



MÉDECINS SANS FRONTIÈRES

**POPULATIONS
EN
DANGER
1996**

**Action
humanitaire
et protection
des civils**

LA DÉCOUVERTE



MÉDECINS SANS FRONTIÈRES

**POPULATIONS
EN
DANGER
1996**

Action
humanitaire
et protection
des civils



LA DÉCOUVERTE

RAPPORTS ANNUELS DE MÉDECINS SANS FRONTIÈRES
(sous la direction de François Jean)

Populations en danger 1992, Hachette, coll. « Pluriel », Paris, 1992.

Face aux crises..., Hachette, coll. « Pluriel », Paris, 1993.

Populations en danger 1995, La Découverte, Paris, 1995.

Populations en danger 1996 est la version française du rapport annuel de Médecins Sans Frontières : *World in Crisis* (sous la coordination de Julia Groenwald), Routledge, Londres & New York, 1996.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES

Populations en danger
1996

ÉDITIONS LA DÉCOUVERTE
9 *bis*, rue Abel-Hovelacque
PARIS XIII^e
1996

Catalogage Électre-Bibliographie

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES

Populations en danger : action humanitaire et protection des civils / Médecins sans frontières. — Éd. 1996. — Paris : La Découverte, 1996.

ISBN 2-707-12615-2

Rameau : secours international
réfugiés : protection, assistance, etc.
Médecins sans frontières

Dewey : 361.3 : Politique sociale. Aide sociale. Aide privée. Organisations privées
341.52 : Droit international public. Statut et condition des personnes déplacées

Public concerné : Tout public

Si vous désirez être tenu régulièrement au courant de nos parutions, il vous suffit d'envoyer vos nom et adresse aux Éditions La Découverte, 9 bis, rue Abel-Hovelacque, 75013 Paris. Vous recevrez gratuitement notre bulletin trimestriel **A La Découverte**.

En application du Code de la propriété intellectuelle, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement, par photocopie ou tout autre moyen, le présent ouvrage sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français du copyright (3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© Éditions La Découverte, Paris, 1996.

REMERCIEMENTS

Stephan Oberreit et Stephan Van Praet ont activement participé à la réalisation de ce projet.

Les encadrés ont été rédigés par Jean-Hervé Bradol, Tineke Bronzwaar, Vincent Faber, Denis Gouzerh, Jeroen Jansen et Malou Nozeman.

Laurence Cerighelli, Françoise Dumas, Ilan Halevi, Anne Le Bot et Elizabeth Mascarel ont réalisé la traduction du manuscrit anglais.

Rony Brauman, Thierry Durand, Gaëlle Fedida, Eric Goemaere, Anne Guibert, François Jean, Karim Laouabdia, Noëlle Lasne, Guillaume Le Gallais, Martine Lochin, Mohamed Mohamedi et Jean Rigal ont bien voulu relire le manuscrit français et faire part de leurs remarques.

L'Agence France Presse a gracieusement fourni la photo de couverture.

Qu'ils en soient tous ici chaleureusement remerciés.

L'adaptation française de *Populations en danger 1996* a été réalisée sous la direction de Fabrice Weissman.

Glossaire des sigles courants

CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
DHA	Département des affaires humanitaires
FMI	Fond monétaire international
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
OLS	Operation Lifeline Sudan
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAM	Programme alimentaire mondial
SCF	Save the Children Fund
TPI	Tribunal pénal international

PRÉFACE

par Doris Schopper

Présidente du Conseil international
de Médecins Sans Frontières

A l'occasion de la Journée internationale des populations en danger, Médecins Sans Frontières essaiera d'attirer l'attention de l'opinion publique sur les difficultés, les défis et les dilemmes que rencontre l'assistance humanitaire aux civils. Notre dernier rapport annuel sur les populations en danger, publié au cours du premier trimestre 1995, était en grande partie consacré au génocide du Rwanda, à ses racines et à ses conséquences.

Depuis, nous avons également mis en cause l'aide humanitaire massive dans les camps de réfugiés au Zaïre et en Tanzanie. Nous avons été témoins de la transformation de ces camps en base arrière permettant aux extrémistes hutus, ayant pris part au génocide, de préparer leur vengeance, rendant ainsi le processus de réconciliation entre les deux groupes ethniques encore plus difficile. La violence est un cercle vicieux que l'humanitaire est incapable de briser et qu'il favorise parfois. Le massacre de plusieurs milliers de Hutus par l'armée lors de l'évacuation du camp de déplacés de Kibeho au Rwanda en avril 1995 en est la preuve.

Ce livre propose d'aborder sous des angles différents le rôle des organisations humanitaires et les difficultés qu'elles rencontrent dans la région des Grands Lacs, au Liberia, au Soudan, en Tchétchénie et en Bosnie. Comment répondre aux besoins des populations civiles tout en limitant les conséquences négatives de l'assistance humanitaire, notamment lorsque la manipulation de l'aide par une ou plusieurs parties envenime le conflit, comme ce fut le cas dans les camps établis aux frontières du Rwanda et au Liberia ?

Comment choisir entre une présence silencieuse permettant d'aider les victimes et une dénonciation des violations inacceptables des droits de l'homme, au risque d'être expulsé ? C'est à ce dilemme que nous avons fait face et auquel nous sommes toujours confrontés de façon aiguë dans la région des Grands Lacs, mais aussi au Soudan et en Tchétchénie. Quelle est la mission des Forces de protection des Nations unies au Rwanda et dans les régions frontalières ? Quel est leur objectif en Bosnie, où nous avons assisté à des déplacements de population justifiés par le besoin de garantir une sécurité de fait inexistante ? Ce fut également le cas à Kibeho, mais aussi à Srebrenica et à Zepa. Comme Rony Brauman le souligne en introduction, les seuls qui étaient prêts à fournir une protection n'étaient pas en mesure de le faire, et ceux qui le pouvaient ne le voulaient pas.

Plus que jamais, l'action humanitaire est confrontée au problème de la protection des civils dans des conflits où ils ne sont pas seulement pris pour cible, mais également utilisés comme otages ou boucliers humains. Qui est en mesure de garantir la sécurité physique des populations ? Quel est le rôle des organisations humanitaires ? Qui doit intervenir lorsque l'aide humanitaire ne peut plus rien pour les victimes des conflits ? Tels sont les thèmes que nous voudrions aborder dans cet ouvrage.

Au-delà de la question de la protection dans des zones en guerre, nous devons également faire face à un défi croissant : celui de la sécurité des personnes persécutées du fait de leurs opinions politiques, de leur appartenance ethnique ou de leur conviction religieuse. Au cours des dernières années, les convulsions de la planète ont porté à plus de 50 millions le nombre de réfugiés et de personnes déplacées dans le monde. Le système international de protection des réfugiés, créé après la Seconde Guerre mondiale, est confronté à un nombre croissant de demandes d'asile et au changement d'attitude de nombreux gouvernements occidentaux. Avant la chute du mur de Berlin, les réfugiés étaient le symbole de l'échec du communisme. Maintenant, ils ne sont plus considérés que comme des « immigrés économiques » représentant une charge supplémentaire dans un contexte économique et social instable.

Le risque est grand de ne plus accorder le droit d'asile et de protection aux réfugiés et de voir le rapatriement forcé et le rejet de ces personnes devenir des « solutions » acceptables. La situation est encore plus dramatique pour les personnes déplacées à l'intérieur d'un pays : n'ayant pas franchi de frontière étatique, elles ne sont pas considérées comme

réfugiées au regard du droit international ; elles ne peuvent bénéficier d'aucune protection, ni internationale, ni de la part de leur propre gouvernement. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne s'applique pas aux personnes « déplacées ». La région du Kivu, au Zaïre, constitue à cet égard un exemple édifiant. Le statut des Banyarwandas est pour le moins précaire : selon les cas, ils sont considérés comme des réfugiés, comme des personnes déplacées, ou comme des apatrides. L'afflux récent de réfugiés du Rwanda a exacerbé ce problème, privant 250 000 personnes en situation instable d'une protection officielle efficace.

Ainsi, l'écart entre la volonté de protéger les victimes et la réalité quotidienne ne cesse de se creuser. Pourtant, le droit humanitaire international, créé il y a plus d'un siècle et souvent amendé au cours des dernières décennies, devrait permettre à la communauté internationale d'apporter certains éléments de réponse. Il devrait aider à déterminer les responsabilités des individus et des organisations et, le cas échéant, permettre d'appliquer des sanctions à leur encontre.

Au cours de ces dernières années, le droit humanitaire est devenu de plus en plus difficile à mettre en pratique. Au Rwanda et en Bosnie, les responsables des génocides et du « nettoyage ethnique » à grande échelle continuent d'exercer leur emprise sur une grande partie de la population. Si la création de deux tribunaux destinés à traduire en justice les criminels de guerre de l'ex-Yougoslavie et du Rwanda constitue un premier pas encourageant, il reste encore à condamner les responsables.

Parallèlement au droit humanitaire, la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, constitue en théorie un outil efficace pour faire pression sur les gouvernements qui ne respectent pas les libertés des individus ou des minorités. Mais la mettre en pratique reste beaucoup plus ardu. L'action des agences de défense des droits de l'homme des Nations unies est lente et n'aboutit souvent à aucun résultat. Ce n'est pas surprenant. Comment une organisation directement liée à des gouvernements pourrait-elle accuser l'un de ses propres membres et intervenir, de ce fait, dans des affaires jugées internes ? Des missions de surveillance des droits de l'homme, comme celle déployée au Rwanda, seraient peut-être utiles, si leur continuité était garantie par un financement à long terme et si leur rôle était clairement défini : sont-elles là pour remplir une mission d'observation ou pour assurer la protection des victimes ? Il est indéniable

que les instruments juridiques dont nous disposons actuellement présentent bien des lacunes. Pourtant, si une volonté politique de les appliquer existait vraiment, ils pourraient se révéler d'une grande efficacité.

Étant donné la complexité des mécanismes de l'aide humanitaire et du risque qu'elle encourt d'être utilisée à des fins politiques, il est indispensable que les organismes d'aide puissent rester totalement indépendants et fermés à toute influence politique. Nous ne pouvons tolérer que notre action constitue un écran de fumée. La communauté internationale, dans son ensemble, et les gouvernements occidentaux, en particulier, doivent accepter que notre rôle n'est pas de résoudre les problèmes. Nous sommes là pour aider les populations en danger à survivre à une crise et pour pousser les gouvernements à assumer leurs responsabilités politiques en cherchant des solutions applicables à court et moyen terme.

Les mutations du contexte politique et économique à la fin du XX^e siècle vont sans doute influencer notre perception du rôle des organisations humanitaires dans le monde de demain. Depuis la création de Médecins Sans Frontières, il y a vingt-cinq ans, l'environnement humanitaire a connu de grands changements. La fracture Est-Ouest a disparu et l'appartenance au monde capitaliste ou communiste n'envenime plus les conflits. De nouvelles nations naissent ou s'effondrent dans la violence, entraînant des guerres civiles qui laisseront de profondes séquelles physiques et psychologiques pour des décennies. Avec l'instabilité croissante du contexte économique, le nombre de personnes touchées par la pauvreté ou victimes de discriminations augmente dans les sociétés occidentales et dans l'ex-URSS. Les minorités ethniques n'y échappent pas. Des maladies que l'on croyait appartenir aux pays du Sud font leur réapparition à New York ou à Moscou.

Dans vingt ans, les zones urbaines concentreront près de 60 % de la population mondiale, augmentant encore le nombre de personnes vivant dans des conditions difficiles, dans des faubourgs miséreux, prises dans l'engrenage de la pauvreté et de la violence. Quel sera le rôle des organisations humanitaires face à de telles situations ? Quel est celui des gouvernements ? Les associations humanitaires doivent-elles être considérées comme des sociétés de services à l'échelle internationale, destinées à combattre les conséquences négatives de la crise économique,

ou devons-nous au contraire dénoncer l'égoïsme croissant de notre société et pousser les gouvernements à agir ?

Au sein de Médecins Sans Frontières, cette question est l'objet de discussions passionnées ; ce livre propose un point de vue critique dans de nombreux cas de figure. Depuis sa création, l'action de MSF a toujours combiné l'aide médicale d'urgence et l'engagement personnel de ses membres à témoigner de la détresse des populations en danger.

Le monde contemporain est porteur d'un paradoxe plus vif que jamais : d'une part, les techniques de communication moderne l'ont transformé en une sorte de « village », dans lequel tout le monde est relié par Fax, téléphone et Internet, où tout ce qui se passe est immédiatement connu de millions d'hommes, où nous avons l'impression que rien n'est impossible, que nous pouvons nous déplacer partout en l'espace de quelques heures ou de quelques jours. D'autre part, le flot d'informations nous submerge, nous fait prendre conscience de notre impuissance à soulager les souffrances et à enrayer le cycle de la violence, de notre vulnérabilité dans un environnement qui échappe à notre contrôle. Conséquence : nous nous replions sur nous-mêmes et, uniquement préoccupés par notre sort, nous tentons d'oublier qu'en tant que genre humain nous portons une responsabilité commune. Dans ce contexte, l'engagement à témoigner est un acte essentiel, non seulement pour rappeler l'existence de personnes dont la survie est menacée, mais aussi pour tenter de définir les moyens de leur venir en aide afin qu'elles retrouvent leur dignité humaine.

INTRODUCTION

par Rony Brauman

« Ce qui fait que les gens de mon espèce comprennent mieux la situation que les prétendus experts, ce n'est pas le talent de prédire des événements spécifiques, mais bien la capacité de savoir dans quel monde nous vivons. »

George ORWELL

Le XX^e siècle s'est ouvert sur le génocide des Arméniens, perpétré de façon quasi clandestine, sans médias ni organisations humanitaires pour en informer le monde. Il se referme sur le génocide des Tutsis, commis à une époque où triomphe, comme jamais auparavant, le sentiment humanitaire, et dans un pays où se trouvait un contingent de 2 500 casques bleus, où œuvraient des dizaines d'ONG internationales, où la presse était présente.

Les équipes de Médecins Sans Frontières y étaient à pied d'œuvre, auprès des centaines de milliers de personnes déplacées dans le nord du pays en raison de la guerre civile ainsi que dans les camps de réfugiés du Burundi, dans les provinces frontalières du Sud. Pas plus que les autres nous n'avons compris ce qui se préparait, même si nous savions, comme les autres, qu'une explosion de violence menaçait. La présence sur le terrain, irremplaçable pour saisir les souffrances des hommes, n'amène cependant pas nécessairement à en comprendre les causes, ni à les prévenir.

À Kibeho, dans l'ancienne « zone de sécurité » établie par l'armée française à l'ouest du Rwanda, trois mille Hutus rassemblés dans un camp furent tués en avril 1995 par l'armée rwandaise, devant les membres de MSF et un détachement de casques bleus. Les humanitaires purent témoigner devant la presse de ce qu'ils avaient vu de leurs propres yeux, mais trop tard, quand le mal était fait. Au moins n'avaient-ils pas couvert ce crime de leur silence. Quant aux soldats de l'ONU, ils reçurent, comme

ailleurs, comme lors du génocide d'avril 1994, l'ordre de ne pas agir. Comme toujours, ceux qui avaient la volonté de protéger n'en avaient pas le pouvoir, ceux qui en avaient le pouvoir n'en avaient pas la volonté. Et ceux qui en avaient le devoir, autrement dit le gouvernement rwandais, étaient au pis les commanditaires, au mieux les complices, de ce crime, comme des massacres commis par l'armée dans les mois qui avaient suivi la conquête du pouvoir par le FPR.

Mortelles illusions

Au-delà de l'impuissance de tous à assurer une quelconque protection, situation parfaitement classique au demeurant, une lourde question se pose dans le cas précis de Kibeho, qui n'est pas sans rapport avec les massacres survenus lors de la chute de l'enclave bosniaque de Srebrenica : la présence de militaires de l'ONU n'a-t-elle pas été à l'origine d'une terrible illusion pour ces réfugiés internes, en leur faisant croire à une sécurité qu'ils n'avaient aucune intention d'assurer ? Les organisations humanitaires qui apportent leur aide dans de telles circonstances ne font qu'accomplir leur mission et peuvent espérer — sans grandes illusions — la prolonger en jouant un rôle dissuasif de témoins. Les soldats en armes de l'ONU offrent, eux, une tout autre apparence, infiniment trompeuse : celle d'une autorité de substitution, investie de la légitimité des États et chargée de veiller à la sécurité des personnes. Mais, dans notre « village planétaire », les nouvelles ne circulent pas si rapidement qu'on veut bien le dire : beaucoup de gens croient encore que l'envoi de casques bleus correspond à une volonté d'agir. Ils n'ont pas compris, mais cela ne saurait tarder, qu'il s'agit au contraire d'une manière sophistiquée d'annoncer que rien ne sera fait, hormis installer un décor télégénique.

Les violences massives dirigées spécifiquement contre les civils ne datent pourtant pas, comme on le dit souvent, d'un réveil identitaire qu'aurait favorisé la fin de la guerre froide. Ce qui est récent, ce ne sont pas les boucheries, dont le XX^e siècle est rempli, mais la présence d'organisations humanitaires sur les lieux. Et ce qui est nouveau, dans ce contexte, c'est que des acteurs non étatiques internationaux — ONG, agences humanitaires de l'ONU — se voient implicitement confier, ou aspirent à se voir attribuer, un rôle de protection des populations civiles. Autrement dit, à prendre en charge cet attribut fondamental de l'État qu'est la sécurité collective de ses administrés.

Le mouvement humanitaire est ainsi passé en quelques années, comme saisi par le vertige de son succès médiatique, d'une responsabilité éthique qu'il a rarement assumée à une responsabilité juridique qu'il ne peut assumer. On est insensiblement passé, autrement dit, de l'ambition de soulager des détresses individuelles à une aspiration à maîtriser des destins collectifs. À Médecins Sans Frontières, la définition de cette responsabilité éthique a notablement évolué au cours de ces vingt-cinq années d'existence. Mais elle a toujours été — et elle demeure — l'objet de controverses passionnées, que ce soit entre les différentes sections nationales ou au sein de chacune d'entre elles.

Durant les premières années de son existence, Médecins Sans Frontières se percevait avant tout comme un organe d'alerte. Pour cette première génération qui n'avait pas les moyens matériels d'organiser des secours médicaux réellement efficaces, il s'agissait de se faire les éclaireurs des agences de l'ONU et de la Croix-Rouge, prisonnières de procédures juridico-diplomatiques ralentissant leurs interventions. Les médias, instruments de mobilisation de l'opinion publique, donc de pression sur les institutions, devenaient un outil essentiel de l'action humanitaire.

Biafra, une erreur salutaire

Il n'était nullement question de protection, mais de « témoignage », avec ce que ce terme contient, lui aussi, d'ambiguïté : fallait-il s'en tenir à la description des souffrances, dans la tradition de neutralité humanitaire, ou se prononcer sur ce qui les avait provoquées, en s'exposant à l'accusation de partialité ? Fallait-il hiérarchiser, établir un « seuil de tolérance », ou au contraire rapporter pêle-mêle les détresses observées au risque d'écrire l'interminable catalogue des folies humaines ?

Ces questions n'avaient rien de théorique pour les fondateurs de Médecins Sans Frontières qui y avaient été confrontés pendant leur mission au Biafra, en 1968-1969. Comme les missionnaires chrétiens et Oxfam, ils avaient décidé de prendre parti pour la sécession biafraise et avaient repris à leur compte l'accusation de génocide lancée par le général Ojukwu, le chef des séparatistes, contre le gouvernement nigérian. Et ils avaient résolu de taire ce qu'ils avaient vu dans le réduit biafrais, où un parc d'affamés était entretenu par Ojukwu à destination de la presse internationale. Profondément convaincus d'assister à l'anéantissement d'un peuple et

refusant de reproduire le silence coupable de la Croix-Rouge pendant la Seconde Guerre mondiale, ils avaient choisi leur camp, celui des victimes, donc celui des Biafrais.

Mais la souffrance n'est pas un gage de vérité politique ou de moralité. Le colonel Ojukwu ne voulait pas d'un corridor routier passant par le territoire nigérian pour ravitailler le réduit biafrais. Il a contribué, par son intransigeance, à renforcer le blocus et la famine : l'idée du Biafra était de loin supérieure, à ses yeux, à la vie de ses habitants. Le gouvernement fédéral nigérian n'avait pas l'intention de détruire le peuple biafrais, mais de maintenir l'intégrité du territoire. Hormis des exactions isolées, en effet, l'armée n'exerça pas de représailles après sa victoire en janvier 1970. Reste que cette erreur d'appréciation, bien compréhensible dans les conditions où travaillaient les humanitaires au Biafra, a conduit ceux-ci à ouvrir une brèche salutaire dans la tradition de neutralité du mouvement humanitaire.

Tout au long de l'histoire de Médecins Sans Frontières, cette brèche fut tour à tour comblée puis creusée, signe de la difficulté d'articuler deux volontés également légitimes : celle de parler « fort et clair » pour sortir d'une situation de complicité passive avec un pouvoir oppresseur, ou plus simplement exposer une situation ignorée des médias ; et celle de ménager le pouvoir afin de maintenir une présence active auprès des victimes, but de toute organisation humanitaire. Peu à peu, cependant, l'expérience et la réflexion aidant, les enjeux se sont quelque peu éclaircis. C'est en Afghanistan, envahi par l'Union soviétique, et au Cambodge, occupé par le Viêt-nam, que s'est constituée empiriquement la démarche de MSF dans ce domaine, avant de s'exprimer avec force en Éthiopie.

Face au communisme

Au Cambodge, c'est dans une confrontation directe avec le pouvoir pro-vietnamien de Phnom Penh que s'est engagé MSF. Refusant de se soumettre à la volonté de contrôle total du gouvernement sur l'aide internationale, les responsables de MSF, dont l'auteur de ces lignes, organisèrent une « Marche pour la survie du Cambodge », très controversée, qui se rassembla le 6 février 1980 en Thaïlande, à la frontière khméro-thaï. Conscientes qu'elles renonçaient durablement à toute présence dans le pays après une telle « provocation », les associations présentes entendaient mettre en accusation publique la dictature prédatrice qui avait remplacé un

régime de terreur. Il s'agissait de révéler à l'opinion internationale que l'aide était totalement captée par un pouvoir impitoyable qui renforçait ainsi son emprise sur la population. Une rude bataille médiatique s'engagea dans le milieu des organisations de solidarité, opposant ceux qui créditaient le régime cambodgien d'une réelle préoccupation pour son peuple à ceux qui le tenaient pour une tyrannie corrompue. On voit que l'irruption du politique dans l'humanitaire ne date pas de la chute du Mur...

En Afghanistan, la question ne se posa jamais de savoir s'il fallait, pour assurer symboliquement une présence auprès des deux camps, proposer les services de MSF au régime de Kaboul. Dans les centres urbains que le gouvernement contrôlait, la densité médicale était suffisante, ce qui évitait tout dilemme : comme l'immense majorité des organisations humanitaires qui intervinrent dans ce pays, MSF ne chercha jamais à adopter une posture de neutralité. Nous avons opposé, au contraire, la légitimité de notre action unilatérale dans les maquis de la résistance à la légalité, que nous considérions comme injuste, d'un partage de notre présence. Et nous avons, avec les autres humanitaires, porté à la connaissance du monde l'ampleur de cette guerre où un million de personnes perdirent la vie.

L'aide que nous apportions passait, sans discussion, par la dénonciation publique des atrocités de l'occupant, le soutien à des enquêtes sur les crimes de guerre qu'il commettait, ou encore le témoignage devant des instances officielles, comme le Congrès américain ou le Parlement européen. Comme nos prédécesseurs au Biafra, nous avons implicitement choisi notre camp, et nous le renforçons — indirectement et consciemment — en affaiblissant les positions diplomatiques de son ennemi. À nos yeux à tous, c'était un acte de morale que d'exposer au monde la réalité de cette guerre si peu médiatisée dans ses premières années.

Il n'est pas inutile, à ce stade, de s'arrêter sur le fait que c'est contre des pouvoirs communistes que MSF s'est insurgé à plusieurs reprises et a forgé sa stratégie de témoignage. Nous étions présents dans la plupart des camps de réfugiés du monde, peuplés à 90 % de personnes fuyant des régimes communistes. Lesquels se débattaient de toutes parts dans des guerres internes et pratiquaient une répression féroce qui était précisément la cause de ces exodes. Vu de ces lieux-là, maquis de résistance et camps de réfugiés, le « malheur des autres » avait un visage, celui de l'impérialisme soviétique. C'est ce qui explique que les principes défendus par MSF au cours de ces années quatre-vingt devaient plus à Albert Camus et Raymond

Aron qu'aux théoriciens tiers-mondistes : informer l'opinion des exactions massives commises contre les civils par un pouvoir totalitaire, éviter la captation de l'aide par celui-ci, batailler pour la défense d'un espace humanitaire autonome¹, voilà quels étaient les principaux enjeux de ces différents combats.

Relevons au passage que l'expulsion, en 1978, de plus de 200 000 réfugiés rohingyas du Bangladesh vers la Birmanie ne suscita pas la moindre protestation de MSF, dont une équipe se trouvait dans les camps, ni de quiconque d'ailleurs. Avant l'exode des *boat people* et la mobilisation intense en leur faveur, nul ne mettait en question le droit d'un État à refouler des flux de réfugiés.

L'aide qui tue

L'Éthiopie du colonel Mengistu — encore un pays communiste — devait en revanche être le théâtre d'un affrontement, direct celui-ci, entre MSF et le gouvernement au nom des principes humanitaires. On se souvient sans doute de la famine de 1984-1985 et du gigantesque mouvement de solidarité déclenché par le reportage de la BBC diffusé en octobre 1984. On se souvient peut-être du transfert forcé de 800 000 personnes du nord du pays vers le sud au cours de l'année 1985, déportation au cours de laquelle 200 000 d'entre elles moururent. Mais on oublie souvent que les moyens de la solidarité internationale furent largement utilisés pour procéder à ces violences : ne serait-ce qu'en jouant sur la confiance que la présence de volontaires étrangers dans les camps inspirait à la population qui s'y regroupait avant d'être capturée par la milice et le Parti. Les ONG jouaient le rôle d'appâts dans ces pièges qu'étaient devenus les centres de distribution de nourriture².

Les camions, l'argent fournis par la communauté internationale furent, de plus, détournés de leur but pour amplifier et accélérer le mouvement de transfert. Utilisé comme argument par le régime éthiopien pour apaiser les inquiétudes qui s'exprimaient ici ou là, le mutisme des ONG devenait approbation. Comme pendant la Seconde Guerre mondiale, la neutralité humanitaire était le masque de la docilité à un pouvoir totalitaire, le silence renforçait l'oppression.

MSF ne parvint pas à rassembler les ONG dans une protestation commune et, isolé dans son refus solitaire de cautionner cette politique

meurtrière, fut expulsé du pays en décembre 1985. Mais, quelques mois après, les déportations furent suspendues sous la pression des principaux bailleurs de fonds, CEE et États-Unis. La campagne acharnée de MSF n'est assurément pas étrangère à cette mesure, même si le reaganisme de l'époque et l'implosion progressive du système communiste en ont été les autres vecteurs.

Comme dans le cas du Cambodge, MSF refusa d'être un élément de cette version humanitaire des villages Potemkine, de se prêter à cette mystification par les bons sentiments : quand l'aide se retourne contre ses objectifs, quand elle renforce les bourreaux tout en affaiblissant les victimes, la première responsabilité d'une organisation humanitaire est de tenter de gripper cette mécanique compassionnelle, au risque de s'y blesser elle-même. Force est de reconnaître que, dans sa majorité, le mouvement humanitaire décida plutôt d'en huiler les rouages et de résoudre le problème de sa responsabilité en évitant de le poser.

Dans ces situations critiques, ce sont des stratégies obliques, indirectes, qui ont été adoptées au nom d'un impératif primordial, bien que souvent ignoré : celui de ne pas nuire. *Un examen plus large des interventions humanitaires montrerait que la seule protection directe, intentionnelle, qu'elles peuvent apporter est celle de la dissuasion par la présence internationale.* Tout indique que cet effet dissuasif est pour le moins relatif et même que, dans certaines circonstances heureusement rares, cette présence peut au contraire aggraver, lorsqu'elle demeure silencieuse, le sort de ceux que l'on vient aider. Non pas du fait de l'action elle-même, mais de l'usage propagandiste qui en est fait. N'est-ce pas, après tout, le reproche qui est sans cesse adressé à la Croix-Rouge pour son silence devant Auschwitz ? Mais il est plus commode de renvoyer cet épisode dans un passé révolu que de s'interroger sur le bégaiement de l'histoire et la reproduction de ce type d'aveuglement.

Depuis la famine d'Éthiopie, douze ans se sont écoulés, pendant lesquels l'histoire a connu, avec la disparition du communisme, une formidable accélération. Les rapports de force et les alliances dans le monde se sont transformés, des foyers de guerre sont apparus en Europe, les conflits ont évolué vers la fragmentation, la multiplication des belligérants. La vogue de l'humanitaire n'a cessé de s'amplifier, attirant des États occidentaux en mal d'image et de projet. L'humanitaire d'État, le nouveau rôle de l'ONU ont brouillé un peu plus une identité humanitaire introuvable³. Mais, avec ou

sans casques bleus, en Somalie ou au Zaïre, la question de la protection des civils n'a pas été modifiée par la nouvelle donne internationale.

La stabilité contre la protection

En réalité, ce sont les institutions internationales du XX^e siècle, la Société des Nations, puis l'ONU, qui ont mis fin à la notion, jusqu'alors légitime, de protection internationale, en prohibant l'usage de la force dans les relations interétatiques. Cette pratique des interventions d'humanité avait été inaugurée par la Russie, à la fin du XVIII^e siècle, dans le but d'assurer une protection aux sujets orthodoxes de l'Empire ottoman. Ce « droit » fut renouvelé à plusieurs reprises au cours du XIX^e siècle, notamment par la France qui l'utilisa pour la défense des chrétiens maronites attaqués par les druzes, intervention qui se termina par l'autonomie du Liban. Il était licite d'employer la force pour mettre fin à « des pratiques considérées comme choquantes pour la conscience de l'humanité ». C'est ce que fit l'Inde au Pakistan oriental en 1971, suscitant par son intervention armée la création du Bangladesh, et c'est ce que firent le Viêt-nam dans le Cambodge des Khmers rouges en 1979 ainsi que la Tanzanie dans l'Ouganda d'Amin Dada la même année.

