des artistes et des chercheurs pour les économies de crises ou de guerres ne fait que croître depuis plusieurs années. Le troc, les systèmes économiques non monétarisés ou marginaux, les systèmes juridiques non écrits attirent

et séduisent plus que jamais les faiseurs de modes. Comment expliquez-vous ce phénomène ? Quels enseignements peut-on espérer en tirer pour nos sociétés ?

F.J. : Ces phénomènes étaient auparavant assez peu étudiés parce que la science économique – ou politique – tend à perdre ses repères lorsqu'elle ne peut plus se référer à un cadre politique défini, en l'occurrence par l'Etat. L'inadaptation des schémas classiques d'explication, évidente dans les zones de conflit, est également perceptible à propos de ce que l'on appelle en France des « zones de non-droit » ou aux Etats-Unis des « ghettos ». Cela renvoie, plus largement, à la difficulté d'appréhender une réalité à la fois globale et fragmentée où les clivages Est-Ouest, et même Nord-Sud, de nouvelles lignes de fracture apparaissent au sein même de chaque société tandis qu'émergent de nouveaux flux (de biens légaux ou illégaux, de personnes mais aussi de valeurs et de phénomènes culturels) qui se jouent des frontières et des territoires et échappent très largement aux modes de régulation traditionnels. L'analyse des situations de conflits peut faciliter une meilleure compréhension de ces dynamiques sociales, de ces phénomènes de réseaux, etc. qui débordent les Etats ou les remettent en cause.

C.S.-J. : Beaucoup sont enclins aujourd'hui à considérer que ce qu'on appelait autrefois « l'économie informelle » est désormais la réalité de l'économie. A la fois parce que c'est la seule qui semble se développer inéluctablement, en rhizomes, et aussi parce qu'on peut la comparer au premier âge de l'économie capitaliste, ce qui revient à lui faire don d'un futur historique qui semble manquer au système formel. En renversant ainsi les hiérarchies ne risque-t-on pas d'aboutir à une collusion avec le discours libéral qui, lui aussi, ne voit dans les systèmes étatiques de contrôle que des artifices nuisibles ?

F.J. : Les économistes parlent d'économie informelle pour désigner – faute de mieux – la part de l'activité qui échappe aux statistiques officielles. On en a beaucoup parlé à propos de l'Afrique parce que les données recueillies par les institutions financières internationales, donnaient l'impression d'un continent en train de sombrer...Et pourtant, tout le monde peut en témoigner, l'Afrique est loin d'être moribonde ! On voit bien que cette économie - dont les mécanismes ne sont d'ailleurs pas si différents de ceux de l'économie dite réelle – fonctionne. Dans certaines des situations auxquelles nous nous sommes intéressés – je pense à la Somalie, au Liberia...- l'Etat s'est effondré et l'économie tout entière est de facto devenue informelle. Ce qui pose problème c'est que l'Etat ayant disparu, il n'y a, souvent, plus de cadre légal favorisant les investissements à long terme, plus de mécanismes de redistribution, plus de services publics...Dans ces conditions, on observe une tendance à l'internationalisation et à la privatisation de la protection sociale ou de ce qui en tient lieu. De même que, dans les pays occidentaux, l'usure de l'Etat providence se traduit par une privatisation progressive de la protection sociale, assortie d'un traitement spécifique - et très

largement caritatif – pour les « exclus » ; de même, dans les pays en crise, on observe la mise en place d'un filet de sécurité minimum essentiellement géré par les organisations internationales ou les ONG occidentales. C'est ainsi qu'après avoir perdu le monopole de la violence et de la fiscalité, certains Etats se voient également dépossédés de leurs responsabilités, en termes de protection sociale et de services publics.