Ces politiques impériales étaient perçues par certains États comme d'inacceptables ingérences, et par certains peuples comme un formidable espoir d'accès à la reconnaissance nationale. Elles ne sont pas totalement révolues, comme on a pu le voir dans les suites de la guerre du Golfe, lors de l'opération *Provide Comfort* en faveur des Kurdes d'Irak. Mais pour l'essentiel, dans ce pays comme en Somalie et en ex-Yougoslavie, c'est au nom des menaces pour la paix et la sécurité internationales⁴ qu'ont été prises des mesures coercitives. Il s'agissait avant tout — et ce fut également le cas du Rwanda — d'endiguer des mouvements de réfugiés débordant dangereusement sur les États voisins. Ce que certains ont voulu considérer comme l'amorce d'un nouvel ordre humanitaire international n'est-il au fond qu'un avatar moderne de l'obsession de stabilité qui hante l'esprit des gouvernements depuis la fin de la Première Guerre mondiale ? Poser la question, c'est déjà y répondre, sans pour autant condamner une telle obsession, amplement justifiée par les faits.

Reste que jamais dans l'histoire les États n'ont fait preuve d'une telle duplicité, jamais le fossé entre leurs déclarations d'intention et leurs actes

n'a été si grand. Les atrocités commises par les Khmers rouges, comparables par leur cruauté à celles des nazis, n'ont pas empêché la communauté internationale d'en faire des interlocuteurs politiques reconnus jusqu'à ce jour ; le massacre des Tchétchènes par l'armée russe n'empêche pas l'Occident de voler financièrement et diplomatiquement au secours de Boris Eltsine, premier responsable de cette guerre ; le principal fauteur de guerre en ex-Yougoslavie, Slobodan Milosevic, est l'un des parrains des accords de paix de Dayton, dont les clauses sur le retour des réfugiés sont quotidiennement violées sous l'œil de ceux qui devaient les faire respecter... Et l'on pourrait allonger la liste de ces manifestations de cynisme, de réalisme ou d'aveuglement. La qualification peut varier, mais un fait demeure : le divorce radical entre le discours et les actes.

Une telle duplicité est certes révoltante, mais ce n'est pas sur le registre de la lamentation, toujours stérile, qu'il faut se placer. Les gouvernements ne manquant aucune occasion de mettre en exergue leurs sentiments humanitaires, ils donnent aux ONG la possibilité de leur rappeler leurs déclarations et leurs engagements, d'épingler publiquement les manquements des États à leurs propres promesses. Il ne s'agit pas d'imaginer dicter aux gouvernements leur conduite, mais d'utiliser cet hommage du vice à la vertu comme un levier pour la défense des principes humanitaires.

Les machines et les principes

Mais cela ne saurait suffire. L'essor du mouvement humanitaire, la mise en scène et l'instrumentalisation, voire les retournements dont l'action humanitaire a été l'objet au cours de ces deux dernières décennies, obligent, dans certaines circonstances, à aller au-delà. Ce ne sont pas toujours les conséquences de l'action des États, mais parfois l'usage pervers de la présence et de l'action des ONG, qui peuvent être dommageables. C'est donc leur propre responsabilité qui est alors engagée, ce qu'elles acceptent bien rarement de reconnaître. Sans doute parce qu'il est difficile de concevoir, et plus encore d'accepter, qu'une action menée avec les meilleures intentions puisse se révéler nocive pour ses bénéficiaires supposés. Mais aussi, et ça n'est pas la moindre des raisons, parce que leurs intérêts d'organisation peuvent être sérieusement compromis par un conflit avec des autorités politiques ; les grandes machines multinationales que sont devenues les organisations humanitaires ont de lourdes contraintes

financières, elles gèrent un personnel nombreux et sont gagnées par un « esprit de sérieux » et un conformisme moralisateur qui les rapprochent irrésistiblement de l'ONU. La logique de préservation de l'institution se confond aisément avec un activisme aveugle à ses propres conséquences, comme on a pu le voir en Éthiopie, en Bosnie et au Rwanda, pour ne citer que les exemples les plus graves.

Ce n'est donc pas seulement vers les États et les organisations internationales que les ONG doivent regarder lorsqu'elles parlent de « protection », mais aussi vers elles-mêmes. Leur statut de porte-parole des sans-voix et des sans-droits, le rôle de syndicat des victimes, dans lequel elles se sont coulées avec délice et qui leur a été reconnu implicitement ces dernières années, méritent d'être interrogés. Ce questionnement apparaît, ici et là, dans le mouvement humanitaire international. Pour Médecins Sans Frontières, qui est concerné au premier chef par ces remarques critiques, il prend notamment la forme d'un rapport annuel sur les « populations en danger ». Puisse la quatrième édition de ces analyses contribuer à cette indispensable réflexion.

[1.](#) Cf. Rony BRAUMAN, introduction à *Populations en danger*, Médecins Sans Frontières, Hachette, coll. « Pluriel », Paris, 1992.

[2.](#) Cf. François JEAN, *Du bon usage de la famine*, Médecins Sans Frontières, Paris, 1986.

[3.](#) Cf. François JEAN (sous la dir. de), *Face aux crises...*, Hachette, coll. « Pluriel », Paris, 1993.

[4.](#) Cf. Donatella LUCA, « Intervention humanitaire : questions et réflexions », *International Journal of Refugee Law*, vol. 5, 1993.

I

Points de vue

LA PROTECTION DES CIVILS DANS LES CONFLITS

par Ed Schenkenberg Van Mierop

La caractéristique principale des conflits du XX^e siècle — postérieurs à la Première Guerre mondiale — est l'abolition de la distinction entre civils et combattants. Les conflits qui ont jalonné ces dernières années ne font pas exception à la règle. La multiplication des mouvements de réfugiés fuyant la violence, le chaos et la famine pour finir parqués dans des camps en est une triste preuve. Les organisations humanitaires sont de plus en plus sollicitées pour assister et protéger ces populations en détresse. Mais, on l'oublie parfois, l'aide qu'elles peuvent offrir est par définition un palliatif à court terme, qui laisse entier le problème de la vulnérabilité des civils à l'égard des acteurs militaires. Bosnie, Rwanda, Burundi, Soudan, Afghanistan, Liberia, Sri Lanka..., la liste est longue de ces pays où l'aide se déploie mais où des populations entières restent otages des belligérants.



Populations otages ou enjeux des conflits ?

Le fait qu'en temps de guerre les civils ne soient pas seulement victimes de « dommages collatéraux » mais constituent également et surtout une cible délibérément visée par les combattants n'est certes pas un phénomène nouveau. Néanmoins, le nombre des populations touchées par les combats semble connaître une hausse importante qu'il est possible d'interpréter au regard de l'évolution des conflits.

Schématiquement, on peut distinguer, au cours des cinquante dernières années, trois périodes distinctes renvoyant à trois formes de guerre. Par certains aspects, les conflits qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale s'apparentaient à des affrontements classiques entre des États constitués.

Par la suite, la guerre froide a débouché sur la domination quasi totale des deux superpuissances. Les guerres de libération nationale ont opposé des gouvernements à des mouvements de guérilla qui rejetaient la tutelle coloniale. Les conflits dits « périphériques » des années soixante-dix/quatre-vingt s'apparentaient, par leur allure générale, aux guerres de libération nationale : États d'un côté, groupes armés de l'autre, chacun soutenu par l'un ou l'autre des deux grands. La guerre froide imposait en outre des schémas structurants. Dans la majorité des conflits apparaissait une bipolarisation qui reflétait la division du monde, les groupes combattants étant tenus, pour obtenir les soutiens attendus, de s'inscrire dans le cadre dominant. Les rivalités et affrontements n'étaient pas absents au sein d'un même camp, mais rapidement réglés, en général, par le rassemblement obligé des principaux mouvements et l'élimination des moins aptes. Tant bien que mal, la bipolarisation finissait par s'imposer.

Avec la fin de la guerre froide, ces schémas ont disparu. Il existe aujourd'hui une profusion d'acteurs militarisés et d'interlocuteurs n'ayant aucune autorité effective. Cette nouvelle période marquée par la fragmentation a débuté avec l'effondrement de l'empire soviétique, en 1990-1991. Elle est caractérisée par le développement de conflits à l'architecture incertaine (Somalie, Liberia, Rwanda, Bosnie), qualifiés par certains de conflits identitaires. En Somalie, disait un haut responsable du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), pratiquement chaque

individu est à la recherche de son identité — et c'est là que réside la principale dynamique du conflit.

Pour certains, il s'agit d'un de ces épisodes convulsifs — le troisième dans le siècle — qui ont marqué tout au long de l'histoire la création des États : « L'État fait la guerre, et inversement », dit l'historien Charles Tilly. Pour d'autres, c'est l'ordre même des États qui est en train de s'effondrer. Toujours est-il qu'à l'occasion de cette recomposition, les revendications identitaires se sont faites plus virulentes. Devant la difficulté à saisir et à décrypter ces mobilisations, les formules de « haines ancestrales » et de « conflits ethniques » sont devenues les clichés passe-partout pour décrire et expliquer le phénomène. Qui oserait, pourtant, utiliser aujourd'hui la notion de « haine ancestrale » entre Slaves et Germains pour rendre compte des débuts de la Seconde Guerre mondiale ?

Reste que les effets de ces mobilisations sont puissamment destructeurs, du Rwanda à la Bosnie en passant par l'ex-URSS, l'augmentation du nombre de victimes civiles étant directement liée à l'importance des revendications identitaires. Dès lors que l'ennemi n'est plus un groupe armé, mais l'« Autre », diabolisé, englobé dans une vindicte collective, des groupes entiers de populations deviennent la cible des combattants. Ces conflits confèrent aux relations internationales une apparence de désordre, trop rapidement décrite en termes de « chaos ».

La duplicité des grandes puissances

Devant ce nouveau désordre, il est convenu d'en appeler à la responsabilité et à la générosité de la « communauté internationale », étrange entité dont la définition pourrait être : « Petit groupe de nations développées, ayant voix au chapitre, conduites ou au moins influencées par les États-Unis. » Mais, en dépit des promesses de vertu et de justice faites au lendemain de la guerre du Golfe, la « communauté internationale » n'a jamais abandonné la distinction qu'elle a toujours faite entre deux types de conflits : ceux qui sont perçus comme une menace directe pour les intérêts vitaux des pays industrialisés (Koweït) et ceux qui ne le sont pas (Rwanda, Somalie, Bosnie). Dans le premier cas, la paix est imposée effectivement, et même brutalement ; dans le second, les négociations, les vœux pieux et l'action humanitaire sont considérés comme une réponse appropriée. Un auteur a résumé cette attitude par le slogan *containment with charity* :

cantonnement du conflit dans des limites données, combiné à l'aide humanitaire.

Pour ces guerres de second ordre qui ne menacent pas directement leurs intérêts, les États occidentaux ont largement usé de l'alibi humanitaire. La Bosnie constitue à cet égard un exemple éloquent. En ex-Yougoslavie, l'Occident n'a jamais manifesté de réelle volonté de protéger les civils soumis à la terreur et aux massacres des milices purificatrices. L'action humanitaire a été utilisée comme paravent à cette démission. La force de protection de l'ONU — la mal-nommée FORPRONU — n'a pas été mise sur pied pour protéger les citoyens de l'ex-Yougoslavie, mais pour protéger les convois humanitaires de l'ONU. Alors que les conventions de Genève obligent les États au respect des non-combattants, la nouvelle doctrine de l'ONU introduit une jurisprudence inverse : ce sont les secours, et non les hommes, qui sont désormais l'objet de la protection internationale. Relevons au passage que le principal motif de satisfaction affiché par les dirigeants politiques européens reflète sans doute le principal objectif qu'ils s'étaient donné : contenir la guerre dans les limites du territoire ex-yougoslave et éviter les exodes de masse.

Certes, les organisations humanitaires ont besoin d'un minimum de sécurité pour mener leur action. Au Liberia, la reprise des hostilités en avril 1996 a contraint le CICR à évacuer ses équipes pour la quatrième fois depuis le début du conflit en 1989. Jean-Daniel Tauxe, directeur Afrique du CICR, dressait éloquemment le tableau : « Des adolescents en armes, ivres d'alcool et sous l'emprise de la drogue, volent nos véhicules, puis vont chercher des renforts qui poursuivent le travail, multiplient les actes de pillage et les exactions à l'égard des simples Libériens que nous tentons d'aider. » Que faire, dans de telles conditions ? Pour de nombreux acteurs, les organisations d'assistance ne peuvent rien faire au Liberia sans un minimum de protection. Mais une protection appliquée aux seuls organismes d'aide n'est qu'un jeu de dupes, comme le dit bien ce responsable du CICR.

De plus, les contradictions inhérentes aux opérations militaro-humanitaires font de celles-ci de nouveaux problèmes, bien plus que d'audacieuses solutions. Toujours inscrites dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, elles ont une signification politique locale très lourde : en gelant le conflit, elles favorisent certains protagonistes et s'attirent l'hostilité des autres. C'est l'une des raisons pour laquelle le CICR a

systématiquement refusé en ex-Yougoslavie d'opérer sous la couverture d'escortes armées de l'ONU, expliquant qu'il a ainsi bénéficié d'une présomption de neutralité beaucoup plus large.

Ce qui est un facteur de complexité dans les interventions de maintien de la paix devient une cause de danger dans les opérations humanitaires. Non seulement en raison de la mobilité que celles-ci supposent, mais aussi des « richesses » qu'elles déploient, sources de convoitises. Ironie de l'histoire, c'est au moment où les mouvements armés se retrouvaient privés de « parrains » que les organismes d'aide ont vu leurs moyens croître dans des proportions jamais atteintes jusqu'alors. La fin de la guerre froide les privait de ressources que le « tout-humanitaire » rapportait, sous leurs yeux et à portée de main, par d'autres voies : véhicules, matériels de communication, nourriture, devises... C'est pourquoi, à la différence des opérations limitées au maintien de la paix, la logique militaro-humanitaire mène à la confrontation ouverte avec les milices locales.

Déployées par des gouvernements occidentaux pour satisfaire une opinion publique consternée par les tragédies médiatisées, ces interventions armées doivent cependant être menées sans pertes de soldats. Dans l'esprit des décideurs, l'électorat des pays industrialisés attend une réaction internationale mais n'est pas prêt au sacrifice de vies humaines en l'absence de tout « intérêt vital ». De fait, la plupart des opérations militaro-humanitaires étant conduites sous l'égide de l'option « zéro mort », les forces d'intervention sont difficilement en mesure de s'opposer militairement à la prédation de l'assistance humanitaire. L'une des raisons de l'échec de l'opération humanitaire en Somalie (UNOSOM) tient précisément à cette injonction contradictoire : faire son travail de soldat, mais ne jamais exposer sa vie. Les opérations humanitaro-politiques ne sont alors même plus capables de faire valoir leur alibi en assurant la défense effective des opérations d'assistance.

Ainsi, ces interventions spectaculaires, conçues comme de grandes parades médiatiques, sont à l'origine de l'un des plus graves malentendus de cette fin de siècle : faut-il alors faire renoncer à l'espoir de les voir apporter dans le futur un minimum de sécurité aux populations civiles et aux opérations d'assistance ?

L'impuissance de l'ONU

La duplicité des États occidentaux est largement responsable de la paralysie qui frappe l'Organisation des Nations unies. L'inaction de la communauté internationale face au génocide rwandais de 1994 est à cet égard très révélatrice.

L'une des raisons de cette passivité a été clairement explicitée à l'époque par Koffi Annan, le sous-secrétaire général de l'ONU pour les opérations de maintien de la paix. Il expliqua qu'il s'agissait d'un syndrome post-somalien. Le 17 mai 1994, la Résolution 918 du Conseil de sécurité avait bel et bien autorisé une intervention armée de l'ONU pour mettre un terme aux massacres. Mais, conséquence de la perte de dix-huit Rangers américains en Somalie, les États-Unis avaient refusé de s'impliquer et donc privé l'organisation des moyens de réagir.

Pour camoufler la gravité de cette démission, le mot de génocide ne fut jamais utilisé dans les textes et résolutions officiels adoptés à l'époque. On préféra employer le terme de « crise humanitaire », qui ramenait le massacre des innocents à un problème d'assistance alimentaire et médicale... De fait, hormis l'opération *Turquoise*, l'essentiel de la réaction internationale à la catastrophe rwandaise consista en une aide humanitaire aux réfugiés au Zaïre. Une fois encore, les armées, les ONG et les organisations internationales mirent en place un vaste dispositif d'assistance. Pour nombre de volontaires humanitaires et d'observateurs, cette opération prit l'allure d'un macabre bazar de la charité : combien d'ONG s'installèrent sans moyens ni savoir-faire dans un but exclusivement promotionnel ? Combien de personnalités firent le voyage uniquement pour se faire photographier dans des poses avantageuses ? Combien de programmes inutiles, mais « politiquement corrects », c'est-à-dire médiatiquement rentables, furent mis en place et financés dans ces camps ? Au printemps de 1996, l'opération en faveur des réfugiés rwandais avait coûté au moins un milliard de dollars. Quelques mois après le génocide, M. Boutros-Ghali déclarait qu'une force militaire composée de quelques milliers d'hommes bien entraînés aurait permis de mettre un terme au génocide. Pourquoi, alors, n'avait-il pas mis son poids moral et politique dans la balance, lorsqu'il en était encore temps ?

Le problème se pose aujourd'hui en des termes voisins au Burundi. Début 1996, l'ONU estimait que le pays était en proie à un « génocide au compte-gouttes ». De fait, des dizaines, parfois des centaines de personnes sont assassinées chaque semaine. À la mi-1996, on estimait à près de

100 000 le nombre de Burundais assassinés au cours des deux dernières années. Le gouvernement civil était paralysé et un putsch militaire ramena au pouvoir Pierre Buyoya, un militaire tutsi qui avait dirigé le pays de 1987 à 1993 et mis fin à trente ans de dictature monoethnique tutsie.

À défaut de régler la crise, l'établissement de zones de sécurité contrôlées par une force d'intervention impartiale permettrait-il au moins aux populations civiles d'échapper aux exactions commises par les extrémistes de tous bords ? Outre qu'une telle opération de protection ne semble pas inscrite à l'agenda des États occidentaux, le bilan des « zones de sécurité » établies ces dernières années n'incite pas à l'optimisme. Des carnages de Srebrenica (Bosnie) et de Kibeho (Rwanda), on peut *a minima* tirer la leçon qu'une zone de sécurité n'existe qu'adossée à une volonté politique forte, capable de soutenir un affrontement. Si cette volonté n'est pas clairement démontrée d'emblée, le remède est pire que le mal : l'illusion de sécurité attire des civils qui se livrent ainsi d'eux-mêmes à la volonté de leurs ennemis jurés, à l'abri d'un bouclier de papier.

En mai 1996, les responsables américains pressaient l'ONU de mettre sur pied une force d'intervention au Burundi et M. Boutros-Ghali lança à plusieurs reprises des appels à la communauté internationale allant dans le même sens. Quelques États africains déclarèrent qu'ils étaient prêts à prendre la suite d'un pays qui assumerait la direction des opérations. Mais les États-Unis, comme les autres pays riches, refusèrent de prendre la tête d'une telle mission et d'envoyer des troupes sur le terrain. Certains d'entre eux, comme la France, étaient en réalité opposés au principe même d'une intervention armée.

En fait, ces propositions d'intervention faites parallèlement par le secrétaire général de l'ONU et Bill Clinton répondaient plus à des enjeux électoraux qu'à un projet concret, l'un et l'autre étant candidats au renouvellement de leurs mandats respectifs. Il s'agissait de démontrer publiquement sa sollicitude, en sachant que le Conseil de sécurité repousserait tout projet d'engagement militaire. Comme le disait, en privé, l'un des hauts responsables de l'ONU : « Nous sommes complètement perdus à propos du Burundi. Les États-Unis exercent sur nous des pressions considérables. Cette région constitue les Balkans de l'Afrique. Nous savons tous que cela va exploser, ça peut se produire à tout instant. Les membres du Conseil de sécurité veulent avoir les mains propres, l'ONU aussi.

Personne ne veut être tenu pour responsable. Il y a donc une sorte de jeu d'ombres. »

Mais l'opportunisme électoral de ces prises de position ne résume pas le problème et il serait trompeur d'affirmer que la passivité de l'ONU devant les massacres du Burundi est seulement imputable à l'hypocrisie habituelle.

Quand bien même une intervention internationale serait dotée d'un objectif clair — établir des zones de sécurité pour les populations civiles —, elle poserait en effet d'inextricables problèmes politiques. La situation est si explosive qu'une opération au titre du chapitre VI de la Charte de l'ONU (maintien de la paix) n'est pas envisageable. Celle-ci devrait se dérouler au titre du chapitre VII (instauration de la paix). L'armée du Burundi est bien entraînée et refuse catégoriquement, comme les autres partis radicaux, une intervention de l'ONU. Les extrémistes tutsis aussi bien que hutus au Burundi ont affirmé qu'ils résisteraient par la force à toute intervention internationale.

En outre, il n'existe toujours pas de système approprié permettant de transférer l'autorité sur les troupes de leur commandement national à celui de l'ONU. Dès que les balles commenceront à siffler, les États ne manqueront pas d'intervenir dans la chaîne de commandement — comme ce fut le cas en Bosnie. De plus, New York n'est pas un quartier général. Il s'agit tout au plus d'un centre de planification. L'ONU est dépourvue de l'appareil logistique qui lui permettrait de soutenir une opération de combat.

À considérer la réticence croissante des États à envoyer leurs troupes dans des situations où elles encourent des risques, des solutions plus discutables peuvent encore être envisagées. Lorsque le gouvernement français a annoncé l'opération *Turquoise* au Rwanda, l'entreprise fut accueillie avec une très large hostilité en raison de l'implication de la France dans ce pays. En dépit de l'ambiguïté de leur position, les Français ne faisaient que sous-traiter une responsabilité incombant à l'ONU.

Mais le danger de la sous-traitance est de transformer l'ONU en pavillon de complaisance. En l'occurrence, l'aventure française était plus bénigne que ses critiques ne l'avaient initialement craint. La zone de sécurité établie par l'opération *Turquoise* contribua à réduire le flot des réfugiés vers le Zaïre, à protéger quelque 8 000 rescapés tutsis. Et il est probable que la fuite des criminels vers le Zaïre aurait eu lieu de toute façon, avec ou sans le concours des soldats français.

La sous-traitance semble bien, cependant, se transformer progressivement en norme, au profit d'États particuliers et/ou d'organisations régionales, comme c'est le cas au Liberia avec la force d'interposition mise en place par la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Là encore, l'exemple du Liberia souligne avec vigueur les risques inhérents à de telles opérations.

Plus généralement, l'implication au coup par coup de forces nationales habillant leurs visées interventionnistes du drapeau de l'ONU est loin d'assurer aux civils une réelle protection. Elle signe au contraire l'affaiblissement du rôle de l'ONU, condamnée à d'inoffensives parades militaires dans des régions sans intérêt stratégique pour les pays puissants. Elle indique le retour à la vieille notion de « zones d'influence », où les plus forts et les mieux armés des États font régner leur ordre là où ils estiment que leurs intérêts sont en jeu.

Spectre du mercenariat ? Spectre du néocolonialisme ?

Alors que faire ? Privatiser la sécurité, comme on le suggère ici et là ? Paradoxalement, ce furent des casques bleus en Somalie qui suggérèrent à MSF de recruter des mercenaires pour assurer la protection des civils et des opérations d'assistance. Mais c'est la Sierra Leone qui permit d'observer *in vivo* les conditions et modalités d'action des « soldats de fortune ». Dans ce pays, la petite force de mercenaires sud-africains appelée *Executive Outcomes* est parvenue à quadriller et à contrôler des régions importantes du pays pour un coût minimal. Leur présence et leur force ont agi de façon dissuasive sur les rebelles, et donné quelque répit à une population harcelée.

Mais les circonstances du déploiement d'*Executive Outcomes* indiquent clairement les limites de ce genre de mesures. Financés par le gouvernement, ses membres ont été appelés pour restaurer la sécurité dans les zones diamantifères. Sans ce puissant stimulant commercial qui rentabilise leur présence, ils n'auraient pas été là. Et sans une telle source de revenus, le gouvernement n'aurait pas eu les moyens de les employer.

Mais si l'on ne peut déployer des mercenaires que dans la perspective d'intérêts commerciaux, quelle est l'autre terme de l'alternative ? Un responsable d'organisation humanitaire suggérait ironiquement de proposer à Coca-Cola d'employer des mercenaires pour ouvrir et protéger de nouveaux marchés. L'omniprésence de la firme aurait alors pour

conséquence d'entraîner une amélioration de la sécurité pour les personnes, comme sous-produit de la sécurité des marchés. Autre façon de dire que si la protection armée est privatisée et importée, elle ne sera assurée que là où existe un profit potentiel. C'est pourquoi, au-delà de l'inanité morale d'une telle option, l'emploi de mercenaires ne saurait être une réponse appropriée aux questions soulevées par la protection des civils victimes des conflits armés. Quel intérêt peut-il y avoir à envoyer une armée privée en Afghanistan ?

L'éditorialiste américain William Pfaff, du *International Herald Tribune*, avançait en 1995 une autre proposition, elle aussi envisagée dans différents milieux comme une solution d'avenir. Selon lui, le monde aurait besoin d'un nouveau colonialisme. Il suggère ainsi que l'Union européenne — qui après tout comprend l'essentiel des anciennes puissances coloniales — assume ce rôle de puissance tutélaire. Dans la même veine, certains auteurs ont proposé de réactualiser et d'élargir le système des mandats de la Société des Nations afin d'établir des gouvernements « responsables ».

Il est peu probable que des pays industrialisés acceptent d'assumer la charge d'une tutelle à long terme. Mais surtout, on voit mal la majorité des peuples concernés accepter une recolonisation, même temporaire. Et encore moins les gouvernements locaux accepter de passer sous une tutelle internationale qui les priverait de toute ressource et de toute souveraineté. Cela signifie qu'il faudrait se préparer à combattre et à tuer pour le « bien » de ceux que l'on veut aider. On voit ici revenir, paré des mêmes vertus humanitaires, le discours colonialiste-progressiste du XIX^e siècle, nouveau « fardeau de l'homme blanc » à l'âge télévisuel. C'est dans cette direction que s'est orientée l'ONU en Somalie, lorsque le Conseil de sécurité adopta, en mars 1993, sa résolution 814, l'une des plus ambitieuses de son histoire : il ne s'agissait pas seulement de fixer le cadre d'une mission humanitaire ou de maintien de la paix, mais de rétablir les institutions du pays en s'appuyant sur un contingent militaire de près de 30 000 hommes et un budget avoisinant le milliard de dollars. Le moins que l'on puisse dire est que le résultat n'est pas en proportion des moyens investis.

De 1992 à 1993, le Cambodge a été soumis à une forme de tutelle internationale avec l'instauration de l'Administration intérimaire de l'ONU. Rendue possible par l'accord des quatre factions politiques du pays, y compris les Khmers rouges, cette option avait été acceptée comme moyen diplomatique de résoudre la crise nationale. Certains considèrent que le

pays a été mieux dirigé durant cette période qu'à aucun autre moment de son histoire. Une presse libre avait pu éclore, le gouvernement avait signé l'ensemble des conventions et des chartes de l'ONU sur les droits de l'homme, et des groupes de militants des droits de l'homme avaient commencé à se constituer dans tout le pays. Depuis le départ de l'ONU, cependant, on observe une sérieuse régression. Nombre de droits accordés par l'ONU ont été limités, sinon supprimés. Pas tous cependant, et l'on peut encore observer certains bienfaits dus à la présence de l'ONU. Mais cette expérience confirme qu'une intervention étrangère ne peut qu'écumer la surface de l'étang, qu'elle est incapable d'en extraire les monstres qui sommeillent en profondeur.

Le constat est frustrant pour qui rêve à la fois d'action rapide et de solutions de fond. Il n'incite pas pour autant à baisser les bras ; l'idéal reste hors d'atteinte, mais l'action n'est pas disqualifiée pour autant. Encore faut-il qu'elle réponde à l'impératif de lucidité que s'est fixé l'art de soigner : *primum non nocere*, d'abord ne pas nuire.

LA FIN DES RÉFUGIÉS ?

par François Jean

Dans un monde en plein bouleversement, les réfugiés sont une tragique illustration des convulsions de la planète. Ils témoignent de toutes les situations de guerre, de famine ou d'oppression qui jettent sur les routes de l'exode des millions de déracinés. Au cours des dernières années, la multiplication des conflits et des situations de violence s'est traduite par de nouveaux mouvements forcés de populations qui sont venus porter à plus de 50 millions le nombre des réfugiés et des personnes déplacées dans le monde. L'ampleur des exodes et la multiplication des demandeurs d'asile constituent un véritable défi pour le système international de protection des réfugiés établi à la fin de la Seconde Guerre mondiale et qui est aujourd'hui à la croisée des chemins. La transformation en cours des politiques occidentales soulève la question cruciale de la volonté des pays démocratiques de continuer à assurer la protection des réfugiés.



Le système de protection des réfugiés

La question des réfugiés n'est pas nouvelle : l'histoire de l'humanité est jalonnée d'exodes et de mouvements forcés de populations. Mais le problème n'a été reconnu comme phénomène social spécifique qu'à la fin du XVI^e siècle. Le terme de « réfugié » est, en effet, apparu pour la première fois en 1573, lorsque les calvinistes hollandais fuyant la répression espagnole ont trouvé refuge chez leurs coreligionnaires français et ont été protégés par le roi de France, alors en lutte contre le royaume d'Espagne qui dominait les Pays-Bas. Ce rappel historique montre que, dès l'origine, ce qui définit le réfugié, ce n'est pas seulement la persécution, c'est aussi le sentiment d'une responsabilité particulière à son égard. Les réfugiés ont toujours existé, mais ils ne sont protégés qu'en fonction du sentiment de solidarité et de l'intérêt politique qu'ils suscitent.

Le XX^e siècle, toutefois, marque le passage des réponses *ad hoc* et des solidarités particulières à une institutionnalisation et à une universalisation du problème des réfugiés. Après la Première Guerre mondiale et la création de la Société des Nations (SDN) apparaît l'idée que la « communauté internationale » a collectivement l'obligation de fournir assistance et protection aux réfugiés sur l'ensemble de la planète. Après la Seconde Guerre mondiale, le système international de protection que nous connaissons aujourd'hui se constitue, avec la création du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et la signature de la convention de 1951 sur le statut de réfugié. Cette 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 ». La convention insiste, par ailleurs, sur le principe essentiel de non-refoulement, en vertu duquel nul ne peut être renvoyé contre son gré dans un pays où il pourrait être exposé à des persécutions.

Plus de quarante ans après son adoption, la convention de 1951, qui a été ratifiée par plus de cent vingt États, est toujours la pierre angulaire du système de protection des réfugiés, mais elle reste marquée par le contexte

dans lequel elle a été élaborée. La définition de la convention, fondée sur une approche individuelle centrée sur la discrimination ou la persécution, reflète, en effet, 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 cinquante, l'Europe était durablement divisée en deux blocs antagonistes et, dans un contexte de guerre froide, le réfugié prenait le visage du dissident : la plupart 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 États-Unis avec un statut juridique et des droits proches de ceux des nationaux du pays d'accueil. Les politiques d'asile étaient d'autant plus libérales que, dans le climat de confrontation idéologique qui prévalait à l'époque, les réfugiés de l'Est étaient accueillis à bras ouverts et s'intégraient d'autant plus facilement dans les pays occidentaux qu'ils venaient de pays appartenant à la même aire culturelle. Jusqu'à la fin des années cinquante, en effet, le problème des réfugiés était, pour l'essentiel, un problème intra-européen concernant principalement des 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 soixante, les guerres de libération nationale et les premiers conflits dans les nouveaux États 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 programmes des Nations unies, tourna son regard vers le tiers monde et dut 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 qui se présentaient individuellement à la porte des pays occidentaux, les réfugiés du Sud furent collectivement des situations de conflit ou 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 de la violence. Cette définition élargie fut en quelque sorte formalisée, pour l'Afrique et l'Amérique latine, par la convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1969 et par la déclaration de Carthagène en 1984, qui

reconnurent la qualité de réfugié à toute personne fuyant la guerre, l'insécurité ou des violations massives des droits de l'homme. Face aux grands exodes du tiers monde, la réponse de la communauté internationale fut essentiellement d'ordre humanitaire, sous la forme d'une assistance dans les camps de réfugiés.

Des camps de réfugiés aux « solutions durables »

Depuis trois décennies, la majorité des populations fuyant la guerre, la famine ou la répression est originaire des pays du Sud et cherche refuge dans les pays voisins. À la fin des années soixante-dix, le durcissement de la confrontation Est-Ouest et la multiplication des conflits dits « périphériques » provoquèrent d'importants exodes de populations autour de l'Afghanistan, en Asie du Sud-Est, en Amérique centrale et dans la corne de l'Afrique. Depuis la fin de la guerre froide, les grandes concentrations de réfugiés se situent aux confins des pays en conflit (Birmanie, Afghanistan, Tadjikistan, Azerbaïdjan, Géorgie, ex-Yougoslavie, Tchétchénie, Liberia, Somalie, Soudan, Burundi, Rwanda...). Ces réfugiés de guerre sont le plus souvent regroupés dans des camps mis en place par les pays d'accueil, avec le soutien de la communauté internationale.

Face à des exodes aussi massifs que ceux des Kurdes d'Irak, des Rohingyas de Birmanie ou des Rwandais, seule une mobilisation rapide de la communauté internationale peut permettre de répondre aux besoins des populations démunies qui viennent s'échouer aux frontières des pays en conflit. Cette assistance est d'autant plus nécessaire que les camps de réfugiés, souvent conçus comme des structures provisoires, se perpétuent parfois dix ou quinze ans dans une situation de précarité chronique et une totale dépendance à l'égard de l'aide internationale. L'assistance est aussi l'une des dimensions de la protection : dans beaucoup de situations de crise, la fourniture rapide de secours et la présence précoce d'équipes humanitaires sont des éléments non négligeables de l'admission et du non-refoulement des réfugiés par les pays d'accueil. Le rôle central du HCR dans la coordination de l'assistance internationale est assurément un atout lui permettant d'assumer le mandat de protection qui lui a été confié par la communauté internationale.

Le rôle de protection du HCR est d'autant plus essentiel que les réfugiés sont le produit de la violence ou de la guerre et ne sont pas isolés, par la

seule grâce d'un passage de frontière, des tensions et des luttes de pouvoir qui déchirent leurs pays d'origine. Les camps de réfugiés ne sont pas des terrains vagues où viendraient s'échouer, pêle-mêle, des cohortes de victimes sans histoire ; ce sont des sociétés complexes, traversées de rapports de force et souvent contrôlées par des mouvements politico-militaires. Au fil des ans, certains camps sont devenus des « sanctuaires humanitaires » et un facteur de perpétuation des conflits. Les guérillas y trouvent 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. Les sites contrôlés, dans les années quatre-vingt, par les *contras* au Honduras et les Khmers rouges en Thaïlande ou, plus récemment, les camps de réfugiés rwandais en Tanzanie et au Zaïre, sont de bonnes illustrations de l'instrumentalisation de l'aide destinée aux réfugiés, par des mouvements politico-militaires.

La prise de conscience des limites et des effets pervers d'une prolongation indéfinie du *statu quo* humanitaire dans les camps pose la question cruciale des solutions qui pourraient être apportées au-delà de l'assistance immédiate. Depuis quelques années, cette question a profondément évolué. Traditionnellement, trois « solutions durables » étaient présentées comme pouvant constituer une réponse au problème des réfugiés : l'intégration dans le pays d'accueil, la réinstallation dans un pays tiers et le rapatriement dans le pays d'origine. Aujourd'hui, les deux premières options — l'intégration et la réinstallation, c'est-à-dire l'asile, dans les pays occidentaux — sont de moins en moins considérées comme d'actualité.

Même si de nombreux pays, notamment en Afrique, restent encore relativement ouverts aux mouvements de population, l'intégration dans le pays d'accueil est de moins en moins considérée comme une solution réaliste. Dans la plupart des cas, les pays d'accueil sont des pays pauvres et fragiles ne disposant ni des moyens ni de la cohésion nécessaires à l'intégration de milliers de réfugiés. Leurs réticences sont d'autant plus vives que les pays du Nord, censés donner l'exemple du respect du droit d'asile et ayant longtemps offert des possibilités de réinstallation à certaines catégories de réfugiés, sont de plus en plus fermés à cette éventualité. Depuis une dizaine d'années, les perceptions ont profondément évolué dans les pays occidentaux : les réfugiés, qui, du temps de la guerre froide,

avaient une signification politique — « ils votaient avec leurs pieds » — et une connotation positive — « ils choisissaient la liberté » —, sont désormais perçus comme des indésirables dans des pays marqués par le repli sur soi et la hantise des migrations.

L'évolution de la question des *boat people* vietnamiens témoigne, sur un problème éminemment symbolique, de ce changement de climat. Les *boat people* vietnamiens, reconnus *a priori* comme réfugiés lors de la première conférence internationale sur les réfugiés indo-chinois en 1979, étaient, dix ans plus tard, perçus comme des migrants potentiels. Le « Plan d'action global », adopté en 1989 par la communauté internationale, instaurait une politique dite de « dissuasion humaine » pour décourager les départs du Viêt-nam et ouvrait la voie au rapatriement forcé des *boat people* non reconnus comme réfugiés. Les développements dans les Caraïbes confirment, sur une question tout aussi sensible — les relations américano-cubaines, dernier terrain de cristallisation de la logique de guerre froide —, ce changement de politique : depuis l'été 1994, les *boat people* cubains ont également perdu leur épaisseur politique, leur charge symbolique et leur visibilité médiatique ; ils sont désormais refoulés en mer par les gardes-côtes américains, au mépris des principes énoncés par la convention de 1951. L'histoire de ces deux groupes de réfugiés, qui avaient longtemps bénéficié de conditions privilégiées leur permettant de chercher asile en Europe ou aux États-Unis, est significative du climat de fermeture qui se renforce dans les pays occidentaux. Les certitudes de la guerre froide ont laissé place à une profonde inquiétude face aux bouleversements du monde et à la crainte des migrations.

Les réticences sont d'autant plus vives qu'aux mouvements Est-Ouest et surtout Sud-Sud qui drainaient — et drainent toujours — l'essentiel des réfugiés sont venus s'ajouter des mouvements Sud-Nord en direction des pays occidentaux. Même si les personnes qui cherchent refuge dans les pays du Nord ne représentent qu'une part marginale des populations accueillies dans des camps par les pays du Sud, l'augmentation sensible du nombre des demandeurs d'asile en Europe, à la fin des années quatre-vingt, a précipité un profond changement de politique : sur fond de confusion entre réfugiés et migrants, les pays occidentaux cherchent à décourager les demandeurs d'asile de venir frapper à leur porte et s'engagent dans une interprétation de plus en plus restrictive de la convention de 1951. La question des réfugiés,

auparavant placée sous le signe des droits de l'homme, est désormais considérée sous l'angle de la pression migratoire.

L'ampleur des exodes et la multiplication des demandeurs d'asile dans les pays occidentaux ont provoqué de profondes transformations dans les politiques de réfugiés, au Nord comme au Sud. 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. Le couple assistance/réinstallation qui, depuis trois décennies, constituait le cœur des politiques de réfugiés est aujourd'hui remplacé par les nouveaux mots clés de rapatriement et de prévention.

Les enjeux du rapatriement

Dans l'absolu, le rapatriement des réfugiés est sans doute la meilleure des solutions, tant il est vrai que leur maintien indéfini dans des camps n'est ni humainement acceptable ni politiquement souhaitable. Encore faut-il que la situation dans le pays d'origine le permette et que la communauté internationale s'assure du caractère volontaire du retour. De même que le système international de protection des réfugiés, les principes de base du rapatriement sont apparus dans un contexte de guerre froide et dans un cadre européen à la fin de la Seconde Guerre mondiale, au moment où se posait le problème du retour dans leur pays d'origine des millions de personnes déplacées par la guerre. Face à l'insistance de Moscou, qui leur déniait le droit de s'occuper des citoyens soviétiques, les pays occidentaux réaffirmèrent, après quelques dérapages, le droit des réfugiés à être protégés par la communauté internationale, soulignèrent la notion de libre choix et insistèrent sur le principe essentiel du non-refoulement. Traditionnellement donc, le HCR mettait l'accent sur le caractère « librement consenti et individuel » du rapatriement et ne s'engageait en principe dans de telles opérations que dans le contexte d'un « changement profond et durable » des circonstances ayant entraîné l'exil. Il pouvait alors faciliter le retour des réfugiés « dans la dignité et la sécurité », en négociant des accords avec le pays d'origine et le pays d'accueil afin d'offrir un minimum de garanties aux populations rapatriées.

Au début des années quatre-vingt-dix, cette politique traditionnelle a commencé à évoluer. Au risque d'être un peu schématique, cette évolution

paraît se caractériser par une inversion de l'ordre des priorités : depuis quelques années, les facteurs politiques relatifs à la situation dans le pays d'origine semblent gagner en importance par rapport au principe, auparavant essentiel, du caractère librement consenti et individuel du rapatriement. Le rapport du groupe de travail du HCR sur la protection internationale soulignait, en 1993, que « les poids relatifs du retour volontaire et des garanties de sécurité doivent être mesurés l'un par rapport à l'autre ». Par ailleurs, la règle du changement profond et durable semble plus que jamais sujette à interprétation. Le déroulement des opérations de rapatriement des réfugiés rohingyas vers la Birmanie montre qu'à partir de juillet 1994, avec la fin des entretiens individuels et le début de l'enregistrement collectif des réfugiés, la règle du consentement individuel a été abandonnée au profit de considérations plus générales et relativement aléatoires sur les évolutions politiques en cours en Birmanie (cf. encadré).

D'une façon générale, les réfugiés sont de plus en plus poussés à rentrer dans leur pays d'origine, sans que les opérations de rapatriement soient toujours menées dans le respect des principes affichés par la communauté internationale : certaines des opérations de rapatriement mises en œuvre au cours des dernières années (Sri Lanka, Birmanie, Rwanda) ont été engagées sans que les circonstances ayant provoqué la fuite des réfugiés (conflit, répression, violence) aient réellement cessé d'exister, et sans que le principe du volontariat ait toujours été respecté. Tout se passe comme si le HCR avait quelque peu délaissé le principe du libre choix et la règle du changement profond et durable dans le pays d'origine, au profit de la vague notion de « retour sûr » ou de « retour dans la dignité et la sécurité ». Remplacer le principe du rapatriement volontaire par celui du « retour sûr » revient à substituer au jugement des réfugiés l'interprétation discrétionnaire du HCR ou des États concernés. Cette dépossession des réfugiés de la possibilité d'exprimer librement leur point de vue est d'autant plus préoccupante qu'elle accroît les risques de pressions. Dans un contexte où le rapatriement est de plus en plus considéré comme une priorité par les bailleurs de fonds, les possibilités de pressions — de la diminution des rations alimentaires à la coercition, en passant par la propagande dans les camps de réfugiés — sont nombreuses sur des populations totalement dépendantes de l'aide internationale et du bon vouloir des pays d'accueil.

Le rapatriement des réfugiés rohingyas du Bangladesh



Au début de l'année 1992, 260 000 Rohingyas fuient la Birmanie afin d'échapper aux exactions de l'armée, à la destruction des villages, à la confiscation des terres, au travail forcé, aux intimidations et à la répression de la junte au pouvoir à Rangoon (le SLORC). Ils sont accueillis au Bangladesh dans dix-neuf camps de réfugiés. Les autorités de Dacca, qui organisent aux côtés du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) l'installation de ces populations, soulignent cependant que ces camps ne seraient que temporaires. À l'automne 1992, une première tentative de rapatriement, mise en œuvre par le gouvernement bangladais sur la base de la contrainte, provoque le retrait du HCR.

En 1993, le rapatriement est remis à l'ordre du jour. Bien que la situation en Birmanie n'ait pas radicalement changé, le HCR décide, à l'issue de pourparlers avec le gouvernement bangladais, la mise en place d'un programme de rapatriement massif reposant sur des entretiens individuels. Mais la première série d'interviews révèle une évidente réticence des Rohingyas à rentrer chez eux : dans le camp de Kutapalong, seuls 26 % des réfugiés souhaitent regagner leur pays. Dans le même temps, le HCR, qui avait négocié avec le SLORC la possibilité d'une présence en Birmanie, décide de promouvoir le retour des réfugiés en organisant dans les camps des séances d'information insistant sur l'amélioration de la situation dans leur pays d'origine. Les autorités bangladaises, pour leur part, soutiennent que les Rohingyas ne peuvent plus être considérés comme réfugiés et tirent argument de la présence du HCR en Birmanie pour précipiter leur retour, même contre leur volonté.

En juillet 1994, le HCR remplace les entretiens individuels par un enregistrement collectif qui semble montrer que 90 % des réfugiés sont prêts à rentrer en Birmanie. Mais il apparaît d'emblée que ces résultats sont biaisés — les populations exilées n'ayant pas forcément compris qu'en s'enregistrant elles se portaient volontaires pour le rapatriement. Suite à ces événements, MSF réalise avec plusieurs ONG une nouvelle enquête. Le sondage montre que seuls 9 % des personnes interrogées estiment que la situation en Birmanie est propice au retour ; 65 % d'entre elles ne savent pas qu'elles peuvent refuser le rapatriement ; 61 % émettent de fortes craintes quant à leur retour forcé, mais, parmi elles, seules 52 % se considèrent libres de les exprimer. Néanmoins, les trois quarts des personnes interrogées se déclarent disposées à regagner leur pays s'il est mis un terme aux exactions dont elles sont victimes.

Bien que le HCR reconnaisse que la situation en Birmanie a peu évolué, il estime aujourd'hui que les réfugiés peuvent rentrer chez eux dans la dignité et la sécurité. Selon l'organisation, les Rohingyas n'ont plus à craindre de discriminations. Le Haut Commissariat est tout à fait en mesure de surveiller les conditions de leur retour. Cette affirmation est fermement démentie par le

rapporteur spécial des Nations unies pour la Birmanie ainsi que par plusieurs organisations de défense des droits de l'homme (Amnesty International, Human Rights Watch). Leurs rapports sur la Birmanie font état d'atteintes récurrentes aux droits de l'homme, sous forme notamment de travail forcé et de déplacements forcés de population. Le rapporteur des Nations unies souligne que les Rohingyas sont particulièrement visés par la répression du SLORC.

De fait, 5 500 à 10 000 nouveaux réfugiés rohingyas passent la frontière vers le Bangladesh en mai 1996 afin de fuir le travail forcé et les exactions des forces birmanes. Mais le gouvernement bangladais leur refuse l'accès aux camps, contraignant ces civils en fuite à se cacher dans les collines ou à se disperser parmi les populations locales pour éviter d'être refoulés. Considérés comme des « migrants économiques », ces nouveaux réfugiés ne bénéficient d'aucune assistance et d'aucune protection. Dans de telles circonstances, la poursuite du rapatriement des Rohingyas par le HCR constitue une claire violation des engagements internationaux des États sur la protection des réfugiés.

Les politiques préventives

Au-delà du rapatriement, la communauté internationale cherche à se prémunir contre de nouveaux problèmes de réfugiés. La prévention des mouvements de réfugiés pose le problème — politique — de l'attitude de la communauté internationale face aux régimes répressifs et aux conflits internes qui provoquent les principaux déplacements de population. La fin de la guerre froide avait fait naître un moment l'idée d'un consensus sur l'inacceptable et l'illusion que les violations massives des droits de l'homme à l'ombre des frontières ne seraient plus tolérées. Dans le même temps, les Nations unies, longtemps paralysées par la confrontation Est-Ouest, se voyaient investies de tous les espoirs et semblaient en mesure de jouer un rôle en matière de maintien de la paix. Mais l'euphorie fut de courte durée : les évolutions de ces dernières années ont montré les limites du discours sur l'ingérence, et les aléas des opérations de maintien de la paix soulignent les difficultés des interventions internationales dans les situations de crise interne. La demande de protection excède, de beaucoup, l'offre d'intervention, et la mobilisation internationale reste sélective, en fonction de l'intérêt politique, de la visibilité médiatique et de la pression de l'opinion. Les politiques préventives, aujourd'hui fort discutées dans les enceintes internationales, sont dans les faits toujours réactives, le plus souvent tardives et essentiellement défensives : loin de tenter de remédier aux causes des exodes, les pays occidentaux cherchent à éviter d'en

assumer les conséquences ; à défaut d'agir à la source, les pays occidentaux cherchent à endiguer les flux.

L'exemple de l'Irak, au printemps 1991, est une singulière illustration du souci de la communauté internationale d'éviter tout nouveau problème de réfugiés, fût-ce au prix d'une sauvegarde — ô combien précaire — des populations rapatriées dans leur propre pays. Dans un Irak pourtant vaincu et placé sous surveillance internationale, les forces de la coalition restèrent l'arme au pied face à la sanglante répression des soulèvements chi'ite et kurde. Mais le débordement de tout un peuple sur les écrans de télévision et les frontières des pays voisins provoqua, *in extremis*, une réaction internationale. Sous des dehors humanitaires et avec une belle efficacité, l'opération *Provide Comfort* 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*, voire de *push-back*, fondée sur le triptyque rapatriement/zones de sécurité/aide humanitaire. Tout se passe comme si cette politique visait à maintenir, voire à refouler, les camps de réfugiés à l'intérieur des pays en crise, dans des zones théoriquement protégées par une présence internationale et en principe 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 conflit afin d'encourager les processus de rapatriement ou de secourir sur place les populations déplacées susceptibles de déborder sur des frontières internationales. La modification des critères en matière de statistiques de réfugiés dans le dernier rapport *Les Réfugiés dans le monde*, publié en 1995 par le HCR, est caractéristique de cette évolution : sont recensés comme « personnes relevant de la compétence du HCR » non seulement les réfugiés mais aussi les rapatriés et plus de 5 millions de personnes déplacées.

De l'Irak à l'ex-Yougoslavie, cette nouvelle politique tend à se généraliser : les opérations de maintien de la paix, malgré leur bilan contrasté, ont peu à peu familiarisé les organisations des Nations unies à l'idée d'intervenir dans des pays en conflit, et la multiplication, depuis 1989, des programmes de secours reposant sur l'idée d'accès négocié — sur le modèle d'*Operation Lifeline Sudan* — a banalisé ce type d'intervention

dans les zones de souveraineté contestée. 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, dans les zones conflictuelles, pour secourir les populations déplacées. Mais cette « internalisation » de l'aide aux réfugiés, qui se traduit par le remplacement de la figure du « sanctuaire humanitaire » par celle de la « zone de sécurité », s'opère le plus souvent au détriment de la protection.

Le bilan des interventions « militaro-humanitaires » est à cet égard consternant. Toutes les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies au cours des dernières années se sont polarisées sur la protection des opérations de secours, mais passent totalement sous silence la protection des populations civiles. Tout au long de la guerre en Bosnie, les casques bleus se sont contentés de protéger les convois de secours sans jamais prendre d'initiatives susceptibles de mettre un terme aux massacres et à la « purification ethnique ». De même, ils se sont révélés impuissants à protéger les « zones de sécurité » qu'ils avaient eux-mêmes créées et qu'ils ont fini par abandonner aux mains des Serbes. Le médiocre bilan des interventions lancées au cours des dernières années par les Nations unies révèle la difficulté d'assurer une réelle protection des populations déplacées qui fuient pour les mêmes raisons que les réfugiés, mais qui ne franchissent pas de frontières, restent dans leur propre pays et ne sont pas reconnues par la communauté internationale.

Les politiques préventives visant à endiguer les mouvements de réfugiés avant qu'ils ne franchissent une frontière sont préoccupantes car c'est précisément autour de la notion de franchissement de frontières que s'est construit le système international de protection des réfugiés. Tout se passe comme si les réfugiés en puissance étaient renvoyés au sort des personnes déplacées qui restent privées de protection internationale et ne bénéficient que d'une assistance aléatoire, en fonction des conditions d'accès. La situation est d'autant plus grave que les pays occidentaux, qui contribuent à la quasi-totalité du budget du HCR, sont souvent prompts à financer des programmes d'assistance dans les pays en conflit pour mieux se défaire de leurs obligations de signataires de la convention de 1951. La création de « zones de sécurité » ou la fourniture d'une aide humanitaire ne peuvent servir de prétexte au refus d'accorder l'asile aux populations les plus menacées.

L'asile en question

Confrontés à un flux croissant de demandeurs d'asile, les pays occidentaux ont, depuis quelques années, profondément modifié leurs politiques. Les effets de cette nouvelle donne se sont fait sentir sans tarder puisque le nombre des demandeurs d'asile en Europe, qui était passé de 70 000 à près de 700 000 entre 1983 et 1992, est revenu à moins de 300 000 en 1995. À l'heure où les crises se multiplient et où, dans un contexte de politiques d'immigration restrictives, la procédure d'asile devient la seule voie d'accès aux pays industrialisés, cette chute brutale du nombre des demandeurs d'asile témoigne de l'efficacité des méthodes de dissuasion policières et administratives mises en œuvre au cours des dernières années. Dans cette véritable course d'obstacles, bien peu de demandeurs d'asile parviennent encore à frapper aux portes de l'Europe et nombre de ceux qui y parviennent se voient refuser l'admission ou sont immédiatement renvoyés dans le dernier « pays tiers sûr » par lequel ils ont transité. Les règlements se sont multipliés, les législations ont été durcies et les constitutions parfois même révisées pour pouvoir refouler en toute légalité les demandeurs d'asile, loin des frontières d'une Europe qui prend de plus en plus l'apparence d'une forteresse. Ce durcissement, aux allures de bouclage généralisé, s'opère au nom de l'obsession du « réfugié économique » et au prix d'une remise en cause du droit d'asile et des valeurs fondatrices des démocraties européennes.

Dans le même temps, les taux de reconnaissance du statut de réfugié se sont littéralement effondrés, passant de 42 % en moyenne en 1984 à moins de 10 % en 1995. L'harmonisation des politiques de réfugiés au sein de l'Union européenne se fait sur la base du plus petit dénominateur commun et les Quinze s'engagent dans une interprétation de plus en plus restrictive de la notion de persécution, contraire à l'esprit et à la lettre de la convention de 1951. C'est ainsi que, le 23 novembre 1995, les ministres européens de la Justice et de l'Intérieur s'accordaient sur une définition du réfugié, aux termes de laquelle seules les personnes persécutées par un État peuvent être reconnues comme réfugiées. Cette nouvelle définition exclut du bénéfice de la protection internationale les cibles de mouvements extrémistes — tels les Algériens menacés par le GIA — ou les ressortissants de pays dans lesquels l'État s'est effondré — comme les Somaliens ou les Libériens harcelés par des bandes armées —, sans même parler des Bosniaques chassés par la « purification ethnique ». Pourtant, ces derniers correspondent parfaitement

à la définition de la convention de 1951. Cette décision désastreuse témoigne de la volonté de se débarrasser à tout prix du « fardeau des réfugiés », en restant aveugle et sourd à l'évolution des crises et à la détresse des victimes. C'est ainsi que les pays européens cherchent à se défausser de leurs obligations de signataires de la convention de 1951. Sous couvert de juridisme, la question des réfugiés n'a cessé d'être gérée en fonction de considérations idéologiques et politiques. Aujourd'hui, la hantise des migrations conduit tout droit à refuser la protection de l'Europe aux ressortissants des pays en crise, au risque que l'exemple des pays occidentaux fasse tache d'huile et que cette politique de fermeture s'étende à l'ensemble de la planète.

La réduction drastique du nombre de statuts de réfugié accordés par les pays européens a pour corollaire la multiplication des « réfugiés *de facto* », qui ne sont pas formellement reconnus comme réfugiés mais ne peuvent être renvoyés dans des pays en proie à la violence ou à la guerre. Cette évolution est d'autant plus sensible que, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, le problème des réfugiés de guerre, qui semblait confiné aux pays du Sud, vient de nouveau frapper aux portes de l'Europe. À l'heure où ils sont de nouveau confrontés à un afflux massif de réfugiés, les pays européens ont mis en place des procédures de « protection temporaire » qui leur permettent d'accueillir les réfugiés de l'ex-Yougoslavie, sans toutefois leur accorder de statut contraignant. Il est clair, en effet, que les exodes de grande ampleur provoqués par les conflits cadrent mal avec les politiques de réduction planifiée des flux et que les pays européens redoutent une extension imprévisible de leurs obligations internationales. Ces nouveaux statuts n'accordent cependant ni les mêmes garanties ni les mêmes droits à des réfugiés qui sont juste tolérés, à titre temporaire et éminemment précaire — leur sort restant suspendu aux décisions discrétionnaires des pouvoirs publics.

Pour une politique de réfugiés

Face au plus grand exode de réfugiés de guerre depuis la Seconde Guerre mondiale, les pays européens 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. Toute politique libérale de réfugié repose sur la combinaison d'une politique d'accueil fondée sur le respect du

droit d'asile et d'un processus discriminatoire visant à faire la part des réfugiés et des migrants. La première obligation des États est de préserver le droit d'asile en ne laissant pas la hantise des migrations étouffer jusqu'aux valeurs fondatrices de la démocratie. La deuxième obligation est de mettre en œuvre des procédures de détermination de statut justes, rapides et adaptées aux réfugiés de guerre. Dans un contexte de crispations identitaires, de politiques d'immigration restrictives et de mouvements croissants de population, des critères doivent être trouvés pour protéger les plus menacés. La troisième obligation, enfin, est de traiter humainement les réfugiés et les personnes déplacées et de leur garantir assistance et protection.

La définition d'une politique cohérente est d'autant plus nécessaire que les pratiques des pays démocratiques en matière de défense des droits de l'homme et de respect des normes internationales ont une influence déterminante sur l'attitude des pays confrontés à des afflux de réfugiés. À l'heure où le droit d'asile se réduit comme peau de chagrin, le risque est grand que l'exemple européen serve de prétexte et de justification aux pays tentés par des politiques de fermeture et d'ostracisme. Mais indépendamment des possibles répercussions des évolutions européennes sur les politiques d'accueil des pays du Sud, les pays du Nord ont d'ores et déjà une influence considérable sur les politiques mises en œuvre un peu partout dans le monde. Les États occidentaux, qui contribuent à la quasi-totalité du budget du HCR, ont en effet un impact important sur la redéfinition en cours des priorités de l'institution en faveur de la prévention et du rapatriement.

Les procédures dissuasives adoptées par les pays européens, les opérations de rapatriement mises en œuvre dans les pays d'accueil et les mesures préventives qui se multiplient dans les pays en conflit ne sont que les différents maillons d'une même politique visant à maintenir les réfugiés potentiels dans leur pays d'origine et, à défaut, à se débarrasser du « fardeau des réfugiés » en les tenant à distance ou en les renvoyant chez eux. Au Nord comme au Sud, une même logique est à l'œuvre avec comme maîtres mots : « dissuasion humaine », « pays sûr », « retour sûr » ou aide humanitaire. L'humanitaire a bon dos qui permet aux États de se défausser sous des dehors bien intentionnés. C'est ainsi que l'alibi humanitaire permet aux pays occidentaux de gérer le problème des réfugiés de guerre sans leur accorder de véritable statut. De même, dans les pays en conflit, l'aide

permet d'accréditer l'idée d'un engagement international auprès des populations déplacées tout en limitant les risques de mouvements de réfugiés sur les frontières internationales. Ce glissement vers le « tout-humanitaire » est préoccupant car il a tendance à s'effectuer au détriment de la protection. Face à la volonté des pays occidentaux de clore le chapitre des réfugiés, le HCR a le plus grand mal à maintenir un équilibre entre la solution au problème des réfugiés et la protection des réfugiés. Dans ce contexte défavorable, les organisations humanitaires ont un rôle essentiel à jouer pour rappeler le HCR au respect des principes dont il se réclame et pour rappeler les États au respect de leurs obligations internationales.