Les publications :

- "La dette : catastrophe ou mutation ?", *La lettre de la presse*, 17/03/1986
- "Ethiopie", *Messages*, N° 17, oct. 1987 ou *New Horizon*, nov. déc. 1987
- "Ethiopie : aider les victimes", *Le Monde*, 31/12/1987
- "Israël : territoires occupés", *Messages*, N°22, mars 1988
- "Famine et liberté de presse", in *Séminaire international sur la liberté d'informer*, Reporters Sans Frontières, oct. 1989, p.65-68
- Compte-rendu de mission exploratoire (Europe de l'Est), *Messages*, N°34, déc.1989
- "Hong-Kong, chronique d'une mort annoncée", *Commentaires*, N°51, Automne 1990, p.479-486
- "Humanitaire, quand tu nous tiens !", *Messages*, N°44, déc.1991 ou *La Croix-l'événement*, 01/02/1992
- "Les réfugiés de guerre", in *Populations en Danger* 1992, Hachette-Pluriel, p.155-165
- "Go home", *Médecins Sans Frontières International Newsletter*, N°2, 1992
- "L'aide alimentaire en situation de crise", *Cahiers Santé*, Vol. 2, N°6, nov. déc. 1992
- "Populations en danger : les propositions de MSF", *Messages*, N°55, déc.1992
- "Crise et intervention", in *Face aux crises...*, Hachette-pluriel, 1993, p.19-42
- "Réfugiés, les trois âges", *Messages*, N°56, janvier 1993
- "Réfugiés de guerre : un défi pour l'Occident", *Politique Internationale*, N°60, Eté 1993, p.177-188
- "Vous avez dit Libéria ?", *Messages*, N°66, fév.1994
- "Opinions", *Messages*, N°67, mars 1994
- "Nourrir la guerre ?", *Courrier de la planète*, N°27, avril 1995
- "NGOS and the Peace-keepers", Work in progress, *The United Nations University*, june 1995
- "L'humanitaire irresponsable ?", *Agora*, N°36, automne 1995, p.35-41
- "Tchéchénie : la résistance à l'oppression", in *Populations en Danger* 1996, éd. La Découverte, p.126-140
- "La fin des réfugiés ?", in *Populations en Danger* 1996, éd. La Découverte, p.31-40
- The plight of the world's refugees, *World in Crisis*, Routledge, 1996, p.42-47
- Avant-propos, in *Economie des guerres civiles*, Hachette-pluriel, 1996, p.9-18
- "Aide humanitaire et économie de guerre", in *Economie des guerres civiles*, Hachette-Pluriel, 1996, p.543-589

- "Tchéchénie : guerre totale et complaisance occidentale", *Relations Internationales Stratégiques*, N°23, automne 1996
- "Tchéchénie, une guerre totale", in *Etat du Monde 1997*, éd. La Découverte, p.85-88
- "Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire", *Revue Tiers Monde*, t.XXXVIII, N°151, juillet-sept.1997, p.641-658
- "Les leçons de la grande famine", *L'autre Afrique*, 10-16 juin 1998
- "Corée du Nord : récits d'une famine cachée", *Libération*, 30/09/1998
- "Une famine liée à des choix politiques", *Le Temps* (Genève), 06/10/1998
- "Hungerherrscher" (Maître de la famine), *Die Weltwoche* NR41, 08/10/1998
- "Den Feind zu Tode streicheln" (jusqu'à la mort), *Die Weltwoche* NR46, 12/11/1998
- "Corée du Nord : zones d'ombre", *Messages*, N°101, nov.1998
- "Les organisations humanitaires internationales", *Esprit*, juin 2000
- "Chechnya : Moscow's Revenge", *Harvard International Review*, Fall 2000

Les ouvrages:

- *De Lomé I à Lomé III, les infortunes de la coopération CEE-ACP*, Liberté Sans Frontières, 1985.
- *Éthiopie, du bon usage de la famine*, Médecins Sans Frontières, 1986.
- (sous la direction de) *La dette : catastrophe ou mutation ?*, Liberté Sans Frontières, 1987.
- (en collaboration) *Atlas mondial des libertés*, Arlea, 1989.
- (sous la direction de) *Face aux crises...*, Hachette-Pluriel, 1993.
Editions anglaise, espagnole, italienne, allemande, néerlandaise et japonaise.
- (sous la direction de) *Populations en danger 1995*, La Découverte, 1995.
Editions anglaise, espagnole, italienne, allemande et australienne.
- (en collaboration avec Jean-Christophe Rufin) *Economie des guerres civiles*, Hachette-Pluriel, 1996; Edition allemande: Hamburger Edition, 1999.