DROIT HUMANITAIRE ET REALPOLITIK

par Françoise Saulnier et Ian Guest

Aujourd'hui, de nombreux textes consacrés aux droits de l'homme ou au droit humanitaire définissent sur le papier les grands traits de la protection légale des populations civiles dans les conflits armés. Mais force est de constater que, à l'intérieur des régions en guerre, les civils continuent à être les victimes, si ce n'est la cible, des combats. En 1996, des familles ont été triées, séparées puis massacrées, parfois à quelques centaines de kilomètres de chez nous. Des malades ont été abattus, des villes et des villages rasés, leurs habitants délibérément affamés, privés d'eau, de secours, puis rançonnés dans leur fuite, abominablement humiliés, arbitrairement exécutés. Le génocide qu'on pensait aboli a resurgi au Rwanda. La minorité tutsie a été décimée sans qu'aucun gouvernement de la planète ne tente de mettre un terme au massacre.

Pourtant, le droit humanitaire n'a pas été écrit par des militants des droits de l'homme, mais par des militaires. Les conventions de Genève sont signées par les États. Ce droit est reconnu comme universel : cent quatre-vingt-six gouvernements se sont engagés à le respecter mais aussi à punir les violations graves commises par l'un d'entre eux. La réalité reste donc un perpétuel affront aux discours et aux promesses rassurantes faites aux civils par les États et l'Organisation des Nations unies (ONU).

Pourquoi un tel abîme entre le droit et les faits ? Face à ce divorce, ni le fatalisme, ni l'optimisme béat ne sont de mise : l'abandon des victimes ne saurait être justifié aux motifs de son caractère inéluctable ou d'hypothétiques progrès pour les générations futures.

De fait, si le droit organise les relations entre les individus et fixe au travers de la norme une frontière entre les agissements licites et ceux qui ne le sont pas, il n'a jamais, en lui-même, protégé personne. Pour défendre le respect de la norme — nationale ou internationale — contre la loi du plus fort, il faut que le droit ait prévu des mécanismes d'application, de contrôle, de recours, de sanction. Ces mécanismes doivent, en outre, être stimulés et non entravés.

C'est ce fonctionnement intime du droit international qu'il faut examiner pour répondre autrement que par des mots, de l'argent, des bons sentiments ou des actes d'impuissance à l'effroyable nudité des populations exposées aux conflits actuels.



La protection des populations civiles dans le droit existant

L'émergence du droit humanitaire

Pendant des années, le droit humanitaire est resté un droit de la guerre cherchant à réglementer les effets des hostilités. Dès le Moyen Âge, des textes juridiques ont tenté de limiter les séquelles des affrontements armés, d'en régler le cours afin d'éviter qu'ils ne produisent des dégâts « inutiles ». Cette approche, pragmatique et modeste, acceptait que la guerre puisse constituer un mode d'arbitrage des conflits et tentait seulement d'en limiter le caractère dévastateur. La confrontation entre les troupes devait se faire à certaines périodes, en certains lieux et selon des codes de l'honneur qui permettaient de distinguer les « seigneurs » des « brigands ».

L'émergence de systèmes politiques démocratiques en Occident a entraîné une véritable révolution au sein des armées. Les combattants n'étaient plus seulement des soldats de métier mais des citoyens servant les intérêts de leur pays. Il fallait minimiser les pertes de façon à réintégrer le plus grand nombre d'entre eux dans la société après les hostilités. Le mouvement de codification du droit humanitaire allait suivre cette évolution.

C'est surtout après la Première Guerre mondiale, la boucherie de la guerre des tranchées et l'utilisation des armes chimiques, que de nouvelles règles furent adoptées afin, notamment, de limiter l'usage de certaines armes et de protéger les soldats blessés ou prisonniers. Le processus de codification était déjà bien engagé quand la Seconde Guerre mondiale éclata. Mais en dépit des pressions de la Croix-Rouge, il n'avait pas encore inclus dans le droit de la guerre la protection des populations non combattantes — les États ayant estimé qu'une telle réglementation était inutile.

L'holocauste et les bombardements massifs d'objectifs civils au cours du conflit allaient démontrer le contraire. Après la victoire alliée, quatre nouvelles conventions furent signées à Genève en 1949 pour renforcer la protection des personnes en temps de guerre. Si les trois premières restent consacrées à l'amélioration du sort des blessés, des malades et des prisonniers appartenant à des forces militaires, la quatrième s'attache à la

protection des civils lors des conflits armés internationaux. Jusqu'alors, le destin des populations civiles était resté sous l'entière responsabilité des gouvernements nationaux. Les États ne s'étaient pas mutuellement engagés sur la conduite à tenir en temps de guerre, à l'égard de leur propre population ou des populations soumises à leurs conquêtes. La quatrième convention de Genève représente donc une véritable révolution sociale, politique et législative. Elle précise dans le détail les garanties auxquelles les populations civiles ont droit en temps de guerre. En outre, elle organise concrètement les secours ainsi que les mécanismes de sanction applicables aux belligérants qui violent gravement ses dispositions.

Cependant, le droit humanitaire souffrait en 1949 d'une faiblesse majeure : il ne s'appliquait qu'aux conflits armés internationaux. Or, la plupart des guerres qui ponctuèrent les années cinquante-soixante étaient liées à la décolonisation et se déroulaient à l'intérieur de frontières étatiques. En refusant de les qualifier de « conflit armé international », les anciennes puissances coloniales pouvaient se dispenser de respecter les textes relatifs à la protection des civils. Les conventions n'avaient pas prévu de mécanismes indépendants de qualification des conflits — et ce seul point paralysait tout l'édifice.

En 1977, deux protocoles additionnels aux conventions de Genève furent signés pour remédier à ces faiblesses. Le premier protocole renforce la protection des « victimes des conflits armés internationaux ». Le second précise la protection due aux « victimes des conflits armés non internationaux ». Mais ces textes n'ont pas été ratifiés par tous les États signataires des conventions de 1949.

Dans les faits, le droit humanitaire est un droit pragmatique. Il ne se contente pas de proclamer des droits de l'homme fondamentaux, mais organise concrètement la protection des civils contre la machine de guerre. Les droits des victimes s'appuient en général sur des droits corrélatifs conférés aux organisations de secours et sur des obligations souscrites par les gouvernements. Les conventions prévoient des mécanismes de sanction très explicites destinés à réprimer toute violation de leurs dispositions. Les crimes contre l'humanité sont précisément décrits et obligation est faite à tous les États de poursuivre et de juger leurs auteurs.

En 1948, les États ont également adopté une convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Ce texte est destiné à protéger les civils contre les actes d'extermination et non plus seulement

contre les effets des guerres. Contrairement aux conventions de Genève, la convention contre le génocide ne prévoit pas de mesures concrètes d'application. Mais elle engage les États signataires à agir conjointement ou individuellement pour faire cesser les actes de génocide. Face à un processus d'extermination, l'assistance est en effet inutile ; seule une action politique ou militaire est susceptible de protéger efficacement les populations visées. Pour punir les coupables, la convention renvoie à la compétence d'un tribunal international qui n'a toutefois jamais été créé.

Droits humanitaires et droits de l'homme

Diverses conventions relatives aux droits de l'homme prétendent également accorder une protection aux victimes des conflits. Alors que le droit humanitaire détermine les obligations des belligérants à l'égard des civils de la partie adverse, les droits de l'homme limitent la souveraineté des gouvernements sur leurs propres ressortissants. Ces textes (convention sur les droits de l'enfant, convention contre la torture...) pourraient se révéler un appoint juridique appréciable pour la protection des civils dans le cadre des conflits internes.

Toutefois, ces conventions ont une efficacité pratique très limitée. Elles se contentent souvent de proclamer des droits individuels généraux, sans prévoir d'obligations précises pour les gouvernements, ni de mécanismes autonomes de contrôle, d'application et de sanction. Les Nations unies ont certes conçu un édifice impressionnant de comités, de rapporteurs spéciaux et de groupes de travail chargés de surveiller l'application de ces normes. Les gouvernements sont invités à soumettre périodiquement des rapports sur le respect des conventions relatives aux droits de l'homme. À ce stade, on peut sans doute parler de sensibilisation mais certainement pas de protection.

Qualifier pour protéger

La mise en branle des mécanismes juridiques commence par une qualification des faits. Identifier et nommer une situation déterminent le droit qui lui est applicable. Or, les processus d'interprétation et de qualification prévus par les textes internationaux comportent un certain nombre de faiblesses qui peuvent entraver leur application. Ces failles du

droit humanitaire se sont manifestées de façon particulièrement tragique à l'occasion du génocide des Tutsis rwandais en 1994.

Génocide

C'est en avril 1994 qu'a débuté au Rwanda le massacre méthodique d'un million de Tutsis et de Hutus modérés. Pendant de longs mois, la communauté internationale s'est abstenue de qualifier la situation de « génocide », évitant ainsi toute obligation de mettre un terme au processus d'extermination. D'avril à octobre 1994, différents organes de l'ONU se sont saisis de la question, sans jamais arrêter de résolutions décisives. Quand le Conseil de sécurité a finalement admis l'existence du génocide, celui-ci était terminé depuis quatre mois. Le droit a repris sa place sur des charniers. Les États ont promis de punir les auteurs du génocide en créant un tribunal international *ad hoc*. Curieuse justice internationale qui instruit les dossiers de plaignants murés dans le silence de la mort.

Constitutive de la force des textes de loi, la précision des termes juridiques peut donc se révéler une faiblesse dramatique. Cette ambiguïté est à l'origine de la méfiance et du scepticisme du grand public à l'égard du droit en général et du droit humanitaire en particulier. Si des droits précis sont reconnus aux non-combattants en période de conflit armé, un État peut toujours refuser cette protection en contestant le caractère « civil » des personnes ou la qualification « conflit armé » des violences.

Guerre

C'est précisément le cas en Tchétchénie où la fédération de Russie continue à nier l'existence d'un conflit armé dans la petite république caucasienne. Les protocoles additionnels aux conventions de Genève ont pourtant défini un seuil de troubles à l'ordre public au-delà duquel un conflit est reconnu par le droit humanitaire comme « conflit armé non international ». Mais c'est le gouvernement qui reste maître de cette qualification et qui décide quand ce seuil est atteint. Le gouvernement de la fédération de Russie peut déclarer que la guerre actuelle en Tchétchénie est une affaire intérieure et se dispenser du même coup de respecter le droit humanitaire dont peuvent se prévaloir les populations tchétchènes. Le résultat est pour le moins tragique. En Tchétchénie, la population civile est collectivement accusée de soutenir les combattants. Sous ce prétexte, des

villages entiers sont bombardés, pillés et rasés jusqu'au sol, les organisations humanitaires ne sont pas autorisées à y pénétrer pour soigner les blessés.

Comment soutenir, devant l'ampleur des combats et des moyens militaires mis en œuvre, qu'il ne s'agit que d'un problème de police intérieure ? Encore une fois, l'hypocrisie de la qualification dresse un rempart entre les victimes et leurs droits. Il est impératif qu'un mécanisme impartial de qualification des conflits mette un terme à la perfidie juridique des États en matière de protection des civils. On ne peut concevoir d'amélioration du sort des victimes sans mettre en cause les souverainetés nationales sur ce point technique capital.

Pour éviter que les États ne cherchent à échapper à leurs obligations de protection des populations en niant — pour diverses raisons politiques — l'existence ou la nature d'un conflit, les conventions de Genève ont prévu deux mesures d'accompagnement. Elles stipulent, d'une part, que l'application du droit humanitaire par un État en conflit n'entraîne pas la reconnaissance juridique de son adversaire ; d'autre part, que quelles que soient la nature du conflit et celle des adversaires — que ces derniers aient ou non ratifié les conventions de Genève — ils peuvent toujours signer un accord spécial au cours de l'affrontement pour garantir l'application des dispositions les plus protectrices du droit humanitaire. En ex-Yougoslavie, la guerre a été considérée comme un conflit interne par les autorités de Belgrade. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a cependant obtenu la signature d'un accord spécial entre les parties, qui garantissait une certaine protection aux populations civiles. Certains diront que ces accords sont inutiles puisqu'ils ont également été violés par les belligérants. C'est oublier que le crime ne se définit que par rapport à la loi. C'est sur la base de ces engagements signés puis violés... que les criminels de guerre pourront éventuellement être poursuivis.

Réfugiés

La protection des réfugiés se heurte au même problème (cf. le chapitre « La fin des réfugiés ? »). La convention sur les réfugiés de 1951 garantit aux personnes victimes de persécution dans leur pays le droit de chercher asile à l'étranger. Or, depuis la fin de la guerre froide, il est de plus en plus difficile pour les réfugiés potentiels de trouver un pays d'accueil. Il y a une

pression croissante pour renvoyer aussi vite que possible les demandeurs d'asile dans leur pays d'origine — quelles que soient les conditions de sécurité ou les possibilités de réinsertion qui y règnent. Sur le papier, l'asile demeure un droit de l'homme fondamental internationalement reconnu. Mais ce droit repose sur deux principes, le non-refoulement et le rapatriement librement consenti, tous deux largement bafoués.

Une autre lacune béante de la protection des personnes tient à l'absence de statut des « réfugiés internes » — dont le nombre ne cesse pourtant de croître. Les personnes qui fuient leur foyer sans franchir une frontière internationale ne sont pas considérées comme des « réfugiés » couverts par la convention de 1951, mais comme des « personnes déplacées internes ». Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), le nombre de civils relevant de cette qualification s'élevait à 27 millions en 1995. Bien que de toute évidence ces personnes aient des besoins spécifiques en matière de protection, elles ne sont pas reconnues et protégées comme telles par les lois internationales relatives aux droits de l'homme. Un rapporteur spécial du secrétaire général de l'ONU, Francis Deng, suit chaque année le sort des personnes « déplacées » et en rend compte à la Commission des droits de l'homme de l'ONU. Mais son pouvoir s'arrête là. Ses rapports décrivant l'évolution de la situation ne conduisent à aucune action concrète de protection.

Protéger ou assister

Une fois les faits qualifiés, l'efficacité du droit humanitaire ne tient pas à la *proclamation* de droits mais à la mise en œuvre de *mécanismes de protection* — garantissant aux victimes la jouissance de leurs droits fondamentaux —, de *mécanismes de secours* — destinés à assurer la satisfaction de leurs besoins essentiels —, et enfin de *mécanismes de sanction* — prévus pour réprimer les graves violations des normes applicables. Dans les textes, la « protection » est d'abord un ensemble de droits primordiaux qui ne peuvent être refusés aux populations, à savoir :

- le respect de l'intégrité physique ;
- l'interdiction des traitements cruels inhumains ou dégradants ;
- le droit d'être soigné et secouru sans discrimination autre que celle fondée sur les besoins et l'intérêt des victimes ;

— l'interdiction de la destruction des biens essentiels à la survie des populations ;

— l'interdiction de la famine comme arme de combat ;

— le droit à un statut juridique pour les individus.

L'efficacité des mécanismes de protection prévus par le droit humanitaire repose sur le lien intime et indissoluble qui existe entre l'assistance humanitaire et la protection des populations. Bien peu d'organisations humanitaires sont préparées à faire face, dans la limite de leurs moyens, à cette double responsabilité.

Aide et/ou protection

Les organisations humanitaires internationales sont généralement les premières à arriver au front. Elles apportent avec elles une première forme de protection tenant à la fourniture de secours d'urgence et à la présence d'intervenants extérieurs au conflit. Les gouvernements ont accepté cette protection minimale des civils en s'engageant, en 1949, à ne pas considérer l'assistance « humanitaire et impartiale » comme une ingérence dans leurs affaires intérieures.

Néanmoins, les opérations humanitaires contemporaines se sont développées dans une logique de spécialisation technique qui tend à perdre de vue la finalité protectrice de l'assistance. Le nombre d'agences impliquées et les tonnages d'aides augmentent, aujourd'hui, de façon inversement proportionnelle à la protection des victimes. Sous la pression des bailleurs de fonds, soucieux de s'assurer du bon usage des fonds collectés, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organismes d'assistance de l'ONU veillent à améliorer la distribution et la coordination des secours. Les maîtres mots sont spécialisation, rationalisation et coordination des efforts. Cette fragmentation et cette technicisation de l'assistance ont pour effet de décharger collectivement ces organisations de toute responsabilité quant au sort des victimes. L'objectif de protection disparaît, masqué par les contraintes techniques de la distribution des secours.

Par ailleurs, les organismes d'aide ne sont pas en mesure d'assumer à eux seuls la charge de la protection des civils au-delà de l'assistance. Pendant les trois premières années de la guerre en Bosnie, aucune des grandes puissances n'était prête à utiliser la force pour mettre un terme à la

« purification ethnique » à laquelle se livraient les forces bosno-serbes. Elles ont considéré que, grâce à la simple distribution des secours d'urgence, les organisations humanitaires limiteraient les violences et empêcheraient un exode massif des réfugiés. Cette stratégie, menée sous l'égide du HCR, a été baptisée « protection préventive ». Ni le HCR, ni les escortes armées de la force de protection de l'ONU (FORPRONU) n'ont été à la hauteur de la tâche. Le « nettoyage ethnique » s'est poursuivi ainsi pendant trois années sanglantes, culminant avec les massacres de Srebrenica pendant l'été 1995.

L'aide humanitaire a également servi de substitut à une réelle protection au Rwanda. En dépit de la présence d'une mission d'assistance et d'observation de l'ONU (MINUAR), environ un million de Rwandais, pour la plupart des Tutsis, furent assassinés en 1994. Les coupables prirent la fuite et se réfugièrent dans les pays voisins, entraînant deux millions de personnes dans leur retraite. Là, ils consolidèrent leur pouvoir sur la population en confisquant l'aide humanitaire et en intimidant les réfugiés. Les représentants du HCR, obligés de s'appuyer sur les autorités des pays de premier refuge, ont dû, pour assurer la protection des camps de réfugiés au Zaïre, appointer des soldats de la garde présidentielle du maréchal Mobutu. Piètre résultat : une poignée d'intimidateurs a été capturée et expulsée des camps. Mais des centaines d'ex-assassins impliqués dans le génocide continuent de vivre à découvert et d'exercer leur contrôle sur les structures administratives encadrant les réfugiés. La situation dans les camps est certes plus stable qu'en 1994, époque à laquelle les meurtres et les crimes en tout genre étaient monnaie courante. Mais c'est l'équilibre de la terreur qui s'est imposé, non la protection des réfugiés.

Afin de dissimuler leur réticence à protéger les civils, et leur absence totale de stratégie, les gouvernements ont lancé ces dernières années des opérations humanitaires spectaculaires. Leur objectif a été davantage de calmer l'opinion publique internationale que d'assurer une véritable protection des victimes des conflits. À cette occasion, plusieurs expériences de protection ont été tentées, mais leurs résultats ne sont guère concluants. En ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité de l'ONU a établi des « zones de sécurité », pour constater ensuite qu'il n'avait ni les troupes ni la volonté politique de les protéger. Les Bosno-Serbes en prirent acte et transformèrent ces zones protégées en gouffres de l'enfer : Zepa, Gorazde, Sarajevo, Bihac, Srebrenica.

De même, en juin 1994, le Conseil de sécurité de l'ONU accepta une proposition française de créer une « zone humanitaire sûre » à l'intérieur du Rwanda (zone « Turquoise »). Des troupes françaises furent envoyées pour protéger les civils et empêcher un exode massif vers le Zaïre. Mais le résultat fut autant de fournir une protection réelle à la population que de monter une intervention médiatique au profit des clients de la France — les Hutus rwandais — en train de perdre la guerre. Les troupes françaises cédèrent rapidement la tâche à la MINUAR. Lorsque l'armée rwandaise entreprit de démanteler le camp de déplacés de Kibeho, plusieurs milliers de civils furent tués sous les yeux des casques bleus sans que ceux-ci ne réagissent. Trois mois plus tard, en Bosnie, les soldats de l'ONU abandonnaient la zone de sécurité de Srebrenica, qu'ils avaient mandat de protéger. Des milliers d'hommes et de jeunes garçons musulmans payèrent de leur vie l'invention des concepts de « zone de sécurité » et de « protection préventive ».

Le dilemme des organisations

La Bosnie et le Rwanda montrent bien que l'assistance humanitaire est incapable à elle seule de fournir une protection. Tout au plus les organismes d'aide peuvent-ils témoigner de l'absence d'une telle protection. L'usage de la liberté de parole pour dénoncer le sort réservé aux populations civiles est souvent le dernier recours des organisations humanitaires soucieuses d'assumer pleinement leur mandat.

Il n'existe que très peu de pays qui reconnaissent ouvertement violer le droit humanitaire. L'application qu'ils mettent à nier les faits suggère que le droit a une incidence non négligeable sur l'équilibre des relations internationales. Cette constatation soulève plusieurs questions fondamentales. De quelle indépendance et de quelle liberté de parole les organisations humanitaires disposent-elles lorsqu'elles sont confrontées à des violations massives et répétées du droit humanitaire ? Comment peuvent-elles concilier le témoignage et la poursuite de leur activité d'assistance ? Dans quelle mesure sont-elles à même d'accomplir leur tâche sans pour autant être manipulées ? D'une façon ou d'une autre, tous les organismes d'aide rencontrent ces dilemmes.

Malgré le devoir de réserve auquel il est tenu, le CICR reconnaît aujourd'hui que la neutralité n'est pas un dogme absolu, mais un principe

opérationnel. Il s'accorde ainsi certaines prises de parole dès lors que celles-ci se font dans l'intérêt des victimes. Depuis plusieurs années, le CICR accepte de dénoncer publiquement non pas les gouvernements, mais les violations graves du droit humanitaire. Il ne s'agit pas encore d'une politique systématique, mais d'une pratique qui reconnaît l'aspect parfois contre-productif de la discrétion en matière de protection des victimes.

Chez les ONG, les comportements varient et s'organisent autour du dilemme « témoigner ou assister ». Conscient de la nécessité d'échapper à cette alternative stérile, Médecins Sans Frontières a montré plus d'une fois qu'il était possible de dénoncer des violations tout en conservant une présence sur le terrain. Ce fut le cas en ex-Yougoslavie et au Rwanda, où MSF a dénoncé le génocide en 1994 en maintenant ses programmes à Kigali. Mais la multiplication des organisations humanitaires impliquées dans des actions de secours fragilise le respect des principes humanitaires. En effet, les organisations qui critiquent les autorités pour leur manque de respect du droit humanitaire peuvent être l'objet de harcèlement administratif rendant leur action impossible. Sous couvert de rationalisation de l'assistance, les autorités gouvernementales auront tendance à choisir les ONG les plus dociles et à se débarrasser des autres. En décembre 1995, l'expulsion par le gouvernement rwandais de trente-huit ONG a permis de chasser dans le lot les organisations les plus engagées dans la critique des exactions commises contre la population.

Reste à voir jusqu'où le CICR ou les ONG peuvent aller sans provoquer les gouvernements. Le cas du CICR est unique car il jouit d'un mandat tellement spécifique défini par les conventions de Genève qu'on ne peut le remplacer par aucune autre organisation. Pour les ONG, il est essentiel que la concurrence ne joue pas au détriment de la protection des victimes. Les critères d'action doivent être clairement définis et défendus par tous les acteurs qui revendiquent le label humanitaire. Lorsque les autorités d'un pays décident d'expulser certaines organisations humanitaires, cela signifie souvent que la population souffre davantage de la terreur que de quelconques pénuries. C'est à cette réalité que l'action humanitaire doit alors s'attaquer.

Le passé comme l'expérience récente ont prouvé que les organisations humanitaires ne peuvent pas et ne doivent pas considérer que leur seule présence a systématiquement pour effet de protéger les civils. Elles ne sauraient défendre leur présence à tout prix, notamment au prix du silence.

C'est à elles de fixer et de défendre publiquement les limites de leur engagement, en claire connaissance des tentatives de manipulation dont elles sont l'objet. S'agissant des organisations relevant des Nations unies, le problème est beaucoup plus délicat dans la mesure où il s'agit d'institutions intergouvernementales. Elles ont été prévues pour faciliter la coopération technique entre les gouvernements. Leur action repose toujours sur la bonne volonté et la participation des autorités nationales. Quelle que soit leur vocation humanitaire, elles n'échappent pas au jeu diplomatique international, elles ne peuvent s'opposer ni se substituer à la volonté des gouvernements. Il n'y aura donc jamais, de leur part, de mise en cause directe des autorités nationales. C'est pour combler cette lacune, cruciale au regard des enjeux de la protection, que l'ONU a dernièrement créé une branche spécialisée dans l'observation des droits de l'homme.

Protection ou observation

En marge des activités humanitaires, des mécanismes inspirés par la protection des droits de l'homme ont été développés dans le cadre des opérations de l'ONU. La nouveauté de ces missions est de faire appel à des investigations directes sur le terrain des États concernés. En revanche, ces mécanismes d'observation restent confidentiels. Les rapports de mission sont simplement versés au dossier des négociations multilatérales. Le sort des civils n'est qu'un enjeu parmi d'autres inscrits à des agendas diplomatiques déjà complexes.

Tandis que l'opinion publique est rassurée par la présence sur le terrain d'observateurs des droits de l'homme, les victimes expérimentent l'impuissance de ces missions à assurer une quelconque protection. L'ironie de l'histoire a voulu que le Haut Commissaire des droits de l'homme des Nations unies (prévu par la conférence internationale de Vienne sur les droits de l'homme de 1993) soit nommé au moment même du génocide rwandais.

Face au déficit de protection, une nouvelle agence technique est entrée en scène, marquant la sainte alliance entre l'action humanitaire et les droits de l'homme. La protection est « sous-traitée » à des observateurs spécialement mandatés, qui en se déployant sur le terrain sont censés permettre aux autres agences dites humanitaires de se concentrer sur leur mission d'assistance. L'opération rwandaise a accumulé tous les défauts d'une première

expérience : retard de mise en place, erreurs de recrutement, manque de rodage et blocage des rouages administratifs et financiers éclatés entre New York, Genève et Kigali, inadaptation des moyens logistiques... Mais surtout, les observateurs avaient un mandat pour le moins inadapté puisqu'on leur demandait d'*observer* et non de *protéger*. Des Rwandais ayant pris des risques considérables pour transmettre certaines informations n'ont pu compter ensuite sur le soutien de la mission d'observation. Ceux qui tentèrent de trouver refuge dans ses locaux furent remis à la police rwandaise.

Ce baptême du feu a certainement mis en lumière les limites de ce type de mission. « Observe et tais-toi » devint la devise de ceux qui avaient accepté ce rôle ingrat. En descendant sur le terrain sous le drapeau de l'ONU, les observateurs ont *de facto* porté un rude coup à la philosophie qui inspirait depuis des décennies l'action des ONG de défense des droits de l'homme. Traditionnellement, leur stratégie consistait, d'une part, à dénoncer *publiquement* les violations des droits, d'autre part, à agir à *distance* en récoltant l'information au travers de réseaux d'informateurs locaux. Ils évitaient ainsi les menaces d'expulsion auxquelles sont confrontées toutes les organisations humanitaires directement présentes sur le terrain. C'est en conjuguant la force de la publicité au caractère invulnérable d'une opération menée à distance que les organisations de défense des droits de l'homme ont pu forger leur autorité et leur efficacité. La mission d'observateurs a malheureusement pris l'exact contre-pied de cette politique opérationnelle, en intervenant directement sur le terrain, en exposant ses informateurs, et surtout en acceptant la confidentialité comme mode de fonctionnement.

En séparant la protection de l'assistance, cette mission nouvelle a sans doute soulagé de nombreuses organisations humanitaires, qui, s'estimant délivrées du fardeau politique de la protection, ont pu se consacrer uniquement aux activités de secours. Mais les observateurs sont loin d'avoir fait la preuve de leur efficacité. Deux ans après, l'enquête sur le génocide n'est toujours pas réalisée. De plus, malgré la présence des observateurs sur le terrain, le chiffre des personnes persécutées et exécutées par les nouvelles autorités est impossible à établir.

Qu'il s'agisse d'Haïti, du Cambodge ou du Rwanda, une leçon peut cependant être tirée. Dans des pays ravagés et détruits par la guerre, certaines violations des droits de l'homme peuvent être encouragées par un

manque de moyens : absence de registre de prisonniers, de stylos au greffe ou d'essence pour les inspecteurs de police. Des observateurs des droits de l'homme peuvent pallier plus efficacement ces dysfonctionnements qu'une résolution de la Commission de l'ONU. Encore faut-il que l'argent donné produise une véritable amélioration. En ce domaine, aucun bilan n'a été réalisé par l'équipe d'observateurs présente au Rwanda. Sans compter qu'un tel dispositif n'apporte aucune réponse aux situations les plus graves où les violations des droits de l'homme sont le fruit d'une volonté politique planifiée et non d'une pénurie matérielle. La seule façon de faire reculer ce type de violations est de les condamner, preuves irréfutables et concrètes à l'appui.

Mais les États semblent craindre davantage la justice que le crime. Pourtant, la création récente de deux tribunaux internationaux chargés de juger les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie et au Rwanda reste, dans des conflits où l'objectif n'est plus la conquête mais l'extermination, le seul espoir de redonner une quelconque efficacité à l'action humanitaire.

Protection et répression

En période de conflit, les civils n'ont pas les moyens de faire valoir leurs droits contre ceux qui disposent de moyens de destruction massifs. C'est pourquoi les conventions de Genève avaient créé un mécanisme de « puissance protectrice » pour assurer la défense des civils et des autres personnes protégées. Les puissances protectrices sont des États extérieurs au conflit qui prennent la responsabilité de défendre les intérêts de la population civile de façon objective et selon les normes fixées par la quatrième convention. Depuis 1949, ce mécanisme n'a jamais fonctionné. Sans doute avait-on sous-estimé une donnée fondamentale de la vie internationale : le consensus des États pour ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures de leurs pairs. À tel point que même quand cette ingérence est légitime, légale et autorisée, il ne se trouve guère de volontaires pour la pratiquer.

C'est donc le CICR qui assume — par défaut — la fonction de « substitut des puissances protectrices ». C'est lui qui reçoit les plaintes en cas de violation grave du droit humanitaire. Les conventions de Genève stipulaient également que les auteurs de tels manquements seraient recherchés par tous les États et qu'ils pourraient être jugés devant n'importe quel tribunal de

n'importe quel pays. Pourtant, pendant cinquante ans, les États n'ont jamais poursuivi les criminels de guerre étrangers devant leurs propres juridictions. Dans ce contexte, la création de deux tribunaux *ad hoc* pour juger les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie (24 mai 1993) et au Rwanda (8 novembre 1994) apparaît comme un tournant capital de ces quarante dernières années.

Ces deux instances permettent de remédier à certaines carences flagrantes du droit humanitaire et de la protection des civils. Sur le plan du droit, elles ont donné un contenu concret à des notions juridiques telles que le génocide ou le crime contre l'humanité. Le génocide a été défini par la convention de 1948 — qui en l'absence de cour criminelle internationale n'avait jamais été en mesure d'être appliquée. Les deux tribunaux ont un mandat les enjoignant de traduire en justice les exécutants du génocide en Bosnie et au Rwanda. De fait, les deux juridictions ont invoqué le génocide dans les actes d'accusation. Cette incrimination a permis de donner une définition fonctionnelle à la notion de génocide, qui désormais n'est plus limitée au cas exceptionnel de la campagne d'extermination menée par les dirigeants nazis à l'encontre des Juifs pendant la Seconde Guerre mondiale, mais s'applique également aux conflits identitaires contemporains.

De plus, les deux tribunaux font progresser la notion de responsabilité individuelle pour des actes commis en exécution d'ordres reçus d'un supérieur. Les tribunaux donnent également à la communauté internationale un moyen pour punir les crimes de guerre (définis comme des violations graves des conventions de Genève). À cet égard, le statut du tribunal sur le Rwanda est innovateur dans la mesure où il étend la notion de crime de guerre à un conflit armé interne.

En juin 1996, le tribunal pour l'ex-Yougoslavie avait inculpé cinquante-sept individus, sept sont en garde à vue. Le tribunal rwandais est bien moins avancé : il a émis onze actes d'accusation. Néanmoins, la tâche de l'envoyé du procureur à Kigali est largement entravée par un manque de ressources humaines et matérielles. Il dispose de moins d'un tiers des enquêteurs nécessaires, les interprètes sont en nombre insuffisant, de même que les véhicules.

Imposée par le Conseil de sécurité à l'Assemblée générale au plus fort de la guerre en Bosnie, la création du tribunal avait été accueillie avec un grand scepticisme. Certains y voyaient un substitut à une action énergique pour s'opposer à la purification ethnique. D'autres soulignaient que, créée

par le Conseil de sécurité au nom de la préservation de la paix et de la sécurité internationales, la juridiction pourrait être dissoute par ce même Conseil si la justice venait à être considérée comme un obstacle à la paix.

La capacité d'enquête des deux tribunaux est totalement dépendante de la bonne volonté des gouvernements et de leur disposition à coopérer. Or, au Rwanda comme en Bosnie, des États sont impliqués dans les actes de génocide et de purification ethnique. Il se pourrait que l'enquête mette en lumière des liens entre les auteurs de ces crimes et des gouvernements prétendus neutres. Les juridictions rencontreraient alors de graves difficultés de fonctionnement. De même, leur capacité à arrêter des suspects dépend entièrement de la bonne volonté des différentes autorités étatiques. À ce jour, les mandats d'arrêt ne sont pas mis à exécution par les forces de l'OTAN, ni par les différents gouvernements. Mais les diplomates ont utilisé les menaces d'arrestations pour favoriser la négociation des accords de paix.

Alors que les deux tribunaux vont coûter, ensemble, 80 millions de dollars cette année — cinq fois plus que le programme de l'ONU pour les droits de l'homme —, il semble qu'ils manquent encore de moyens élémentaires. Ainsi sera-t-il difficile, ou même impossible, d'assurer la protection des témoins et des victimes qui seront appelés à la barre. Une victime de viol en ex-Yougoslavie a déjà refusé de témoigner, par peur de représailles. Par ailleurs, les règles du tribunal de La Haye font l'impossible pour s'assurer que les droits de la défense soient respectés, à tel point qu'il sera très difficile d'emporter la condamnation des suspects-assassins.

Mais en stigmatisant les dirigeants serbes de Bosnie comme criminels de guerre, le tribunal de La Haye a néanmoins accompli une tâche très importante. Ces derniers sont désormais considérés comme des hors-la-loi internationaux. Dans le cas du Rwanda, un certain nombre de gouvernements ont pris le risque d'arrêter et d'inculper eux-mêmes certains auteurs du génocide présents sur leur territoire. C'est notamment le cas de la Zambie, de la Belgique et du Cameroun — malheureusement pas de la France. Renouant avec les exigences des conventions de Genève, les tribunaux nationaux de ces pays se sont déclarés compétents pour poursuivre de tels criminels. L'existence du Tribunal pénal international (TPI) leur donne l'opportunité de déférer devant une juridiction internationale les suspects les plus impliqués. Théoneste Bagosora, qui était chef d'état-major au ministère de la Défense rwandais en avril 1994 et qui a

présidé en tant que tel à l'assassinat du Premier ministre rwandais et de ses dix gardes du corps belges, a ainsi été traduit devant le TPI.

Le travail qu'il reste à accomplir est immense. Sans minimiser les faiblesses qui frappent les tribunaux internationaux, il faut leur reconnaître une grande vertu. Désormais, les rapports de force politiques devront également compter avec le cours lent et laborieux de la justice.

Conclusion

Un certain désarroi règne aujourd'hui dans l'action humanitaire. Le nombre des acteurs s'est multiplié. L'ampleur des moyens financiers met en évidence la fragilité des résultats en termes de protection des victimes. L'invention de nouveaux concepts cache mal le recul de ce qui était autrefois la norme internationale tant pour la protection des réfugiés que pour celle des civils dans les conflits. Les organisations des droits de l'homme et les organisations humanitaires mettent aujourd'hui en commun leurs interrogations plus que leurs propositions. Chacun trouve chez l'autre ce qui lui manque : qui une rigueur sur les principes, qui une efficacité pratique sur le terrain. S'agit-il vraiment d'un progrès ou d'une tentative de se rassurer mutuellement ?

La vitesse de l'information, le peu de rigueur des sauveteurs et les intérêts des puissances en présence permettent aujourd'hui de disqualifier un génocide en « crise humanitaire complexe ». Le maintien de la paix a justifié, en ex-Yougoslavie comme au Rwanda, l'acceptation des actes de guerre les plus barbares. L'action de secours est massive mais elle oublie trop souvent de définir et d'atteindre ses cibles. Les tribunaux internationaux pourront d'autant mieux défendre les normes qui régissent les relations internationales dans les conflits que les organisations humanitaires sauront améliorer l'humanité de leurs actions de secours.

LES ORGANISATIONS MÉDICALES FACE À L'URGENCE

par le Dr Mike Toole

Conflits armés en Afghanistan, au Sri Lanka, au Salvador, en Angola, au Liban, en Somalie, au Kurdistan et au Rwanda, famines en Éthiopie et en Chine, inondations au Bangladesh et au Népal, tremblements de terre en Arménie et au Mexique... Au cours des deux dernières décennies, guerres et catastrophes naturelles ont placé un nombre inégalé de civils en situation de demande d'assistance humanitaire. Sur l'ensemble de la planète, près de 42 millions de personnes ont bénéficié en 1995 d'une aide d'urgence. Une progression spectaculaire, de 60 % en dix ans.

Quand la catastrophe est due à des causes naturelles, la réponse humanitaire est directe : aux opérations de sauvetage et au traitement des victimes succèdent des programmes de réhabilitation et de reconstruction. L'objectif initial est de réduire les souffrances provoquées par les blessures, la maladie et la malnutrition et de limiter le nombre de nouveaux décès. Dans les situations de conflit armé, la survie passe avant tout par l'assistance et la protection. En temps de guerre, le processus normal de satisfaction des besoins fondamentaux est souvent interrompu. Les agriculteurs ne parviennent plus à produire suffisamment de nourriture, les centres de santé publics ou privés rencontrent d'énormes difficultés qui les poussent à fermer leurs portes. Les victimes ont alors besoin d'une alimentation convenable, d'un accès à l'eau potable, d'un abri décent garantissant un minimum d'hygiène et de tous les services de base suspendus en raison des hostilités.

Si la résolution des conflits et la protection des civils incombent prioritairement à l'Organisation des Nations unies (ONU) et à ses États membres — dont le palmarès n'est d'ailleurs guère concluant (Afghanistan, Somalie, Tchétchénie...) —, la fourniture directe d'une assistance humanitaire relève pour l'essentiel de la compétence des organisations non gouvernementales (ONG) et des agences spécialisées de l'ONU.

L'objectif premier de ces opérations étant de sauver des vies humaines, il est logique que les organisations médicales y occupent une place de premier plan. La plupart des équipes de terrain comprennent des médecins, des infirmières, des sages-femmes, des nutritionnistes, mais aussi des ingénieurs sanitaires et des techniciens médicaux, soutenus par des logisticiens et des gestionnaires. Parallèlement à MSF, des organisations comme Médecins du monde (MDM), Save the Children Fund (SCF), German Emergency Doctors et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) mobilisent des milliers de travailleurs de santé pour intervenir sur les principales lignes de front : du Rwanda à la Bosnie, du Tadjikistan à la Tchétchénie, du Liberia au Bangladesh.

De plus en plus massives et complexes, ces opérations soulèvent de multiples interrogations appelant à un examen critique de l'action des organisations médicales d'urgence. Afin d'éclairer les débats, il peut être utile de se pencher sur deux questions : comment les ONG médicales interviennent-elles en situation d'urgence ? À quels dilemmes éthiques sont-elles confrontées ?



Intervenir en situation d'urgence

La décision d'intervenir

La première réponse à un désastre est généralement d'origine locale. En 1991, lorsque des centaines de milliers de Kurdes fuirent les troubles du nord de l'Irak pour chercher refuge dans les montagnes turques, les communautés kurdes de Turquie fournirent la première assistance alimentaire aux populations désemparées. Selon sa politique à l'égard des réfugiés et les ressources dont il dispose, le pays d'asile peut enclencher une deuxième vague de réaction. L'Iran a assisté les réfugiés kurdes qui sont arrivés sur son territoire.

L'implication des agences de l'ONU est souvent retardée. Pour intervenir, des organisations comme le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ou le Programme alimentaire mondial (PAM) doivent attendre une invitation du gouvernement hôte ou des décisions politiquement motivées des riches pays donateurs. Le CICR peut être en mesure de réagir rapidement, car son mandat définit clairement ses responsabilités dans le cadre des conflits. Néanmoins, sa capacité d'intervention dépend de son aptitude à conclure avec les divers belligérants un accès négocié aux victimes, processus qui peut se révéler long et infructueux.

En revanche, les ONG sont capables de se mobiliser dans des délais très brefs. La réaction des organisations médicales d'urgence est d'abord déterminée par l'analyse des besoins. Dans un premier temps, elles cherchent à évaluer l'ampleur de la catastrophe et à identifier les carences dont les populations affectées souffrent le plus durement. La décision d'intervenir dépend ensuite du degré d'accessibilité des victimes, de la faisabilité générale de l'opération et de la disponibilité des fonds nécessaires. Si certaines organisations, comme MSP, gardent des fonds d'urgence pour les cas de nécessité absolue, les interventions qui s'étendent sur le long terme nécessitent un financement continu. Aussi le choix des terrains d'action est-il influencé par les dispositions politiques des bailleurs de fonds, elles-mêmes fonction de l'importance géopolitique et de la couverture médiatique des crises concernées. Les organisations

humanitaires doivent constamment résister à l'influence de ces facteurs externes et retourner à leur charte ainsi qu'aux valeurs essentielles de neutralité et d'impartialité qui définissent leur action. À cet égard, l'analyse rigoureuse des besoins des populations constitue un outil essentiel permettant de contrebalancer la pression des financeurs.

Évaluer les besoins

Évaluer les besoins d'une communauté sinistrée, c'est d'abord identifier les groupes rendus les plus vulnérables par la crise. Rationnelle en termes d'efficacité opérationnelle, cette phase préliminaire souligne que les opérations d'assistance sont rarement en mesure de répondre aux carences de l'ensemble des communautés sinistrées. Tel est le dilemme inhérent aux situations où les rares ressources humaines et matérielles doivent être réparties de façon à combler les déficits les plus criants.

Afin de cibler les besoins prioritaires, les organisations médicales recourent à différents outils. L'ouverture d'un centre d'alimentation intensif pour enfants malnutris fait généralement suite à une enquête nutritionnelle : un échantillon de population est jaugé et comparé en référence à une norme internationale. Si les taux de malnutrition sont bas, le centre ne sera pas ouvert. Cette démarche, justifiée en termes de santé publique, risque de laisser pour compte de petits groupes en détresse, exclus du programme global (comme les enfants sous-alimentés dans un grand camp de réfugiés). Plus généralement, le recours à des études épidémiologiques a permis de réaliser des progrès considérables dans plusieurs domaines : compréhension de l'impact des catastrophes sur les populations, identification des priorités d'intervention, rationalisation de l'utilisation des ressources. Mais la sélectivité des services qui en résulte peut conférer à l'aide humanitaire l'apparence d'une assistance imposée de l'extérieur par des étrangers. L'aide peut alors revêtir un caractère envahissant.

C'est pourquoi les besoins et les priorités de la communauté touchée peuvent se révéler très différents de ceux initialement identifiés par les équipes de secours. En 1985, certains dirigeants communautaires éthiopiens s'étaient émus de l'insistance des organisations humanitaires occidentales à sauver la vie des enfants en bas âge souffrant de malnutrition. Selon eux, il était préférable d'orienter prioritairement l'assistance vers les adultes — économiquement productifs — frappés par la famine. De même, les

populations touchées par les conflits considèrent parfois qu'elles ont un besoin impérieux de soutien psychologique et de prise en charge des maladies mentales — services qui, *a priori*, ne sont pas dispensés par les organisations humanitaires.

Aussi les organismes d'aide doivent-ils constamment réévaluer leurs objectifs et leurs méthodes afin de répondre aux besoins hétérogènes des communautés affectées et de prendre en compte la nature évolutive des catastrophes. Depuis 1994, diverses organisations humanitaires ont effectivement établi des services de santé mentale et de conseil psychologique en Tanzanie, au Zaïre et en Bosnie, souvent sur la base d'informations fournies par des études de population (cf. encadré p. 67).

Parler : un traitement plus efficace que les tranquillisants



Leila est originaire d'une petite ville du nord-est de la Bosnie. En février 1993, elle s'est réfugiée à Sarajevo où elle vit depuis avec ses deux jeunes fils. Son mari est porté disparu. Préoccupée par les problèmes psychologiques de ses enfants, Leila a contacté un centre de soins MSF. Lorsqu'on lui demande de raconter ce qu'elle a vécu, Leila répond qu'elle a arrêté de penser au moment où elle est entrée dans Sarajevo, que son passé s'est enfui, que rien ne pourra le changer et qu'il ne sert à rien d'y songer, ni même d'en parler.

Pourtant, les souvenirs refont souvent surface. Si la journée lui permet d'oublier un peu, la nuit est un véritable calvaire : elle ne dort que quelques heures et passe le reste du temps éveillée, l'esprit tourmenté par les pensées et les soucis qui l'assaillent sans répit. Elle a parfois des cauchemars au cours desquels elle revit en détail sa fuite.

Les histoires comme celle-ci sont fréquentes dans les centres de soutien psychologique mis en place par MSF à Sarajevo depuis 1994. Le coordinateur du programme explique : « Les personnes confrontées à des événements traumatisants, comme c'est le cas au cours de cette guerre, ont besoin d'un certain temps pour s'en remettre. Le plus souvent elles ne se rappellent plus ce qui leur est arrivé. S'étant trouvées dans une situation où elles ont risqué leur vie, elles ont réprimé leurs émotions. Il s'agit d'une réaction normale dans une situation qui ne l'est pas. Cela prend un mois ou un peu plus pour que les symptômes les plus sévères s'estompent. S'ils durent plus longtemps, nous parlons de syndrome de stress post-traumatique et les gens qui en sont atteints ont besoin d'être aidés. Lors des séances de traitement, nous les laissons revivre l'expérience du traumatisme

un certain nombre de fois, ce qui les aide finalement à l'accepter. Le mot clé est raconter, raconter, et encore raconter. Faire l'expérience de ses émotions et les partager avec d'autres. »

Depuis que Leila a cherché une aide dans le centre de consultation, elle s'est rendu compte que d'autres vivaient les mêmes souffrances qu'elle. Elle a appris à parler de sa vie et à exprimer ses émotions. Elle et ses fils ont assisté à quinze séances de traitement. Aujourd'hui, le passé n'est plus un trou noir. Bien que l'avenir l'inquiète, les souvenirs et les expériences traumatisantes ont cessé de refaire surface soudainement. Du passé il reste une blessure qui a du mal à cicatiser. Rien ne pourra changer ce que Leila a vécu pendant la guerre, mais en laissant ces événements faire partie intégrante de sa vie, elle a trouvé un peu de paix à partager avec ses enfants.

Dans les situations d'urgence extrême, les opérations de secours tendent à se focaliser sur les risques qui mettent le plus en danger la survie des populations : maladies infectieuses, carences alimentaires, blessures. En vingt-cinq ans d'expérience, MSF a systématisé sa démarche en la matière et tente désormais de s'attaquer directement aux causes premières des taux de mortalité élevés. À l'instar d'autres ONG, cette réflexion l'a conduite à centrer son action sur :

— l'amélioration des conditions de vie ayant une incidence directe sur la santé : abris, eau, hygiène et alimentation ;

— la constitution de système de collecte d'informations fiables permettant de suivre les problèmes de santé majeurs au sein des communautés sinistrées ;

— la prévention des maladies ;

— la formation d'agents de santé communautaires au sein des populations sinistrées.

L'extension du domaine d'activité des organisations médicales d'urgence ne va pas de soi. Certains médecins et coordinateurs considèrent qu'en élargissant à l'envi leur champ de compétences, les ONG s'éloignent de leurs objectifs initiaux. D'autres pensent au contraire que cette politique conduit à une réponse plus efficace aux situations d'urgence et à une utilisation plus rationnelle des ressources. Toujours est-il que l'équilibre entre les moyens dégagés pour la prévention et ceux consacrés au traitement est loin d'être encore atteint. En 1994, la prise en charge de l'épidémie de choléra à Goma, au Zaïre, reposa essentiellement sur la mise en place de dispensaires et d'hôpitaux afin de traiter les malades. Trop peu d'attention a été accordée à l'amélioration de la fourniture d'eau potable et à l'évacuation

des eaux usées, principaux facteurs influant sur la propagation de l'épidémie.

Aujourd'hui, les organisations humanitaires doivent faire face à de nouveaux défis. L'expansion du sida, notamment, complique le contexte médical, social et éthique des programmes d'aide humanitaire d'urgence. Dans certains pays d'Afrique centrale, de nombreux patients souffrant de maladies infectieuses ou de malnutrition ne réagissent pas aux traitements standard, laissant présager une infection par le virus HIV. Or, les ressources nécessaires pour diagnostiquer ou traiter une infection sous-jacente au sida sont souvent absentes, notamment en situation d'urgence. En outre, le recours à des transfusions sanguines pour les patients en traitement ou devant subir des interventions chirurgicales nécessite la mise en place de procédures de dépistage parmi les donneurs. Bien souvent, de tels dispositifs font défaut ou ne permettent pas de dispenser des conseils ni de préserver la confidentialité.

Par ailleurs, si l'expérience de la plupart des ONG médicales d'urgence a été acquise dans les pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, les conflits armés et les urgences humanitaires se sont multipliés ces dernières années dans des régions froides (Kurdistan, Afghanistan, Tadjikistan, Caucase) ainsi que dans des sociétés industrialisées d'Europe de l'Est. Cette évolution pose de nouveaux défis techniques, logistiques et culturels. Elle impose des modifications dans les techniques d'évaluation et dans les méthodes d'intervention.

Enfin, les grandes opérations entreprises en Somalie et au Rwanda ont montré que des organisations humanitaires ont parfois tendance à établir des programmes en fonction d'un agenda qui leur est propre, articulé autour d'objectifs de financement et de visibilité médiatique. Il est vital de contrer cette dérive. L'évaluation des besoins doit impérativement reposer sur l'écoute authentique et objective des besoins exprimés par les intéressés. Bien qu'une telle attitude soit clairement encouragée par les directives actuelles, elle est bien souvent négligée dans le contexte chaotique d'une catastrophe. Dans de très nombreux cas, les organismes d'aide tendent à surdimensionner les données quantifiables. Les réalités politiques du terrain, les conditions imposées par les bailleurs de fond et l'analyse sommaire d'études épidémiologiques ou sociologiques peuvent alors conduire à la définition de programmes mal ciblés.

L'assistance inadéquate

Pour être utile, l'aide humanitaire doit non seulement répondre à de réels besoins, mais également être efficace et distribuée de façon à aider les populations touchées à reconstituer leur propre capacité de réaction. Chacun de ces trois critères peut être mis en défaut par une assistance inadaptée. Les cas de fourniture d'aliments impropres d'un point de vue nutritionnel ou culturel sont légion. Il en va de même de médicaments inadaptés, périmés, mal emballés, voire dangereux, et d'autres denrées dénuées de valeur au regard des besoins d'assistance. Si de grands progrès ont bel et bien été accomplis dans le développement et la publication de directives devant inspirer le don de fournitures médicales, chaque crise produit son lot d'aberrations. À Goma, par exemple, une organisation humanitaire a affrété un avion pour convoyer un lot massif de boisson sucrée utilisée par les athlètes (appelée Gatorade), avec la conviction erronée qu'on pouvait l'utiliser pour le traitement du choléra. En fait, ce produit s'est révélé dangereux pour les enfants en bas âge. En outre, il n'était pas seulement volumineux et difficile à entreposer, mais produisait une quantité impressionnante de déchets, le rendant absolument non rentable en comparaison avec les sels de réhydratation orale utilisés habituellement pour traiter la diarrhée et la déshydratation liées au choléra.

L'antenne locale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à Zagreb, en Croatie, a rapporté que sur l'ensemble des médicaments reçus pour être utilisés dans le cadre des programmes d'aide médicale en 1994, 15 % étaient totalement inutilisables et 30 % ne correspondaient pas à des besoins. À la fin de 1995, 340 tonnes de médicaments périmés étaient emmagasinés, et il fallut construire un incinérateur pour les détruire.

Il faut donc prêter une attention accrue au contrôle des dons humanitaires. MSF, Oxfam et SCF sont particulièrement actifs dans ce domaine. Pour ses opérations de terrain, MSF évite de dépendre de dons en nature non sollicités ; la plupart des fournitures proviennent des réserves propres à l'organisation, dispersées en divers points d'expédition en Europe. Seuls les produits figurant sur les listes des manuels et des directives techniques de MSF peuvent être convoyés pour être utilisés dans le cadre des missions de terrain.

L'un des obstacles majeurs au contrôle de l'adéquation de l'aide est l'absence d'autorité de supervision. Dans le désordre relatif des grandes

opérations humanitaires, des organisations irresponsables ou ignorantes peuvent être en position de distribuer des produits inadaptés. Idéalement, le gouvernement d'un pays sinistré devrait pouvoir surveiller la qualité de l'assistance et s'assurer du rejet de toute aide inadéquate. En réalité, ces États en ont rarement les moyens financiers et administratifs. En l'absence de tout contrôle gouvernemental, l'agence de l'ONU qui tient le plus grand rôle sur le terrain devrait exercer cette autorité, tâche qu'elle assume rarement. Pendant la crise rwandaise, l'OMS n'a pas toujours rempli cette mission de surveillance. En conséquence, certaines ONG engagées dans un travail d'aide médicale et nutritionnelle n'avaient qu'une très vague idée des méthodes appropriées pour faire effectivement face au choléra et aux autres maladies provoquées par le manque d'hygiène, la promiscuité et des régimes alimentaires inadaptés.

Sur le long terme, le problème ne peut être résolu que par la communauté humanitaire elle-même. Néanmoins, le respect des normes minimales régissant la pratique humanitaire pourrait être amélioré par le contrôle des médias. Bien informés, ces derniers seraient en mesure de jouer un rôle de surveillance et de dénonciation des organisations, des sociétés et des gouvernements qui persistent dans des pratiques néfastes. Les organisations humanitaires médicales ont donc intérêt à ce que les journalistes disposent du meilleur accès possible aux spécialistes des crises humanitaires. L'établissement de contacts entre la presse et les organisations compétentes (y compris locales) permettrait de mieux comprendre ce qui est préférable pour les victimes et de dépasser la simple promotion des opérations de telle ou telle organisation. Ironiquement, l'organisation qui a expédié la boisson sucrée à Goma a été félicitée pour son inventivité par un grand journal américain, le *Wall Street Journal*.

Quels « besoins » en deçà et au-delà de l'urgence ?

Au-delà des phases d'urgence, ou avant que celle-ci ne soit déclarée, les besoins d'assistance prolongée ne sont pas faciles à évaluer objectivement. La notion de population en détresse est évidemment fort large et imprécise. Elle renvoie potentiellement à la majorité des habitants des pays du Sud. Outre les victimes des catastrophes naturelles et des conflits armés, elle englobe les minorités ethniques marginalisées, les habitants de taudis urbains et les sans-abri, les personnes déplacées par des projets de

développement tels que les barrages, ou par des catastrophes écologiques comme la déforestation ou la désertification, etc.

Afin de délimiter leur champ d'intervention, la plupart des organisations humanitaires tendent à se focaliser sur des populations menacées par un « grave danger ». Mais cette gravité est un critère tout aussi relatif. Les populations déplacées au Mozambique, en Angola et au Soudan, les réfugiés en Thaïlande, au Pakistan et en Éthiopie ont bénéficié d'une assistance pendant une dizaine d'années, voire plus. Lorsque les conflits armés, les déplacements de population et les pénuries alimentaires persistent, on peut considérer que ces populations sont en situation de vulnérabilité prolongée. En revanche, les réfugiés bien protégés dans des camps ou des agglomérations (comme les réfugiés vietnamiens en Asie du Sud-Est) ont parfois reçu une assistance élevée et continue, alors que d'autres populations plus démunies mais moins « visibles » sur la scène internationale sont pratiquement restées à l'écart de tout secours.

De même, la plupart des opérations humanitaires se concentrent sur les cas extrêmes de populations privées d'accès aux soins et dépourvues des moyens de satisfaire leurs besoins élémentaires. Les programmes d'assistance ne prennent guère en compte le problème global du faible niveau de santé de centaines de millions d'habitants qui peuplent la planète.

Il semble pourtant indispensable de considérer la restauration des services de santé publique comme partie intégrante du processus de rétablissement des communautés sinistrées. La santé est un droit de l'homme fondamental. La communauté internationale a le devoir d'assurer à toute personne, dans toute société, un accès aux ressources et aux services dont elle a besoin pour préserver un niveau convenable de santé physique et mentale. Ce principe n'est pas nouveau. Il a été adopté par l'Assemblée mondiale de la santé et par la Conférence historique sur la santé de base qui s'est tenue à Alma Ata, au Khazakhstan, en 1978.

Géorgie, hiver 1994
Le témoignage d'un médecin MSF



Chaque mois, nous rendons visite à l'hôpital du district de Khulo. Les habitants de cette région sont des personnes d'une grande rudesse et d'une extrême hospitalité et dont la consommation

d'alcool est astronomique, même selon les standards géorgiens. Le district de Khulo est le plus pauvre et le plus reculé de la république d'Adjarie.

Nous découvrons aujourd'hui que le personnel de l'hôpital a réparti les médicaments en deux lots, l'un destiné à l'hôpital et l'autre au bureau du directeur. Les médicaments conservés par ce dernier sont censés aboutir à de petits hôpitaux périphériques. Toutefois, il est impossible de retrouver la trace des personnes auxquelles ces médicaments sont réellement remis.

Nous pénétrons dans l'hôpital glacial et montons jusqu'au service de chirurgie. Le chef du service semble toujours heureux de nous voir et prétend obtenir d'excellents résultats grâce à nos médicaments. Mais nous ne voyons jamais que quelques patients à la fois (peut-être le froid ne permet-il pas de procéder à des opérations). Nous observons une vieille dame frêle qui semble toujours en piteux état. Elle nous assure que, sans MSF, elle n'aurait pu subir son opération. Puis quelqu'un me prend la main. C'est la jeune paysanne alitée à côté. Notre interprète nous explique qu'elle souhaite exprimer sa gratitude à MSF. Opérée deux jours plus tôt, elle n'a eu à payer aucun frais chirurgical. Elle pourra bientôt rentrer chez elle. Son geste me touche, car les patients viennent rarement m'exprimer leur gratitude de façon spontanée ; ils le font généralement à la demande de leur médecin.

L'hôpital ne compte actuellement que sept patients, et un froid mordant y règne. Peut-être devrions-nous distribuer des radiateurs ? Mais ils seraient sans doute confisqués par le personnel soignant. Le temps, la main-d'œuvre, les véhicules et l'argent nous faisant cruellement défaut, peut-être devrions-nous tout simplement renoncer à travailler à Khulo ? Dans une région qui compte 30 000 habitants, nous semblons ne pouvoir en atteindre qu'une poignée. Qu'espérons-nous accomplir ici ? Il faudrait bien plus qu'une visite mensuelle. Cesser purement et simplement de travailler à Khulo, ou ne plus travailler qu'à Khulo ? Le problème semble sans issue. J'en suis là de mes réflexions lorsque le chauffeur nous fait part de ce qui serait selon lui la façon la plus efficace et la plus économique d'aider la population du district : réparer la route.

En pratique, ces déclarations d'intention restent très éloignées des tendances actuelles. Les programmes humanitaires d'urgence ne contribuent guère à faire avancer le concept tant célébré de « santé universelle pour tous ». Si des progrès considérables ont été accomplis dans la réduction de la mortalité infantile et maternelle, cette amélioration est loin d'être homogène au Sud. Dans de nombreux États d'Afrique subsaharienne, les conditions d'accès aux soins et les indicateurs de santé publique se sont sensiblement détériorés. Parallèlement, les pays riches tendent à réduire les montants de l'aide structurelle au profit de l'aide humanitaire d'urgence — le montant global de l'aide publique au développement restant quant à lui stationnaire malgré une légère tendance à la baisse. Aujourd'hui,

l'institution principale dans le financement des programmes mondiaux de santé est la Banque mondiale, dont l'approche néolibérale contribue dans de nombreux pays africains au quasi-effondrement du secteur public de santé.

L'importance accrue accordée à la participation financière des usagers et la désintégration politique et économique de certains États (Zaïre, Nigeria, Soudan) conduisent à l'exclusion des services de santé primaires de millions de personnes déshéritées. Comment des organisations médicales à vocation humanitaire peuvent-elles répondre à cette réalité ? Les institutions spécialisées dans l'aide d'urgence n'ont pas à abandonner leur mandat initial pour se consacrer à l'aide au développement. Elles ont accumulé une expertise unique en la matière, qui correspond à une authentique demande. En revanche, il est souhaitable de mieux intégrer les activités de développement médical au sein des programmes humanitaires et de considérer les besoins des populations sinistrées sur un plus long terme. Assurer la formation et l'accès à de véritables responsabilités du personnel de santé local contribue, par exemple, à doter la communauté de compétences utiles. Cette politique est d'ores et déjà appliquée par nombre d'organisations humanitaires.

Une étape supplémentaire consiste à reconstruire les infrastructures de santé détruites au cours des conflits. Au Mozambique, au Cambodge, en Éthiopie, en Géorgie et en Afghanistan, MSF a élaboré des programmes spécifiques destinés à faire face à ces besoins de post-urgence. Le maintien de tels projets exige souvent que soient tissés des liens avec des ONG locales, processus qui suppose un engagement sur le long terme et une implication dans la reconstruction des institutions. Ces initiatives demandent un soutien et un suivi prolongés, ainsi que des financements continus. D'où la nécessité d'identifier des ressources financières spécifiques et de sensibiliser les opinions publiques ainsi que les donateurs à la nécessité de ne pas abandonner les communautés affectées une fois celles-ci sorties des feux de l'actualité.

Les urgences chroniques

Les situations d'urgence chronique posent un autre type de difficultés. En Somalie, au Liberia, en Afghanistan, le pouvoir central s'est effondré alors que la communauté internationale marque un désintérêt croissant, manifesté par la raréfaction des ressources allouées à ces crises. En Angola, si des

soins d'urgence continuent à être dispensés de façon sporadique depuis plus de dix ans, une aide sur le long terme est pratiquement impossible en raison de l'absence de ressources financières.

Dans ce contexte, l'aide humanitaire tend à se concentrer lourdement sur les régions particulièrement affectées par les conflits, alors que les activités liées au développement à l'échelle nationale stagnent. Or, une assistance extérieure prolongée et presque exclusivement humanitaire risque de provoquer un syndrome de surdépendance. Elle peut également priver les communautés de leur énergie et de leur propre capacité d'initiative. Pour des organisations humanitaires internationales désireuses d'impliquer des partenaires locaux, l'identification de groupes compétents, gouvernementaux ou associatifs, devient alors particulièrement délicat.

Être capable de se mobiliser rapidement et en toute indépendance, identifier les besoins prioritaires, y répondre de façon adéquate, penser à l'après-urgence... constituent les principaux défis qui jalonnent la mise en place d'une opération humanitaire. Au-delà de ces problèmes opérationnels, les ONG médicales d'urgence doivent également faire face à des dilemmes éthiques particulièrement délicats.

Faire face aux dilemmes éthiques

Derrière l'engagement humanitaire

L'engouement dont bénéficient aujourd'hui les organisations humanitaires peut paraître rassurant. Le succès avec lequel les organismes d'aide recrutent un nombre croissant de volontaires hautement motivés, prêts à s'investir dans des missions exigeantes et parfois dangereuses, semble attester d'une foi répandue dans les droits de l'homme et plus particulièrement dans le droit à la santé. Celui-ci serait reconnu comme une composante essentielle du rétablissement des communautés sinistrées dans leur dignité et leur autonomie. En réalité, cet apparent idéalisme n'est qu'une simplification sommaire des motivations qui poussent les volontaires à s'engager. La soif de vivre de nouvelles expériences et des aventures à l'étranger, l'insatisfaction par rapport à son mode de vie actuel, le désir de jouer un rôle, et la simple envie de changer d'existence sont sans doute des facteurs importants de l'engagement humanitaire.

Il est tentant d'expliquer cette motivation en référence à l'éthique médicale traditionnelle : venir en aide à tous ceux qui en ont besoin. Mais ce principe moral s'applique généralement à l'entourage immédiat du praticien. Au début du siècle, le docteur Albert Schweitzer fut l'un des plus éloquents défenseurs de l'extension de cette éthique aux populations éloignées relevant de cultures lointaines. Cependant, son discours reposait sur l'idée d'une supériorité européenne, soubassement idéologique difficilement tenable dans le monde actuel.

Les fondateurs de MSF sont issus d'un petit groupe de médecins français qui s'étaient rencontrés au Biafra en 1968-1969 pour soigner les victimes de la guerre civile nigériane. C'était l'époque où la jeunesse occidentale se livrait à une remise en cause de la société de consommation capitaliste et de ses ressorts individualistes. Le respect pour les professionnels de la santé était alors en déclin tandis que les exigences d'une pratique médicale toujours plus intensive et techniciste repoussaient l'éthique dans un coin abandonné de la conscience du praticien.

En fondant MSF en 1971, ces médecins cherchèrent essentiellement à atteindre deux objectifs : stopper le déclin du statut du médecin-praticien ; et, surtout, institutionnaliser l'idée que l'éthique médicale ne devait connaître aucune frontière géographique, politique, culturelle, ethnique ou religieuse. Le rôle continu de MSF dans le domaine de l'aide humanitaire repose aujourd'hui entièrement sur l'existence et la disponibilité d'individus qui partagent ces convictions et ces valeurs — quand bien même d'autres facteurs contribuent également à leur motivation.

Il existe aujourd'hui une pluralité d'ONG à vocation médicale, dont l'histoire, l'engagement, les méthodes d'intervention... diffèrent sensiblement de celles de MSF. Néanmoins, tous les volontaires médicaux ont un point commun : la conviction que leur responsabilité professionnelle dépasse les frontières traditionnelles de la communauté immédiate à laquelle ils appartiennent. La médecine humanitaire leur apprendra pourtant qu'en situation de crise le respect formel du serment d'Hippocrate ne va pas toujours de soi.

Quelle place pour l'éthique médicale ?

Dans le cours de sa pratique normale, un médecin ou une infirmière formés dans la tradition occidentale répond individuellement aux besoins

d'un malade venu chercher une aide médicale dans un établissement ou chez un praticien qu'il a choisi. Cet espace de choix disparaît pour un professionnel de la santé devenu agent humanitaire dans un contexte de crise aiguë. C'est alors l'organisation humanitaire qui prend les grandes décisions : elle définit où, quand et comment répondre aux catastrophes identifiées ; des évaluations épidémiologiques délimitent les activités prioritaires ; la politique de l'organisation, les directives générales et les trousseaux médicaux déterminent qui sera soigné et comment ; et les réalités politiques circonscrivent bien souvent les bénéficiaires des programmes d'assistance. On pourrait avancer que peu de décisions demeurent du ressort du travailleur humanitaire individuel. Comment le volontaire affronte-t-il la réduction de sa marge de manœuvre ?

Dans la plupart des cas, le travailleur humanitaire se trouve plongé au sein d'une communauté dont les besoins médicaux et sociaux sont infiniment plus grands que ceux de la société qu'il a quittée. Dès lors qu'il a des compétences appropriées et qu'il est correctement orienté, formé et encadré, le volontaire doit normalement être en mesure d'apporter une contribution significative au bien-être des populations. Lorsque celles-ci ont des besoins aussi clairement démontrables que les réfugiés rwandais frappés par le choléra et la dysenterie à Goma, les volontaires prennent des dizaines de décisions fondamentales chaque jour, et la contribution d'un seul individu peut être énorme.

Un professionnel de la santé est également confronté à de douloureux dilemmes éthiques. Qu'une étude épidémiologique désigne une maladie spécifique comme problème de santé prioritaire au sein d'une population donnée, et c'est l'essentiel des autres besoins de santé qui sera négligé. Au cours de l'épidémie de choléra à Goma, il était extrêmement difficile, voire impossible, de dispenser aux malades souffrant d'affections tuberculeuses les soins dont ils avaient besoin. Rationnelle d'un point de vue de santé publique, cette situation est difficile à vivre pour un professionnel de la santé dont l'éthique appelle à répondre aux besoins de tout individu en demande de soins. La décision de ne pas traiter une maladie curable (tuberculose, maladie mentale, diabète, malnutrition...) et l'incapacité de diagnostiquer et de prendre en charge des infections sous-jacentes (sida) placent le personnel soignant dans une position difficilement assumable. Les concepts pratiques qui en médecine de crise sous-tendent le tri préliminaire des patients, la concentration des soins sur ceux qui peuvent

être sauvés et la prise en compte de populations entières au détriment d'individus particuliers ne cadrent pas toujours avec les principes moraux exposés dans les écoles de médecine et d'infirmières.

« *Primum non nocere* »

Quelle que soit la frustration des équipes de santé, l'action des volontaires doit être guidée par un axiome fondamental de l'éthique médicale : avant tout, ne pas nuire. Ce principe s'applique évidemment au problème de l'adéquation de l'assistance. Mais il concerne aussi la pratique individuelle de l'agent de santé. La décision d'un médecin, d'une infirmière ou d'une nutritionniste de répondre à tous les besoins de santé n'est pas exempte de risques. Dans le contexte d'un grand camp de réfugiés, un tel choix conduirait les travailleurs humanitaires à s'occuper constamment des malades dans les cliniques et les hôpitaux de jour. Ce faisant, ils passeraient tout leur temps à traiter les maladies d'une portion infime de la population globale, négligeant sans doute des activités de prévention plus efficaces, telles que la vaccination contre la rougeole. Des milliers d'enfants resteraient vulnérables à une maladie potentiellement mortelle, que l'on aurait pu parfaitement éviter.

Traiter un champ plus étendu de maladies exigerait un énorme soutien logistique, à la fois complexe et coûteux. En se concentrant sur les maladies les plus meurtrières pour une population donnée, les médicaments et autres produits peuvent être efficacement fournis dans des troussees préemballées. Sans compter que le traitement de maladies chroniques comme la tuberculose peut comporter de graves dangers lorsqu'il est administré dans un contexte instable. Cette maladie exige au moins six mois de cure quotidienne impliquant quatre médicaments différents. Si le traitement est interrompu en raison de l'absence de suivi, du départ soudain du malade ou d'une interruption de la fourniture de médicaments, les malades tuberculeux peuvent développer des résistances mettant en péril les possibilités de traitement de tout autre malade issu de la même communauté.

Enfin, si les travailleurs médicaux devaient fournir l'attention individuelle que requiert leur sens de la morale médicale, il ne leur resterait guère de temps pour sortir de leurs hôpitaux et travailler au sein de la communauté. Dans l'impossibilité de suivre et d'évaluer leurs problèmes, de trouver et de former des agents de santé locaux aptes à dispenser des

soins de santé primaire, et d'évaluer l'impact de leurs efforts, ils seraient rapidement déconnectés de la situation réelle.

Travailler en zone de conflit

« Nous devons payer et nous salir avec ce qu'il y a de sordide dans la souffrance humaine. Avec l'univers sale et répugnant de la douleur. »

Albert CAMUS, *L'Homme révolté*.

Les dilemmes quotidiens créés par la tension entre traitement individuel des malades et prise en charge collective de la population deviennent des désagréments mineurs à la lumière des contradictions posées par le travail en zone de conflit armé. Ces dernières posent un défi aussi bien pour l'organisation que pour chaque volontaire, à titre personnel.

L'établissement d'un hôpital pour gérer les victimes civiles dans une zone en guerre (comme au Sri Lanka, en Afghanistan ou au Liberia) implique des rapports quotidiens avec des combattants armés, exigeant parfois d'être soignés aux dépens des civils. Confrontées à ces situations, les équipes médicales sont souvent réduites à demander aux combattants de laisser leur arme à l'extérieur de l'enceinte médicale. Plus généralement, la mise en place d'un programme d'aide dans une zone de conflit requiert des organismes d'assistance un certain degré de compromission : pour opérer, ceux-ci sont parfois contraints de payer aux milices locales le prix de leur protection.

Dans d'autres situations, les travailleurs humanitaires, soucieux de poursuivre leur mission, doivent fermer les yeux sur la corruption flagrante, le vol des denrées et des produits d'assistance, voire certaines violations caractérisées des droits de l'homme. Les parties en conflit pendant la guerre mozambicaine, les soldats de l'armée gouvernementale et les responsables administratifs en Sierra Leone, ainsi que les troupes russes en Tchétchénie, ont régulièrement placé les acteurs humanitaires devant ce type de dilemme. Dans les camps de réfugiés rwandais au Zaïre, les efforts pour assurer une distribution équitable des produits d'assistance étaient directement entravés par les dirigeants politiques et militaires des camps, dont beaucoup avaient participé au génocide au Rwanda. Des réfugiés étaient quotidiennement assassinés pour avoir seulement exprimé le désir de retourner chez eux. En Bosnie, les travailleurs humanitaires ont été confrontés à des cas effarants

de torture, de violence sexuelle, de meurtre, d'esclavage et de purification ethnique. Dans les camps de réfugiés somaliens au Kenya, un grand nombre de femmes ont été violées. Au Mozambique et au Liberia, des adolescents-soldats ont été forcés à assassiner leurs propres familles.

De telles atrocités se produisent de plus en plus fréquemment en arrière-fond d'opérations de secours. Dans un tel contexte, l'assistance est incompatible avec le silence. Les travailleurs humanitaires et leurs organisations doivent être conscients de la nécessité de faire connaître les atteintes aux droits de l'homme, directement ou par l'intermédiaire d'organisations spécialisées (en particulier s'il y a un risque que l'observation et le recensement direct des faits puissent mettre en danger la mission des équipes de terrain).

Ainsi, après avoir décidé l'ouverture d'une mission, les organismes d'aide sont souvent placés devant le choix autrement plus difficile de poursuivre ou d'interrompre leurs programmes d'assistance. Dans le cas des camps de réfugiés rwandais au Zaïre, MSF a fini par opter pour un retrait ; il était devenu inacceptable de travailler dans un contexte où les dirigeants politiques continuaient à exercer une oppression violente à l'encontre des réfugiés et à exploiter les programmes d'aide au profit de leur propre agenda politico-militaire. Pour les organismes d'aide, ce dilemme moral — continuer à fournir des services indispensables à une population civile pour l'essentiel innocente face à des violations répétées des droits de l'homme ou protester en se retirant — est souvent au cœur de la réponse actuelle aux urgences humanitaires. Bien que la présence de personnel humanitaire étranger puisse constituer un important symbole de solidarité avec les populations sinistrées, il y a un réel danger que cette présence confère involontairement légitimité, pouvoir et richesse aux acteurs militaires et politiques locaux.

De grands progrès ont été réalisés ces vingt dernières années dans l'octroi d'une assistance appropriée et efficace aux populations en crise. Une amélioration significative s'est produite à tous les niveaux : évaluation précise des besoins de santé publique, collecte d'informations épidémiologiques, prévention des maladies, évaluation des programmes d'assistance, formation de personnel national et expatrié.

Des milliers de volontaires dans de nombreux pays choisissent aujourd'hui de s'engager dans l'assistance aux populations en danger. Cet

engouement illustre la capacité d'un grand nombre de professionnels de santé à étendre le champ de leur responsabilité morale au-delà de leur entourage immédiat, vers des groupes éloignés et culturellement étrangers. Quant aux dilemmes éthiques entraînés par le travail de terrain, ils font partie intégrante de la réalité des zones de conflit dans lesquelles les volontaires sont amenés à intervenir.

Affronter ces problèmes éthiques est loin d'être une chose facile, ni pour les organisations humanitaires, ni pour les individus qui les composent. Alors que d'excellentes directives techniques ont été élaborées et diffusées, les acteurs humanitaires ne peuvent faire appel à de tels repères dans le champ de la morale. C'est en leur âme et conscience qu'il leur faut se déterminer.

VISAGES DE L'EXCLUSION

par Stephan Van Praet et Julia Groenwald

Traditionnellement, les organisations humanitaires concentrent leurs activités sur l'assistance aux civils victimes de conflits armés ou de catastrophes naturelles. Mais les mentalités sont en train d'évoluer. L'opinion publique se demande pourquoi les grandes organisations humanitaires s'efforcent d'aider les populations défavorisées à l'étranger alors que dans leur propre pays certains groupes sont également en détresse. À vrai dire, beaucoup d'Occidentaux seraient choqués de savoir à quel point les conditions de vie à l'intérieur des villes américaines, au nord de l'Angleterre ou dans les ruelles de l'Italie du Sud sont parfois similaires à celles que l'on rencontre dans les pays du Sud. De même, dans les pays dits « à revenus intermédiaires », la croissance économique a laissé de côté des pans entiers de la société, dont la survie est rendue chaque jour plus difficile.

Les organisations humanitaires ne peuvent ignorer le sort d'un nombre croissant de personnes qui, sans être victimes de catastrophes ou de conflits, sont véritablement en danger, au sein même des nations industrialisées ou des pays « à revenus intermédiaires ». Les sans-domicile, les étrangers en situation irrégulière, les habitants des favelas et des bidonvilles, les minorités ethniques marginalisées..., la liste des laissés-pour-compte est longue. Même dans des pays dotés de larges systèmes de sécurité sociale, comme en Belgique ou en France, le nombre de ceux qui ne parviennent pas à avoir accès à une couverture sociale n'a cessé de croître. Certains ont renoncé à faire valoir leurs droits, dissuadés par la complexité des procédures administratives. D'autres sont tenus à l'écart par le caractère impersonnel du système lui-même. L'anonymat des grandes villes aggrave l'indifférence des institutions et des individus à l'égard de leurs concitoyens. Lorsque ni la famille ni l'école ne sont capables de garantir un minimum de liens sociaux, la simple survie

devient un problème d'intendance quotidienne. C'est ainsi qu'un besoin d'assistance — voire de protection — se fait jour.

MSF et un nombre croissant d'organisations humanitaires essaient d'intervenir pour venir en aide à des individus démunis. Mais cette intervention peut-elle agir sur les mécanismes responsables de leur marginalisation ? Face au phénomène de l'exclusion, les organisations humanitaires s'interrogent sur leur rôle dans des sociétés où règnent malgré tout une certaine stabilité et une relative prospérité. Doivent-elles constituer de simples prestataires de services sociaux en gérant les conséquences des crises économiques successives des sociétés « développées » ? Ou bien doivent-elles sonner l'alarme, dans l'espoir d'amener les gouvernements à assumer leurs responsabilités à l'égard des plus démunis ? Telles sont les questions que nous voudrions aborder au travers de quelques exemples tirés de l'expérience de terrain de MSF.



Exclure ici

Dans les pays industrialisés, la croissance économique a laissé au bord du chemin une variété d'individus de toutes origines. Nombreux sont ceux qui se retrouvent exclus des circuits « normaux » de socialisation par l'action conjuguée de plusieurs facteurs : faible niveau économique, absence de qualification professionnelle, mauvaise scolarisation, discrimination raciale, exclusion du système de protection sociale, difficultés liées aux nouvelles lois sur l'immigration... Les organisations humanitaires travaillant en Europe décrivent une population d'adultes, âgés de dix-neuf à quarante ans, le plus souvent sans ressources ni travail ou vivant d'allocations. La plupart d'entre eux sont sans abri ou hébergés dans des domiciles précaires (foyers, hôtels). Dans les grandes villes, la proportion d'immigrants parmi cette population défavorisée est plus importante. Afin d'aider les groupes marginalisés au sein de leur propre société, les organisations humanitaires offrent des services à la fois médicaux et sociaux, et tentent d'attirer l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics sur les problèmes de l'exclusion.

Soins médicaux et exclusion sociale

Dans la plupart des pays, les citoyens qui ne bénéficient pas d'un système d'assurance maladie n'ont recours qu'aux services d'urgence des hôpitaux publics. Aux États-Unis, le syndrome de la salle d'urgence concerne au minimum 35 millions de personnes. Ces services jouent, *de facto*, le rôle de centres de santé primaire, ce qui pose un certain nombre de problèmes graves. Les services d'urgence sont surpeuplés et leur personnel dispose de peu de temps pour traiter les malades de façon adéquate. De plus, ces patients ne bénéficient ni de suivi, ni de traitement préventif. On observe, en Europe et sur le continent nord-américain, la réapparition de maladies qui portent le sceau de la misère — comme la tuberculose ou la gale. À n'en pas douter, la réémergence de ces pathologies tient aux carences des systèmes de santé publique.

Face aux populations exclues des services de soins en France — ou, du moins, bénéficiant d'un accès inégal à ces services —, Médecins Sans Frontières a mis en place un dispositif *d'intervention* destiné, d'une part, à

venir en aide aux personnes nécessitant un traitement médical, d'autre part, à induire un changement dans leur situation, leur permettant d'accéder à une prise en charge. Chaque mission comporte un volet médical et un volet social. Ce dernier repose sur une action directe auprès des personnes démunies, qui s'exerce au jour le jour et au cas par cas. Parallèlement, MSF intervient de façon globale et à plus long terme dans le domaine juridique et législatif (cf. chapitre « France : les "intouchables" »).

Le programme « Accès aux soins » s'est ouvert en 1987 dans quatre villes — Lyon, Lille, Marseille et Saint-Denis (banlieue parisienne) — sous forme de centres médico-sociaux destinés à soigner et à réinsérer dans ses droits toute personne malade en situation de précarité. Environ 100 000 consultations ont été réalisées à ce jour. Le travail accompli, les dossiers de témoignages et les conférences de presse sur les dysfonctionnements mis en évidence par la pratique ont également permis de faire des propositions législatives — dont certaines ont été adoptées — et d'obtenir la mise en place de dispositifs adaptés à cette population — notamment au sein des services hospitaliers. Neuf ans plus tard, deux de ces centres ont fermé leurs portes suite à la constitution par les pouvoirs publics de systèmes équivalents permettant de répondre aux besoins. Les dispensaires de Lille et de Marseille, où les mesures adoptées par les autorités sont encore insuffisantes, poursuivent leurs activités.

Parallèlement à d'autres programmes centrés sur la toxicomanie ou des pathologies spécifiques — comme le saturnisme, intoxication dont sont victimes les enfants qui ingèrent ou inhalent les peintures au plomb que l'on trouve fréquemment dans les logements vétustes —, MSF s'est lancé depuis février 1996 dans des actions préventives. Le programme « Enfance et jeunesse » propose aux enfants de plus de six ans, aux adolescents et aux jeunes adultes un accès gratuit à des services de vaccination, de dépistage, de consultations et de visites à domicile. Les familles bénéficient quant à elles d'actions destinées à les réinsérer dans leurs droits. À moyen terme, ce programme entend modifier la loi sur la protection maternelle et infantile qui ne prévoit de services de prévention que pour les enfants de moins de six ans. Passé cet âge, la médecine scolaire a seule en charge ce travail, sans en avoir les moyens. Au sein de l'école publique, les inégalités rattrapent les enfants des familles en situation de grande précarité.

En Belgique, MSF fournit depuis 1989 une aide médicale et un soutien social aux personnes sans domicile et aux immigrants illégaux. Les soins

médicaux et les conseils d'assistance sociale sont dispensés dans des unités médicales à travers le pays, ainsi qu'au moyen d'une clinique mobile à Bruxelles. Préoccupé par l'augmentation du nombre de personnes exclues du système de santé — voire des services d'urgence — et des propositions législatives récentes suggérant d'adopter des mesures plus restrictives encore sur l'accès aux soins des immigrés, MSF a adopté une politique consistant à intervenir activement en faveur des droits des étrangers et à organiser des pressions sur le gouvernement et ses institutions pour qu'ils s'engagent dans une démarche plus respectueuse des personnes défavorisées.

Immigrant clandestin et malade

Les étrangers en situation irrégulière constituent une part importante — mais non exclusive — des populations privées d'accès aux soins. Le terme d'« illégaux » masque une réalité complexe où se retrouvent tous ceux qui n'ont plus de titres de résidence officiels (demandeurs d'asile politique en attente de statut, étrangers résidents en situation précaire ou « clandestinisés » par le durcissement des lois sur l'immigration, immigrants entrés illégalement sur le territoire d'un État...). Le Bureau international du travail estime à 30 millions le nombre d'immigrés illégaux dans le monde, dont 4,5 millions aux États-Unis. À l'heure où les États-Unis et l'Union européenne ferment leurs frontières, des législations de plus en plus restrictives limitent l'accès aux services sociaux des étrangers en situation irrégulière. En matière de soins médicaux, ces restrictions sont évidemment inacceptables. Les organisations humanitaires ont mis en place des services de santé gratuits ainsi que des systèmes d'aides sociales et juridiques, afin que les personnes malades ne restent pas sans traitement.

En Hollande, l'organisation *De Witte Jas* (« Le manteau blanc ») prodigue des soins aux malades privés d'assurance maladie. À Amsterdam, la majorité de ses patients sont des demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée ou des immigrés venus chercher du travail. Selon la législation hollandaise, les étrangers en situation irrégulière ont le droit de bénéficier du système de santé public, mais seulement s'ils sont en mesure de payer les soins. Pour la majorité d'entre eux, sans travail ou très mal rémunérés, cette clause est extrêmement dissuasive. Les hôpitaux ont toujours été prêts à faire des exceptions. Mais la nouvelle réglementation fixe désormais des conditions très restrictives au remboursement par l'État des soins prodigués

aux personnes dépourvues d'assurance maladie. En conséquence, les hôpitaux sont de plus en plus réticents à accueillir les immigrants illégaux en dehors des cas d'urgence vitale. Pour être soigné, un malade atteint du cancer devra attendre que le développement de sa maladie mette instamment sa vie en danger. Le gouvernement des Pays-Bas craint que le libre accès des étrangers en situation irrégulière aux services sociaux et de santé encourage ces derniers à rester sur le territoire. N'étant pas légalement habilités à pratiquer des reconduites à la frontière, les autorités hollandaises utilisent le déni d'accès aux soins comme repoussoir.

Les organisations humanitaires s'opposent à ce que le refus de soins médicaux soit utilisé comme un moyen politique de lutte contre l'immigration. Cette méthode a pourtant séduit un groupe de députés français. En avril 1996, certains parlementaires ont proposé, dans le cadre d'une commission d'enquête sur l'immigration, de restreindre les soins médicaux pour les étrangers en situation irrégulière aux « soins d'urgence et aux pathologies contagieuses ». MSF a alors fait observer que le corps médical n'était pas habilité à effectuer un tri des patients en fonction de leur nationalité. Un médecin doit s'assurer de la continuité de la prise en charge d'un malade, qui en aucun cas ne saurait être limitée aux soins d'urgence. Le traitement au quotidien d'un diabète — qui n'est pas une maladie contagieuse — a précisément pour objectif d'éviter les situations d'urgence. Fort heureusement, les propositions de la commission parlementaire n'ont pas été retenues dans ce domaine.

En Californie, les médecins américains sont confrontés à des problèmes éthiques similaires. En 1870, le sénateur William Stewart, du Nevada, déclarait : « Je suis opposé à la présence des Asiatiques ici. Mais tant qu'ils sont ici, il est de notre devoir de les protéger de lois barbares et cruelles qui leur imposent des fardeaux injustes et cruels. » À l'époque, une vague d'agressions contre les immigrants chinois agitait la Californie, et le parlement californien avait voté à leur encontre une série d'impôts grossièrement discriminatoires. Presque cent vingt-cinq ans plus tard, en 1994, les électeurs californiens approuvaient la « proposition 187 », qui exige des institutions de santé jouissant d'un financement public qu'elles refusent de soigner les immigrants illégaux dont la vie n'est pas directement menacée, et qu'elles les dénoncent aux services officiels du gouvernement. Depuis l'adoption de cette proposition, deux immigrants illégaux sont

morts, apparemment parce qu'ils ont repoussé le moment de solliciter une aide médicale de peur d'être expulsés.

« La « proposition 187 » est une mesure touchant à la fiscalité, pas à la santé. Si les médecins doivent dénoncer les immigrants illégaux pour aider à appliquer la loi, pourquoi ne pas identifier également ceux qui ne paient pas leurs impôts, ceux qui ne paient pas leurs contraventions, ou les parents qui ne paient pas la pension alimentaire de leurs enfants ? » s'interrogeaient deux universitaires californiens, dans le *Journal de médecine* de la Nouvelle-Angleterre. Ils affirmaient plus loin qu'en respectant les prescriptions de la « proposition 187 » les médecins trahissaient l'éthique médicale selon laquelle des malades doivent être soignés quels que soient leur statut social et politique ou leur citoyenneté. Traditionnellement, les médecins ont d'ailleurs joué un rôle « humanitaire » en traitant des malades impopulaires ou en marge de la société — y compris des personnes accusées d'avoir commis des crimes. D'autres opposants à la « proposition 187 » avancent que les lois sur l'immigration doivent être appliquées à la frontière et dans les lieux de travail, mais pas dans les hôpitaux et les dispensaires. Quant aux partisans de cette mesure, ils font valoir que les étrangers malades et en situation irrégulière retourneront dans leur pays pour s'y faire soigner. Ils pensent que la protection sociale et les avantages médicaux et scolaires encouragent les immigrés à passer clandestinement la frontière. Pourtant, il est probable que les immigrants frappés par cette mesure discriminatoire négligeront leur maladie, essaieront des remèdes « traditionnels » et repousseront le moment de solliciter une aide médicale, aggravant ainsi leur condition médicale et menaçant potentiellement la santé publique.

La question de l'indépendance et de la neutralité du geste médical, celle de la délation encouragée dans le cadre de campagnes « civiques » de lutte contre l'immigration clandestine, ainsi que les priorités de santé publique avancées par les adversaires de la limitation des soins médicaux aux populations défavorisées apparaissent comme des problématiques communes à de nombreux pays utilisant la restriction de l'accès aux services de santé dans le cadre de politiques d'immigration. L'Association médicale américaine a déjà dénoncé la « proposition 187 » et s'oppose à toute réglementation fédérale qui exigerait des médecins qu'ils déterminent le statut administratif de leurs patients étrangers. En France, les représentants des médecins hospitaliers et certains syndicats médicaux ont

pris position dans le même sens. La fonction d'alerte des organisations humanitaires reste néanmoins déterminante pour cette population particulièrement vulnérable dans les périodes d'instabilité politique ou de campagne électorale.

Exclus de par le monde

À travers ses programmes dans les favelas de Rio, dans les taudis de Nairobi, les gares de Moscou, les dépôts d'ordures de Guatemala City, ou avec les communautés tsiganes en Roumanie, MSF rencontre et lutte contre l'exclusion, qui frappe les milieux sociaux les plus divers.

Rio de Janeiro : les favelas sous protection alternative

L'immense mégapole de Rio de Janeiro abrite à l'ombre de ses buildings de nombreux bidonvilles — *favelas* — largement contrôlés par des réseaux criminels. En 1993, MSF a ouvert, en association avec plusieurs organisations locales, un programme délivrant des services médicaux, psychologiques et sociaux aux enfants des rues ainsi qu'aux jeunes mères célibataires. Le projet a été modifié en 1994 pour s'attaquer aux conditions de vie déplorables endurées par les 12 000 habitants de la favela Vigario Geral. Ce bidonville était largement dépourvu d'accès à l'eau potable et privé de tout service de santé. MSF a dispensé une aide médicale gratuite pour les enfants et participé à la création d'une coopérative délivrant des soins médicaux aux malades adultes. L'approvisionnement en eau potable a été amélioré et un système de traitement des égouts a été installé.

Comme dans d'autres favelas, l'économie de la drogue génère une violence extrême et une répression brutale des forces de police. Les favelas constituent un terrain fertile pour les organisations criminelles. Leurs habitants sont victimes d'une exclusion à la fois économique et sociale. La société les traite comme des ennemis et ne semble s'intéresser à eux que pour les réprimer. Il n'est pas surprenant qu'ils tombent ensuite dans les bras protecteurs des hors-la-loi. MSF a pris en charge des services médicaux relevant normalement de la responsabilité de l'État et a dû passer des accords tacites avec les bandes criminelles locales pour être protégé. Néanmoins, le centre et son personnel restent la cible des forces de police

qui considèrent comme suspecte toute initiative en provenance de ces communautés.

Roumanie : les Tsiganes, citoyens de seconde zone

La vie des populations tsiganes (*Rom*) en Roumanie est une parfaite illustration de la vulnérabilité des minorités ethniques dans certains pays européens. Les Tsiganes ont été poussés vers les franges de la société par une discrimination structurelle, fruit de la longue histoire de négligence systématique pratiquée à leur encontre par les autorités locales et gouvernementales. Alors que les *Gadjé* (non-Gitans) estiment « qu'ils sont paresseux et ne peuvent pas s'adapter à notre société », les Gitans reprochent aux Roumains d'avoir des comportements discriminatoires à leur égard. MSF a tenté de venir en aide à quelques groupes tsiganes de Roumanie à l'aide de programmes ciblés sur de toutes petites communautés.

Pata Rat, une agglomération de chiffonniers, est l'une d'entre elles. Les Gitans, qui ont baptisé leur village Dallas, vivent dans un coin isolé, dans des maisons décrépites. Des familles de huit à quinze membres logent dans des habitations mal meublées d'une ou deux pièces, construites avec du carton, des morceaux de bois et d'autres matériaux de récupération. Souvent, les maisons n'ont ni fenêtres, ni chauffage, ni installations sanitaires. La plupart des familles doivent vivre sur le salaire d'un seul de leurs membres — à supposer que l'un d'entre eux ait eu la chance de trouver du travail.

L'objectif prioritaire du programme MSF est d'améliorer l'état de santé de cette communauté. Pour le réaliser, d'autres aspects du contexte social, comme l'accès à l'éducation pour les enfants, ont dû être appréhendés. Après la chute du régime de Ceaușescu — qui obligeait tous les enfants à aller à l'école —, très peu de jeunes Tsiganes ont continué à fréquenter les classes. Leurs parents avancent toutes sortes d'excuses : absence de vêtements et de chaussures appropriés, mauvaise hygiène, manque d'argent pour acheter les livres et le matériel scolaire, nécessité pour les enfants de travailler ou de s'occuper des plus petits. De toute évidence, le manque d'éducation limite les chances des Tsiganes de trouver un emploi et les maintient dans l'ignorance des procédures administratives permettant d'avoir accès aux services publics.

C'est pourquoi MSF, après avoir gagné la confiance de la communauté et de ses autorités, a tenté de convaincre les Tsiganes d'envoyer leurs enfants à l'école. En outre, MSF a essayé d'améliorer la qualité de l'approvisionnement en eau potable, et a aidé la population à s'orienter dans le méandre des procédures administratives afin d'obtenir des logements décentes et d'autres services sociaux.

Les pays d'Europe centrale et orientale garantissent généralement sur le papier une meilleure protection à leurs minorités que les États membres de l'Union européenne. Les nouvelles constitutions adoptées après la chute du communisme reconnaissent un certain nombre de droits individuels et de libertés pour les membres des minorités ethniques. Cependant, les Tsiganes ont plus de difficultés que d'autres groupes minoritaires pour bénéficier au jour le jour de cette protection officielle¹. Dans les pays concernés, ils sont souvent considérés comme des citoyens de seconde zone. En République tchèque, des milliers de Tsiganes se sont vus refuser la nationalité tchèque en vertu d'une loi votée en 1993. Traités comme des apatrides, ils sont extrêmement vulnérables, souffrent de discriminations sociales et vivent sous la menace constante d'une expulsion. Cette nouvelle législation a provoqué une levée de boucliers sur la scène internationale, mais elle n'a pas résolu le problème de ces sans-État.

Moscou : enregistrement de résidence et bureaucratie

En 1991, MSF a inauguré à Moscou un projet d'assistance aux personnes sans domicile. Selon la police, la capitale compte environ 300 000 résidents « non enregistrés ». En effet, le système administratif russe, compliqué et draconien, restreint le droit des individus à habiter là où ils le veulent. Dans certaines villes, chaque citoyen est obligé de porter une *propiska* (un tampon d'enregistrement) sur sa carte d'identité. Le lieu d'enregistrement est généralement la localité de naissance ou celle dans laquelle travaille l'individu. Les grandes métropoles comme Moscou ou Saint-Pétersbourg ont un statut spécifique. Elles sont considérées comme « villes closes » et exigent un réenregistrement mensuel afin de prévenir toute nouvelle immigration. À Moscou, il est illégal, pour quiconque ne dispose pas d'une *propiska*, de demeurer dans la capitale plus de trois mois. De plus, les personnes non enregistrées n'ont aucun statut légal. Elles ne peuvent avoir accès ni à l'aide médicale gratuite, ni à aucun autre service social.

Le programme MSF à Moscou est centré sur la prévention et l'éducation à la santé des personnes sans domicile. Il tente également d'améliorer leurs conditions socio-économiques. En 1995, 25 000 vaccinations et consultations médicales gratuites ont été données dans un centre fixe et dans deux cliniques mobiles. Des accords ont été passés avec six hôpitaux afin d'y diriger les malades nécessitant des soins hospitaliers. MSF indique aux personnes comment utiliser les deux centres publics de désinfection qui existent à Moscou et aide les malades à remplir les papiers nécessaires à la régularisation de leur statut officiel.

C'est ainsi que MSF a assisté Vasili Andreïvitch Savieliev, âgé de quatre-vingt-onze ans, qui vivait dans les rues de Moscou après avoir été chassé de son domicile par sa fille, victime de troubles mentaux. Il était trop vieux et trop faible pour défendre ses droits. Sans aide, il n'aurait jamais pu réunir les documents lui permettant de s'installer dans une maison de retraite. Aucun bureau administratif ne voulait l'assister. Afin d'aider les personnes se trouvant dans ce type de situation, MSF délivre des « certificats de droits de l'homme » recensant les informations de base sur l'identité des personnes ayant perdu leurs papiers officiels. De tels certificats constituent une forme minimale de protection pour ceux qui sont exposés aux opérations de maintien de l'ordre de la police. Ces initiatives se développent en coopération avec de nombreuses organisations indépendantes ou étatiques.

À Moscou, 80 % des personnes sans domicile sont russes, 90 % sont du sexe masculin, et une personne sur quatre est un ancien prisonnier. Aleksei Constantinovitch Ibragumov, par exemple, est un Moscovite né en 1960 et condamné en 1983 à onze ans de prison. Pendant sa détention, sa sœur a vendu leur appartement de cinq pièces. À sa libération en 1994, il s'est retrouvé sans domicile et sans ressources, dans un monde qui avait changé de façon spectaculaire durant les onze années de sa captivité. En vertu des décrets récemment adoptés par les autorités de Moscou, il avait droit à un logement en tant qu'ex-Moscovite. Mais il n'avait aucune idée de la marche à suivre pour inscrire son nom sur les listes d'attente.

Par où commencer, et où finir ?

Des groupes et des individus aux trajectoires très différentes les uns des autres passent aujourd'hui au travers des mailles des systèmes de protection

sociale. Ces défaillances tiennent aux dysfonctionnements du système lui-même, à son manque d'accessibilité, à la discrimination dont sont victimes certains groupes de population, au marasme économique, à l'isolement social et géographique, voire aux problèmes de santé qui frappent certains individus.

Affronter ces problèmes est un défi majeur pour les organisations humanitaires. Les programmes d'assistance sont en eux-mêmes insuffisants. Les organismes d'aide doivent soutenir des initiatives dans le domaine juridique et prendre une part active au débat sur les principes éthiques qui fondent les politiques sociales, tant au plan national qu'international. À défaut, les organisations humanitaires courent le risque de ne traiter que les symptômes de l'exclusion et de laisser intactes les racines du mal.

Quand les politiques officielles, ou leur absence, provoquent des catastrophes sociales, les organisations humanitaires ont le devoir de parler pour les victimes. Elles doivent convaincre les décideurs que l'aide humanitaire seule ne saurait combler les brèches des systèmes de protection et d'assistance sociales. Si nos sociétés n'investissent pas assez d'énergie et d'argent dans la lutte contre l'exclusion, elles devront payer plus tard un prix beaucoup plus élevé — lorsque des couches entières de la population glisseront dans des zones obscures entre citoyenneté et marginalisation, avant de tomber dans la criminalité. Les gouvernements ne peuvent compter uniquement sur la bonne volonté et l'initiative privée. Ils doivent assumer leurs responsabilités et créer le cadre d'un système de protection équitable qui remédie à l'exclusion structurelle. Si ce n'est par respect pour leurs propres citoyens, les autorités politiques doivent le faire par intérêt égoïste : les groupes sociaux frappés par l'exclusion sont un terrain fertile pour la criminalité et les extrémismes politiques et religieux.

Au niveau international, les États-Unis et l'Europe sont en train de resserrer leurs frontières, refusant l'asile et la citoyenneté. Au niveau individuel, nous construisons des murs de plus en plus hauts et des systèmes de sécurité de plus en plus performants autour de nos maisons. Ces barrières peuvent créer les conditions propices à l'indifférence, mais elles ne peuvent ni totalement nous exclure, ni totalement nous isoler du monde dont nous faisons partie.

¹. Cf. Claire AUZIAS, *Les Tsiganes, ou le destin sauvage des Roms de l'Est*, Michalon, Paris, 1995.

II

Six crises

LE LIBERIA, OTAGE DES SEIGNEURS DE GUERRE

par Fabrice Weissman

Le 6 avril 1996, après une trêve fragile d'à peine huit mois, des combats éclatent à Monrovia, mettant un terme aux treizièmes accords de paix signés entre les factions libériennes. Jusqu'alors épargné par le conflit, le cœur de la capitale est pris d'assaut par les combattants au cours d'affrontements désordonnés donnant lieu à de multiples pillages.

Dès 10 heures du matin, des milliers de Libériens commencèrent à affluer vers le quartier de Mamba Point, considéré à l'époque comme le lieu le plus sûr de la ville. C'est là qu'avaient élu domicile les quelques représentations diplomatiques encore présentes au Liberia, la majorité des organisations humanitaires et les diverses agences des Nations unies. Comme le reste des zones « sécurisées » par la force d'interposition de la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest), ce refuge précaire dépendait entièrement de la protection armée des casques blancs.

Mais le 6 avril, les forces de maintien de la paix ne firent rien pour stopper la progression des combats. Alors que les membres des organisations humanitaires s'apprêtaient à évacuer leurs propres bureaux, abandonnant véhicules, ordinateurs, téléphones satellites et émetteurs de radio aux pillards potentiels, des masses de Libériens se concentraient à Greystone, un complexe résidentiel américain situé à quelques centaines de mètres de l'ambassade des États-Unis. D'autres cherchaient refuge dans les bâtiments de l'ONU et dans leurs environs immédiats.

Une nouvelle fois depuis le déclenchement de la guerre, la population libérienne se retrouvait otage des combats. Même les civils qui avaient cherché refuge au sein de la zone protégée par les casques blancs se trouvaient dans l'impossibilité d'échapper aux factions. Quant aux organisations humanitaires, elles subissaient les plus importants pillages depuis le début de leur intervention au Liberia.

Plus que jamais, la reprise des combats met en lumière les incohérences de la gestion internationale du conflit libérien. Alors que l'effondrement de la « zone de sécurité » de Monrovia illustre la faillite de l'opération ouest-africaine de maintien de la paix, le pillage des organismes d'aide souligne les ambiguïtés d'une assistance humanitaire si fréquemment détournée qu'on a pu l'accuser de nourrir la guerre. Comment le Liberia a-t-il pu renouer avec la violence ? Que faire pour que les civils bénéficient d'une réelle assistance et d'une véritable protection ? Telles sont les questions qui se posent avec acuité à l'issue de ce nouvel épisode du conflit libérien.



La fin d'un espoir de paix

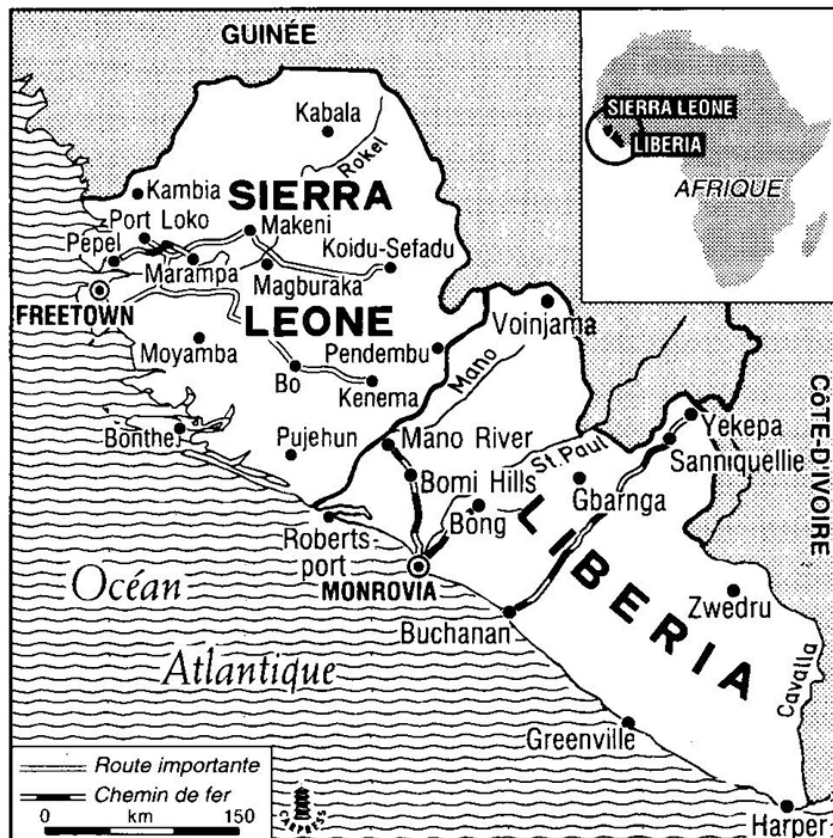
Fin 1995, le Liberia semblait s'engager sur le chemin de la paix. Le 19 août 1995, les chefs de faction avaient paraphé à Abuja (Nigeria) un nouvel accord susceptible — pour une fois — d'aboutir à un règlement pacifique du conflit. Le National Patriotic Front of Liberia (NPFL) de Charles Taylor — qui avait lancé l'insurrection en 1989 — avait apposé sa signature aux côtés des deux branches de l'United Liberation Movement for Democracy in Liberia — l'ULIMO-Johnson et l'ULIMO-Kromah —, du Liberian Peace Council (LPC) de George Boley et des anciennes forces armées gouvernementales (AFL) du général Bowen.

De plus, le Nigeria, qui au travers de l'ECOMOG — la force d'interposition mise en place depuis 1990 par la CEDEAO — avait empêché Charles Taylor de s'emparer de Monrovia, ne semblait plus s'opposer à l'accession au pouvoir du NPFL. Au mois de juin 1995, Charles Taylor s'était rendu à Abuja où il avait, semble-t-il, passé un accord avec la junte nigériane : celle-ci appuierait ses ambitions politiques en échange d'avantages économiques sur les ressources naturelles du Liberia.

Soutenus par les États-Unis, les Nations unies, l'OUA et les seize pays de la CEDEAO, les accords d'Abuja prévoyaient un plan de paix classique : instauration d'un cessez-le-feu, déploiement de la force d'interposition dans l'ensemble du pays, désarmement et démobilisation de quelque 40 000 à 60 000 combattants, retour et réinstallation des personnes réfugiées et déplacées, et organisation d'élections nationales pour l'année suivante. Afin de gérer la période de transition, un Conseil d'État comprenant trois chefs de guerre — Charles Taylor (NPFL), George Boley (LPC) et Alhaji Kromah (ULIMO-K) — et trois civils avait été constitué. Mais les rênes du pouvoir étaient *de facto* entre les mains des leaders des factions, suscitant un profond ressentiment de la part des autres signataires de l'accord, qui comme Roosevelt Johnson (ULIMO-J) n'étaient pas représentés au sein du Conseil.

La période de transition fut marquée par un relatif répit pour les civils et par la paralysie des institutions provisoires, en proie à d'importantes divisions factionnelles. Dotées d'un budget d'à peine 20 millions de dollars, elles seront largement incapables de faire progresser le processus de paix,

d'aider à l'émergence d'une opposition civile ou de répondre aux besoins de la population. Les blocages tenaient en partie à l'importance des enjeux économiques du conflit. Les chefs de faction libériens s'apparentent à de véritables « entrepreneurs politico-militaires », cherchant, en partenariat avec des firmes étrangères (françaises, britanniques, malaisiennes...), à faire fructifier une économie de guerre florissante. Depuis le début du conflit, les exportations de bois ont plus que doublé, celles de diamants ont atteint 220 000 carats en 1995 alors que la commercialisation et la production de caoutchouc n'ont jamais cessé. D'où la difficulté à faire progresser un processus de paix qui supposait inévitablement une reconfiguration des intérêts commerciaux des différentes factions.



La dimension ethnique du conflit a parfois été perçue comme un obstacle à la bonne marche des accords d'Abuja. Au cours des affrontements, de nombreux civils ont été tués pour « collaboration avec l'ennemi », en raison de leur simple appartenance tribale. Mais on ne répétera jamais assez que la guerre civile libérienne n'est pas le produit de « haines tribales ancestrales » qui voueraient inéluctablement à l'échec tout processus de paix. Comme l'écrit un chercheur américain : « Historiquement, il n'y a eu que très peu

de tensions et de conflits ethniques dans ce qui est aujourd'hui le Liberia. » L'ethnicité n'est devenue un facteur important de l'histoire libérienne qu'avec l'accaparement exclusif et tyrannique du pouvoir par les différents groupes qui se sont succédé à la tête de l'État : descendants des anciens esclaves américains venus fonder le Liberia au XIX^e siècle, puis Krahn et Mandingue à partir du coup d'État de Samuel Doe en 1980. Les massacres ethniques qui ont ensanglanté la guerre libérienne sont le fruit de stratégies politiques contemporaines ayant conduit à cristalliser sur des questions identitaires les enjeux de pouvoir. Comme telles, ces stratégies étaient susceptibles de déboucher sur un règlement politique du conflit. Malheureusement, en avril 1996, la pacification ne semblait pas inscrite à l'agenda des chefs de guerre. Et c'est un choix politique qui explique la reprise des hostilités et leur cortège d'exactions.

Retour à la guerre et effondrement des « havres de paix »

Malgré les déclarations rassurantes de l'ambassade des États-Unis et de l'UNOMIL (mission d'observation des Nations unies déployée au Liberia depuis 1993), il était clair, dès le mois de février 1996, que le processus de paix était en mauvaise voie. Au terme des accords d'Abuja, le pays aurait dû être désarmé au 30 janvier. Loin de respecter cet engagement, le NPFL, l'ULIMO-K et l'ULIMO-J profitaient du calme qui régnait dans la capitale pour y infiltrer des hommes en armes. Dans le sud-est du pays, des combats sporadiques opposaient le LPC à des milices plus ou moins récupérées par le NPFL alors que, dans l'ouest, l'ULIMO-J était engagé dans de sévères affrontements avec l'ECOMOG.

La guerre éclata lorsque, au nom du Conseil d'État, Charles Taylor et Alhaji Kromah lancèrent un mandat d'arrêt contre Roosevelt Johnson, accusé de « saboter le processus de paix » et accessoirement de « meurtre » — chef d'inculpation pour le moins surréaliste au regard du comportement des autres chefs de faction. Voulaient-ils accélérer ainsi le processus de paix et la tenue des élections ou au contraire s'emparer par la force d'un pouvoir encore lointain compte tenu du calendrier ? Toujours est-il que, le 6 avril au matin, les forces du NPFL et de l'ULIMO-K se rendirent au domicile du chef de l'ULIMO-J pour tenter de l'arrêter. Elles furent accueillies par des unités Krahn (ULIMO-J, LPC, AFL) qui ne tardèrent pas à ouvrir le feu.

Les hostilités se propagèrent rapidement au reste de la ville. Des groupes de jeunes combattants envahirent les rues de Monrovia au cours de combats désorganisés, prétextes à un pillage généralisé. Voitures, magasins, bureaux, maisons (y compris ceux des organismes d'aide)... furent pris d'assaut par des bandes d'adolescents-soldats, recrutés au sein d'une jeunesse en crise, semblant trouver dans la violence et la prédation un exutoire à leurs frustrations socio-économiques. Un certain nombre de bâtiments échappèrent néanmoins à la curée (locaux des bailleurs de fonds, hôtel où résidait la presse internationale, centre de télécommunications, brasserie...), attestant qu'au-delà du « chaos » les chefs de guerre exerçaient un minimum de contrôle sur leurs troupes.

Pendant tout ce temps, les forces d'intervention ouest-africaines disparurent de leurs barrages. Alors que, depuis 1990, elles avaient réussi à faire de la capitale, puis du triangle Monrovia-Kakata-Buchanan, un « havre de paix » échappant à l'emprise des mouvements armés, elles ne déployèrent aucun effort pour enrayer la progression des combats et des pillages. Les centaines de milliers de déplacés qui, croyant bénéficier d'une certaine protection, s'étaient réfugiés au fil du conflit dans Monrovia se retrouvèrent une fois de plus à la merci des factions.

Roosevelt Johnson et des milliers de Krahn, soldats et civils, furent contraints de se réfugier au Barclay Training Center, un camp d'entraînement militaire situé aux portes du quartier de Mamba Point. Privés d'eau et de nourriture, plusieurs dizaines de milliers de femmes, d'enfants et de vieillards resteront encerclés pendant plusieurs semaines sous le feu du NPFL et de l'ULIMO-K. Les États-Unis envoyèrent leurs troupes et leurs hélicoptères pour évacuer quelque 2 000 citoyens américains, expatriés travaillant pour des organisations humanitaires et hommes d'affaires libanais, regroupés dans leur ambassade. Mais leur intervention s'arrêta là. Ils ne firent rien pour protéger les 35 000 Libériens réfugiés à quelques centaines de mètres de leur représentation diplomatique, sur le terrain de Greystone.

Au terme de huit semaines d'affrontements, incapables de réduire la résistance des Krahn retranchés dans le Barclay Training Center, les forces du NPFL et de l'ULIMO-K acceptèrent le 26 mai de cesser les combats et de laisser l'ECOMOG se déployer dans la capitale. Début juillet, le calme était revenu dans Monrovia. Mais les hostilités se poursuivaient de plus belle dans l'intérieur du pays, contraignant les civils à chercher

désespérément refuge dans les pays voisins et dans la très précaire zone de sécurité rétablie dans Monrovia.

Les Libériens, otages de la guerre

Si l'évacuation américaine de ressortissants étrangers a pour un temps attiré l'attention du monde sur le conflit libérien, c'est l'exode de plus de 2 000 Libériens et Ouest-Africains à bord du chalutier russe *Bulk Challenge* qui a mis en lumière l'enfer enduré par les populations prisonnières du conflit. Pour les civils capables de payer 75 dollars pour s'entasser, pratiquement sans eau et sans nourriture, sur ce navire en piteux état, la mer était devenue la seule échappatoire.

En sept ans, le conflit a provoqué la mort de 150 000 personnes, majoritairement des civils, et provoqué la fuite de 75 % d'une population libérienne estimée à moins de 3 millions d'habitants. Avant les événements d'avril 1996, près de 700 000 Libériens vivaient dans une zone contrôlée par l'une ou l'autre des factions. Lorsqu'elles ne parvenaient pas à échapper aux seigneurs de guerre en se cachant dans le *bush*, ces populations étaient complètement asservies par les groupes militaires. Cherchant rarement à gagner l'adhésion des civils, les factions libériennes se sont efforcées de contrôler par la force les populations en utilisant des méthodes particulièrement violentes. Viols, cannibalisme, mutilations, tortures et exécutions sommaires sont régulièrement utilisés pour soumettre les habitants. Les pires exactions sont commises à l'occasion du déplacement des lignes de front qui amènent une faction à s'emparer d'un territoire ennemi.

Les populations vivant sous la coupe d'un groupe armé sont généralement soumises au travail forcé afin d'assurer l'extraction des ressources naturelles qui alimentent l'économie de guerre (bois, caoutchouc, café, or, diamant...). Maintenus dans un état d'extrême précarité, elles permettent parfois d'attirer une aide humanitaire qui sera ensuite détournée. En juillet 1996, une équipe d'Action contre la faim et de Médecins Sans Frontières a découvert au nord de Monrovia un véritable « camp de la faim » où 343 personnes avaient été retenues en otage par l'ULIMO-K, qui espérait ainsi susciter l'intervention d'organismes d'assistance.

Fuyant ces terribles conditions de vie, un certain nombre de civils ont pu trouver refuge dans les zones protégées par la force d'interposition ouest-africaine. La poche de Monrovia, de 1990 à 1992, puis le triangle Monrovia-Kakata-Buchanan, de mars 1993 à avril 1996, ont constitué un très relatif « havre de paix » où les civils ont pu échapper en partie aux exactions commises par les factions et être assistés, à peu près régulièrement, par les organismes d'aide. Un million de personnes vivaient en zone ECOMOG avant la reprise des hostilités qui s'est traduite par l'effondrement de la seule zone de relative sécurité constituée à l'intérieur du Liberia. Les casques blancs n'ont rien fait pour stopper l'extension des combats au sein des zones qu'ils contrôlaient, livrant les civils aux exactions des combattants.

L'exil reste donc la seule possibilité pour les populations qui cherchent à échapper au conflit : 800 000 Libériens sont actuellement réfugiés à l'étranger, principalement en Côte-d'Ivoire, en Guinée et en Sierra Leone. Toujours vulnérables aux raids de représailles ou d'intimidation menés par les factions libériennes traversant les frontières, les civils ont en outre de plus en plus de mal à gagner l'étranger. L'épopée du *Bulk Challenge* révèle la réticence croissante des États de la sous-région à accueillir de nouveaux réfugiés. Après avoir erré plusieurs jours en mer, refoulé de port en port, le chalutier fut finalement autorisé, sous la pression des médias alertés par MSF, à décharger sa pathétique cargaison humaine à Takoradi, au Ghana. D'autres cargos quitteront le Liberia, mais leurs passagers seront accueillis au compte-gouttes en Sierra Leone et au Ghana, ou refoulés vers le Liberia à l'instar des 400 Libériens réfugiés sur un autre chalutier russe, le *Zolotitsa*.

Le dilemme humanitaire

Le conflit s'est accompagné d'un effondrement complet du système de santé et de graves pénuries alimentaires. La production locale de riz, déjà incapable avant la guerre de subvenir aux besoins du pays, est tombée en 1995 à 23 % de son niveau de 1989, alors que d'importantes épidémies de choléra, de fièvre jaune... ont éclaté en divers points du pays. Plusieurs organisations humanitaires ont tenté de répondre à ces besoins, en dépit de l'instabilité des conditions de sécurité et des tentatives de manipulation de l'assistance par les mouvements armés.

En sept années de conflit, les seigneurs de guerre libériens sont passés maîtres dans l'art de détourner l'aide humanitaire : création de famines pour attirer l'aide alimentaire et médicale et en ponctionner une partie ; canalisation de l'assistance en fonction des besoins d'intendance des groupes armés en campagne et des stratégies de contrôle des populations civiles ; création de taxes de passage et racket aux points de contrôle sur les routes ; imposition de gardes armés payés en nature pour les convois ; attaque de ces mêmes convois ; vols dans les entrepôts ; racket des populations après distribution de l'aide alimentaire ; fausses listes de bénéficiaires... Sans compter que depuis fin 1991, nécessité militaire faisant loi, chaque offensive s'est accompagnée du pillage quasi intégral des organismes d'aide dans les régions concernées. En septembre 1994, lors de l'offensive des factions hostiles à Taylor contre la capitale du NPFL, Gbarnga, les organismes d'aide ont perdu pour plus de 5 millions de dollars de nourriture et de matériel, dont une centaine de véhicules.

Ce pillage n'avait été suivi d'aucune réaction concertée de la communauté humanitaire. À l'exception de quelques organismes — tel le CICR —, la plupart des organisations d'assistance avaient repris leurs activités comme s'il ne s'était rien passé. Les pays donateurs n'avaient exercé aucune réelle pression sur les leaders des factions pour leur imposer un respect minimal des principes humanitaires. Considérés comme des interlocuteurs respectables à la table des négociations, les seigneurs de guerre pouvaient même estimer que la communauté internationale leur donnait carte blanche pour prendre des libertés avec les organismes d'aide.

En août 1995, MSF en collaboration avec le CICR et le département des Affaires humanitaires de l'ONU, avait pourtant établi un document définissant un certain nombre de principes d'intervention destinés à imposer aux factions le respect d'un « espace humanitaire » minimal. Mais cette initiative n'avait pas été suivie d'effets. La multiplicité et le manque de coordination des organismes d'aide ne permirent pas d'imposer aux mouvements armés un front commun susceptible de limiter les multiples violations du droit humanitaire.

Aussi le pillage systématique des organismes d'aide s'est-il reproduit de plus belle à l'occasion de la reprise des combats en avril 1996. Les équipes d'assistance présentes à Monrovia et dans le reste du pays ont perdu en quelques semaines pour plus de 20 millions de dollars d'équipement (estimation basse), dont près de 500 véhicules. Le désordre complet et la

violence des combats obligèrent la quasi-totalité des organismes d'aide à interrompre leurs opérations et à évacuer le pays. Seul un petit nombre d'employés de l'ONU restèrent stationnés dans une base sûre au nord de Monrovia, mais sans réelle capacité d'action. MSF parviendra à réintroduire une équipe chirurgicale restreinte, mais rencontrera d'énormes problèmes pour obtenir un accès impartial aux victimes. Il lui sera extrêmement difficile d'atteindre les populations retranchées dans des conditions alarmantes au sein du Barclay Training Center.

Confrontées au détournement et au pillage de leur assistance et à l'extrême précarité des conditions de sécurité dans lesquelles les volontaires sont appelés à opérer, un certain nombre d'organisations humanitaires s'interrogent sur la pertinence de leur intervention. Au mois de juin 1996, David Bryer, directeur l'ONG britannique Oxfam, déclarait : « La situation au Liberia est intolérable. Les seigneurs de la guerre utilisent l'aide pour alimenter leur guerre. Ils ont pillé les véhicules et les équipements de radio des organismes d'assistance pour combattre la population que nous essayons d'aider. L'aide humanitaire agit en dépit du bon sens. Au lieu de sauver des vies, notre présence contribue exactement à l'opposé. Dans l'intérêt de la population libérienne, nous ne pouvons plus faire partie de ce jeu-là. »

De fait, le bilan des opérations d'assistance est pour le moins contrasté. À de nombreux égards, l'aide a permis aux factions de se renforcer. Non seulement l'assistance humanitaire a en partie soutenu leur effort de guerre en les dotant de ressources importantes (réseaux d'approvisionnement en nourriture, voitures, moyens de communication...), mais en plus elle a facilité la mobilisation des combattants, permis en certaines occasions de renforcer l'emprise des mouvements armés sur les populations civiles et participé à leur entreprise de légitimation politique.

Cependant, les besoins des populations civiles sont indéniables alors que l'aide n'est pas en soi responsable de la prolongation du conflit. Celui-ci repose sur une dynamique autonome : la conquête du pouvoir politique et économique par des leaders de faction mobilisant, au travers d'un projet guerrier, une jeunesse en crise. De plus, l'économie de guerre est florissante et pourrait très bien se passer des ressources humanitaires. Il est peu probable que l'interruption complète des opérations d'assistance se traduise par une extinction à plus brève échéance du conflit. Celui-ci continuerait sur sa lancée, avec ou sans humanitaires.

La seule façon de résoudre le dilemme est de mettre un terme aux principaux effets pervers des opérations d'assistance. Ce qui suppose que l'ensemble des organisations humanitaires s'engage à respecter un protocole d'action commun destiné à imposer aux factions le respect d'un espace humanitaire. Ce qui suppose aussi que soient rétablies, en certaines zones au moins, des conditions de sécurité minimales : ces « havres de paix » devraient permettre à l'aide d'atteindre réellement ses bénéficiaires, mais aussi et surtout aux populations civiles de bénéficier d'un espace où elles seraient efficacement protégées des violences perpétrées par les mouvements armés. La création et la protection de telles « zones de sécurité » incombent théoriquement à la force d'interposition mise en place par la CEDEAO. Or, jusqu'à présent, l'ECOMOG a globalement failli à sa tâche.

La faillite de l'ECOMOG

Présente au Liberia depuis août 1990, l'ECOMOG est loin de constituer une force neutre d'interposition. Dirigée par un général nigérian et composée aux deux tiers de bataillons nigériens, elle est apparue dès l'origine comme partie prenante au conflit. Fortement hostile au NPFL jusqu'en juin 1995, elle n'a pas hésité à s'allier aux anciennes forces gouvernementales pour repousser l'offensive de Taylor sur Monrovia en octobre 1992. En 1993, les contingents nigériens ont participé à la création du LPC qu'ils ont régulièrement alimenté en armes et en munitions. La même année, l'ECOMOG a imposé un embargo humanitaire au Taylorland, allant jusqu'à bombarder des hôpitaux civils, des entrepôts de nourriture et des convois d'assistance.

Par ailleurs, les casques blancs ont pris une part active à l'économie clandestine. Principal débouché de l'économie de pillage des factions (une grande partie des infrastructures du port minéralier de Buchanan sont désormais au Nigeria), ils se sont également lancés dans l'exploitation des ressources naturelles du pays. Les combats qui ont éclaté fin 1995 entre l'ULIMO-J et l'ECOMOG étaient précisément liés à un différend commercial portant sur l'extraction des diamants de Lofa Bridge. Certains ex-commandants nigériens sont même revenus au Liberia à la fin de leur mission pour y poursuivre des opérations commerciales. Le *Bulk Challenge* transportait également dans ses cales des véhicules et d'autres marchandises

pillées pendant les combats d'avril et directement revendus à la base ECOMOG.

Pendant quelque temps, les Libériens ont accepté le vol de leur pays comme le prix à payer pour la sécurité instaurée par les troupes ouest-africaines dans les « havres de paix » qu'elles contrôlaient. Mais la colère s'est accrue lorsque la population a réalisé que l'ECOMOG n'exploitait pas seulement les richesses du Liberia pour ses intérêts propres, mais était également incapable d'assurer la protection des civils.

En effet, pendant les violences d'avril, les forces d'interposition n'ont rien fait pour défendre les « zones de sécurité ». Hormis quelques opérations destinées à évacuer des expatriés travaillant pour les organismes d'aide, des cadres locaux de l'ONU, ainsi qu'à bon prix des Libanais, elles abandonnèrent leurs positions dès que les combats éclatèrent. Seraient-elles restées à leurs postes pour une simple démonstration de force que les combats et les pillages auraient peut-être été plus limités. Le ressentiment des Libériens abandonnés à leur sort à l'intérieur même des « havres de paix » s'accrut lorsqu'il apparut que l'ECOMOG avait renversé ses alliances antérieures : selon plusieurs sources, les bataillons nigériens auraient passé un marché avec Charles Taylor, l'autorisant à infiltrer des hommes et des armes à Monrovia durant les semaines qui précédèrent le début des combats.

Alors que la CEDEAO prétend, avec quelques raisons, que ses forces sont trop mal équipées et trop mal entraînées ne serait-ce que pour défendre les zones qu'elle est censée contrôler, le problème semble beaucoup plus grave : le poids de l'agenda économique et politique nigérian est tout simplement incompatible avec son mandat, serait limité à la protection des civils.

À l'heure actuelle, de nouvelles initiatives de paix réclament un renforcement de la force ouest-africaine. Les États-Unis ont offert un soutien de 30 millions de dollars incluant de nouveaux équipements et la formation de certaines troupes. La Belgique et le Danemark ont proposé de financer de nouveaux bataillons provenant du Ghana et du Burkina Faso. Craignant de se voir placée devant l'obligation d'intervenir, la communauté internationale fait mine de croire en l'impartialité de l'ECOMOG et en sa capacité à mener à bien sa mission. Réduisant son échec à un problème de financement, elle élude les biais inhérents à son mode de fonctionnement et à la domination exercée en son sein par la junte nigérienne.

Malheureusement, tant que la direction, les officiers et les simples soldats de l'ECOMOG auront des intérêts politiques ou commerciaux au Liberia, aucun chef de faction ni aucun Libérien ne sera prêt à lui faire confiance. Le « maintien de la paix » comme la protection des « zones de sécurité » ne resteront alors que des vœux pieux.

Les « enfants de l'Amérique »

Peu de temps après les événements d'avril, les dirigeants ouest-africains ont exprimé leur déception à l'égard des États-Unis et de leur réticence à s'impliquer plus avant au Liberia. Washington a refusé de s'investir au-delà de l'assistance humanitaire, d'une aide financière limitée à l'ECOMOG et de l'évacuation des ressortissants américains et étrangers. Pendant la guerre du Golfe, les Libériens eux-mêmes avaient du mal à admettre que les troupes américaines soient prêtes à se battre pour le pétrole du Koweït mais pas pour sauver des vies dans leur ancienne « colonie ». À cette époque, les observateurs estimaient qu'une démonstration de force relativement limitée dans Monrovia aurait pu empêcher une partie des massacres qui s'y produisirent.

De nombreux Libériens pensent que s'il est un pays africain qui peut légitimement prétendre — beaucoup plus encore que l'Afrique du Sud — retenir l'attention des États-Unis, c'est précisément le Liberia. Sans la « Société américaine de colonisation » et son projet de redonner une terre aux esclaves américains affranchis, le pays n'aurait jamais vu le jour. Plusieurs centaines de milliers de Libériens et d'Américains d'origine libérienne vivent aujourd'hui aux États-Unis. De très nombreux Libériens voudraient que les États-Unis interviennent.

Les réalités politiques à Washington, cependant, laissent penser qu'une telle intervention est hautement improbable. Comme le souligne Ghassan Salamé, depuis l'opération *Restore Hope* en Somalie, les conditions d'engagement des États-Unis se sont durcies de façon drastique. Il leur faut désormais « avoir démontré que la paix internationale a effectivement été menacée, que les opérations ont un objectif identifiable, que les ressources financières et humaines sont déjà disponibles, que la stratégie est claire dans ses aspects diplomatiques et militaires, que la mission sert les intérêts américains sans prise de risques élevée, que la participation des troupes américaines est indispensable et que la fin de la mission est déjà datable ».

Rares sont les conditions réunies dans le cas libérien. D'autant que depuis la vente de la plantation d'hévéas Firestone à la compagnie japonaise Bridgestone, les États-Unis n'ont plus d'intérêts économiques majeurs dans le pays. Leur station de navigation pour sous-marins *Omega* a été transférée au Mozambique et le réémetteur de *Voice of America* a été déménagé. Quant au « Black Caucus », il ne place pas le conflit libérien parmi ses priorités. Par ailleurs, de nombreux observateurs considèrent qu'une intervention militaire américaine au Liberia, quelle qu'en soit la forme, ne pourrait être que désastreuse.

Recréer un « espace humanitaire »

S'il est difficile d'envisager une intervention internationale qui puisse « résoudre » le conflit libérien, il est néanmoins possible de réfléchir aux efforts qui pourraient être entrepris pour aider la population civile à traverser cette crise. Il est clair que la première préoccupation des Libériens n'est pas tant de bénéficier d'une assistance alimentaire et médicale que d'échapper à l'emprise des factions. C'est pourquoi il est crucial que les civils aient encore la possibilité de se réfugier dans les pays voisins, quitte à ce que la communauté internationale aide les États frontaliers à faire face à la charge représentée par la présence de réfugiés sur leur territoire.

De même, les populations devraient avoir la possibilité de s'abriter dans de véritables « zones de sécurité » réellement protégées par une force d'interposition impartiale. La mise en œuvre d'une telle option supposerait une refonte totale de l'ECOMOG, voire la mise en place d'un nouveau dispositif, doté d'un mandat clair de protection, adossé à une réelle volonté politique et disposant des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission. En l'état actuel, la force d'interposition ouest-africaine ne peut assumer un tel rôle. Tant que l'ECOMOG restera soumise à l'agenda politique et commercial du Nigeria, elle ne constituera qu'un facteur de déstabilisation supplémentaire.

Par ailleurs, les organismes d'aide ne peuvent recommencer leurs activités dans des conditions identiques à celles de ces sept dernières années. Le rôle joué par l'aide humanitaire dans l'économie de guerre des factions et dans le contrôle des populations appelle à mettre en place de nouvelles méthodes d'intervention. Outre l'adhésion de l'ensemble des organisations humanitaires à un protocole d'action commun destiné à

imposer aux factions le respect d'un espace humanitaire minimal, il semble opportun — comme cela paraît être le cas aujourd'hui — de réduire l'appareil logistique des opérations d'assistance. Dès lors que les factions ne manifestent aucun respect pour les organisations humanitaires, celles-ci devraient éviter d'introduire camions, voitures, motos, matériel de radiocommunication, ordinateurs... qui à la moindre détérioration de la situation politico-militaire finiront aux mains des combattants. Il importe aussi qu'un contrôle effectif soit exercé sur la distribution de nourriture, afin que celle-ci ne serve pas à l'alimentation des factions, ni à l'asservissement des populations civiles prises en otage par les mouvements armés. Nul doute que la mise en œuvre de ces deux orientations ne permettra pas d'intervenir partout où des besoins se font sentir, notamment en zone rurale. Aussi les opérations d'assistance seraient-elles amenées à limiter leur intervention aux « zones de sécurité ».

Greenville, coupée du monde



Septembre 1995. Une équipe MSF débarque dans le port de Greenville pour effectuer une mission exploratoire. Les populations locales observent avec étonnement l'arrivée d'étrangers dans ce lieu privé de toute aide extérieure depuis l'incursion des forces du LPC en septembre 1993 : une cinquantaine d'hommes armés d'AK-47 avaient contraint les combattants NPFL à prendre le large et s'étaient emparés de la ville.

Grâce à l'aide humanitaire, quelques structures de santé avaient continué à fonctionner sous le NPFL. Mais l'arrivée du LPC entraîne l'écroulement de tous les services publics. La « transition » entre les deux factions est marquée par une série de règlements de comptes et d'actes de terreur destinés à soumettre par la force des populations accusées de collaboration avec l'ennemi. Dans sa lutte contre les forces de Taylor, le LPC ne recherche pas l'adhésion des Libériens. Ses combattants violent, mutilent, torturent, tuent et n'hésitent pas à pratiquer le cannibalisme, poussant les populations à fuir dans la forêt ou à bord de pirogues pour rejoindre la zone contrôlée par l'ECOMOG.

Faute de semences et d'outils, les paysans ne parviennent plus à produire suffisamment de riz et la misère se répand rapidement. D'autant que les soldats pillent allégrement leurs maigres réserves, les contraignent au travail forcé et les obligent à se déplacer pour jouer le rôle de « bouclier humain » ou de « guetteur ».

Le pouvoir civil a évidemment disparu. Dorénavant, quelques généraux — grade obtenu après un ou deux ans de bons et loyaux services — réglementent la vie des populations au gré de leur humeur, elle-même déterminée par leur consommation de vin de palme et de marijuana. Aux portes de la ville, des *check-points* organisent le va-et-vient des civils. Pour les franchir, ils doivent obtenir une autorisation préalable (un bout de papier jauni sur lequel un général de Greenville a griffonné dans un anglais approximatif quelques mots ayant valeur de laissez-passer) et négocier avec les responsables du barrage le paiement de taxes ou l'octroi de faveurs sexuelles...

En novembre 1995, MSF installe une mission permanente à Greenville, quasi déserte et totalement coupée du reste du monde. L'hôpital rouvre ses portes et bientôt les enfants réinvestissent les rues. Et quand un employé MSF fut placé en détention pour d'obscures raisons, un groupe de femmes se mobilisa pour exiger sa libération, menaçant de venir danser nues devant le quartier général du LPC. Cet acte encore isolé aurait pu être le signe d'une détente progressive. Mais le 6 avril 1996, les « Forces amicales du LPC », vraisemblablement à l'écoute de BBC-Afrique — il n'existe aucun moyen pour elles de communiquer avec leurs chefs à Monrovia —, réalisent que les affrontements qui ont repris dans les rues de la capitale sonnent le glas des accords d'Abuja... et qu'il est temps de s'emparer du matériel des ONG pour une nouvelle fois repartir à la guerre. Les populations civiles observent tristement le départ des volontaires et attendent désabusées l'issue du conflit qui marquera peut-être l'arrivée d'un nouvel occupant.

Malheureusement, l'application de ces mesures se situe à contre-courant des tendances actuelles. L'heure est toujours au renforcement de l'ECOMOG, non à la révision du dispositif de maintien de la paix et encore moins à l'adjonction de nouvelles troupes étrangères à la sous-région... Comme l'atteste l'épopée du *Bulk Challenge*, l'heure n'est pas non plus à l'accueil des réfugiés libériens à l'étranger. La politique des grandes puissances est de limiter la dimension internationale du conflit en endiguant la fuite hors des frontières d'une nouvelle vague de Libériens. À cette fin, les bailleurs de fonds encouragent le déversement de l'aide humanitaire à l'intérieur du pays, quitte à fermer les yeux sur les détournements et sur l'asservissement des populations piégées sur le territoire des factions.

Rien d'étonnant à cette pratique, qui renvoie à la nouvelle politique de *containment* dominant l'approche des conflits périphériques par les grands de ce monde. Implication militaire d'États régionaux, création à l'intérieur des zones de conflit de « pseudo-zones de sécurité » alimentées par l'aide internationale, fermeture des frontières, voire rapatriement plus ou moins forcé des réfugiés (celui des Libériens était prévu pour 1996) constituent les piliers des initiatives de stabilisation prônées par les grandes puissances

dans les crises récentes. Au Liberia, l'inanité d'une telle approche est pourtant flagrante. Il est vain de continuer à déverser aveuglément une aide humanitaire tant que les populations civiles n'auront pas la possibilité de trouver refuge dans de véritables « havres de paix » à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, où l'assistance ne risquera pas de se retourner contre ses bénéficiaires.

En attendant de faire face à ses responsabilités, la communauté internationale pourrait au moins imposer un vigoureux embargo aux compagnies privées qui continuent à vider le pays de ses ressources au seul bénéfice des seigneurs de guerre. Elle pourrait aussi traduire les chefs de faction devant un tribunal international afin qu'ils rendent compte de leurs violations répétées du droit humanitaire.

BOSNIE : ENTRE GUERRE ET PAIX

par Pierre Salignon et Stephan Oberreit

En Bosnie, l'année 1996 a commencé sous les auspices de la paix. La signature, le 21 novembre 1995 à Dayton (États-Unis), d'un accord entre Serbes, Croates et Bosniaques a mis un terme à la guerre de « purification ethnique » qui a ravagé pendant quatre années l'ancienne fédération yougoslave, et provoqué la plus grande vague de réfugiés que l'Europe ait connue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Sur les 5 millions d'habitants vivant en Bosnie avant la guerre, près de 2,7 millions ont dû abandonner leurs foyers, tandis que des centaines de milliers d'autres cherchaient refuge dans un pays tiers. Il faut ajouter à ce bilan tragique plusieurs dizaines de milliers de morts tombés sous les bombes des belligérants et victimes des opérations de « nettoyage ethnique ».

Il aura fallu attendre la seconde moitié de l'année 1995, la chute des enclaves bosniaques de Srebrenica et de Zepa, la reconquête de la Krajina par l'armée croate et l'intervention des forces de l'Alliance atlantique (OTAN) pour qu'enfin il soit mis un terme à cette guerre fratricide.

On est en droit de penser aujourd'hui que le conflit aurait pu s'arrêter plus tôt si les responsables politiques occidentaux avaient clairement et fermement montré leur opposition au projet idéologique de « purification ethnique » qui a conduit la guerre. Au contraire, loin d'afficher cette détermination politique, la « communauté internationale » s'est retranchée derrière l'aide humanitaire présentée comme seule réponse possible à la crise. Cette démission a sans doute retardé la recherche d'une issue politique au conflit. Mais elle a surtout laissé des centaines de milliers de civils à la merci des combats et de la violence aveugle des extrémistes.

Jusqu'à la signature des accords de Dayton, toutes les interventions onusiennes censées assurer un minimum de protection aux populations de Bosnie ont échoué. La communauté internationale a refusé, sous prétexte de les protéger, de laisser les Bosniaques se défendre. L'ONU a voté des dizaines de résolutions établissant des « zones de sécurité » et interdisant le survol de la Bosnie par des avions militaires. Elle a diligenté des enquêtes sur les violations des droits de l'homme, envoyé des casques bleus et des observateurs militaires... Mais elle n'a réagi ni aux opérations de « nettoyage ethnique », ni aux violations quotidiennes des droits de l'homme, qui se déroulaient pourtant sous ses yeux. De Vukovar à Srebrenica, les casques bleus se sont révélés incapables d'empêcher les massacres de civils et les opérations de « nettoyage ethnique » — et encore moins de remplir leur mission de « maintien de la paix ». Faute de réaction, l'ONU a favorisé le « partage ethnique » de l'ancienne fédération yougoslave entériné, depuis, par l'accord de paix sur la Bosnie paraphé à Paris le 14 décembre 1995.



La purification ethnique en Europe

Souvenez-vous de Vukovar (Croatie), la perle du Danube bombardée, nettoyée, et tombée aux mains des forces serbes le 18 novembre 1991, après plus de quatre-vingt-six jours d'un siège atroce : 300 000 habitants, Croates pour la plupart, fuyaient alors la Slavonie et la Krajina occupées. Des milliers d'autres avaient été mutilés, tués et exécutés par les soldats de Slobodan Milosevic, l'homme fort de Belgrade. Sous les yeux du monde, en direct. Avant la chute de la ville assiégée, un convoi de Médecins Sans Frontières était parvenu à évacuer quelque 100 blessés graves dans des conditions dramatiques. Il ne fut pas autorisé à y retourner pour sauver ceux qui étaient restés (plus de 200 personnes). Le choc fut terrible d'apprendre, quelques semaines plus tard, qu'ils avaient tous été exécutés après la chute de la ville et jetés dans des fosses communes. À Vukovar déjà, la communauté internationale n'a pas pris les mesures à la hauteur du drame qui se déroulait sous ses yeux et n'a rien fait pour stopper les massacres.

L'assaut lancé le 6 avril 1992 par les nationalistes serbes contre le nouvel État bosniaque a entraîné l'extension des opérations de « nettoyage ethnique » à la Bosnie. Des centaines de villes et de villages ont été systématiquement détruits et incendiés par les milices du leader serbe de Bosnie, Radovan Karadzic. Des dizaines de milliers de civils ont été emprisonnés, torturés, les « élites » massacrées dans des camps de concentration de sinistre mémoire : Omarska, Manjaca, Trnopolje, Keraterm... Le tout conformément à un plan soigneusement programmé par les dirigeants serbes.

Les États occidentaux protestèrent sous la pression d'une opinion publique internationale choquée par les images des corps décharnés des prisonniers. Les camps les plus visibles furent fermés. Mais les violations massives des droits de l'homme et du droit humanitaire se sont poursuivies dans l'indifférence générale. Les méthodes de « purification ethnique » sont simplement devenues moins voyantes et plus insidieuses : harcèlement permanent des « non-Serbes » encore présents, actes de discrimination et de violence poussant les victimes terrorisées à fuir sans espoir de retour. Les profiteurs de guerre se sont associés aux criminels pour dépouiller les civils de tous leurs biens et de leur argent avant leur départ.

Au total, près d'un million de Musulmans et de Croates ont été expulsés des zones sous contrôle serbe, malgré les protestations répétées des organisations humanitaires internationales. Ces dernières se sont retrouvées impuissantes devant la politique de terreur des assassins. Elles ont dénoncé les massacres, les déplacements forcés de population, les privations. Mais en acceptant parfois d'évacuer les populations en danger de mort, elles ont aussi pris le risque d'aider les criminels dans leurs objectifs de « purification ethnique ». Avaient-elles un autre choix pour sauver des vies ?



Le « nettoyage ethnique » s'est produit sous les yeux des médias occidentaux et l'Europe, qui allait bientôt fêter le cinquantième de la victoire sur le nazisme, n'a pas réagi. L'impunité des milices serbes est

restée totale, le silence de la communauté internationale accablant. Au nom de la *Realpolitik*, les diplomates occidentaux ont laissé faire les extrémistes, persuadés que ces derniers joueraient le rôle de gendarmes des Balkans. Ils ont sciemment sacrifié la Bosnie-Herzégovine en devenant les témoins silencieux des massacres commis au nom du rêve d'une terre ethniquement pure : la « Grande Serbie ». Malgré les opérations de « nettoyage ethnique » et les agressions répétées contre les civils désarmés, la communauté internationale s'est refusée à désigner l'agresseur et à s'opposer au dépeçage méthodique de la Bosnie. Elle privilégiera au contraire un traitement humanitaire de la crise.

Faute de volonté politique pour imposer la paix, les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies (plus de soixante-dix !) resteront pour la plupart lettre morte. Il faudra attendre plus de cinq cents violations de l'espace aérien bosniaque pour que le Conseil de Sécurité autorise l'envoi des avions de l'OTAN pour faire respecter la zone d'exclusion aérienne décrétée au-dessus de la Bosnie six mois auparavant. Quarante mille casques bleus seront certes dépêchés dans le cadre de la Force de protection des Nations unies (FORPRONU) pour assurer l'acheminement des convois de secours et défendre plusieurs « zones de sécurité » censées protéger les civils (Sarajevo, Tuzla, Bihac, Srebrenica, Gorazde, Zepa). Mais, prisonnières d'une conception restrictive de leur mandat et faute de moyens adaptés, les forces de l'ONU se retrouveront rapidement dans l'impossibilité de remplir leur mission. Comme si les innombrables difficultés de l'action sur le terrain et des négociations avec les belligérants n'étaient pas suffisantes, l'action des Nations unies sera perpétuellement entravée par des conflits d'intérêt entre les États membres et des divergences d'interprétation entre le Secrétariat général et les responsables de la FORPRONU sur le terrain à propos de la définition de leur mandat. Quant aux « zones de sécurité », les casques bleus seront incapables d'assurer leur protection.

À chaque attaque des soldats du général Mladic (le chef militaire des Serbes de Bosnie), contre la capitale bosniaque, contre Gorazde en avril 1994, puis contre Bihac au mois de novembre suivant, l'humanitaire fut présenté comme l'unique réponse possible à la crise, tandis que la présence de casques bleus sur le terrain devenait un alibi pour refuser une action militaire qui les mettrait en danger. Les ultimatums répétés lancés par l'OTAN au nom de la FORPRONU, pour faire cesser les bombardements

contre les civils, n'y changeront rien. Paralysée par la dispersion et la fragilité de ses forces sur le terrain, l'ONU refusera à chaque fois l'épreuve de force, se contentant d'agiter la menace de représailles internationales. Les attermolements et l'attitude complaisante des puissances européennes ont tout simplement conduit à donner aux forces serbes un véritable permis de tuer.

Certes, ces dernières n'ont pas été les seules à commettre de tels crimes. Les Croates ont également eu recours au « nettoyage ethnique » pour chasser de « leur » territoire les minorités musulmane et serbe. Ce fut le cas en 1993, en Herzégovine, quand ils ouvrirent à leur tour des camps de détention dans la région de Mostar, où étaient enfermés dans des conditions inhumaines plusieurs milliers de musulmans. Puis, en août 1995, quand ils chassèrent près de 200 000 Serbes de Krajina — cette région de Croatie en état de sécession depuis le début de la guerre en 1991 et qu'ils venaient de reconquérir. Il reste que les exactions contre les civils commises en violation des lois de la guerre et du droit humanitaire international, aussi condamnables soient-elles, n'ont jamais atteint ni l'ampleur, ni la nature, ni la systématité des crimes perpétrés par les forces serbes dans toutes les régions qu'elles ont soigneusement purifiées.

Le printemps 1995 en Bosnie

Rien ne permettait de présager que 1995 apporterait un quelconque changement dans la guerre en Bosnie. Sarajevo restait encerclée et assiégée. Un cessez-le-feu, négocié par la FORPRONU en décembre 1994, avait apporté un peu de répit à la population de la ville, mais des victimes continuaient de tomber sous les balles des francs-tireurs de chaque camp. Ce répit prit fin en mars 1995 lorsque, dans l'espoir de desserrer l'étau autour des enclaves de Sarajevo et de Bihac, les forces croato-musulmanes lancèrent plusieurs offensives, en Bosnie tout d'abord, dans les régions de Tuzla et Travnik, puis en Croatie, dans la région de la Krajina. Sans pour autant provoquer un quelconque désenclavement de Sarajevo, cette reprise des opérations militaires provoqua un renforcement des bombardements sur la capitale bosniaque. En mai 1995, les combats s'intensifièrent encore. Les forces croates réussirent à reprendre le contrôle de la Slavonie occidentale, une zone de Croatie contrôlée par les séparatistes serbes depuis 1991. Une nouvelle poussée énergique des troupes bosniaques dans la région de

Visoko, au sud-est de Sarajevo, entraîna une riposte vigoureuse des Serbes de Bosnie contre des objectifs civils.

Le commandant de la FORPRONU, le général britannique Rupert Smith, excédé, envoya alors un ultimatum aux « différentes parties au conflit » leur enjoignant de mettre un terme aux bombardements contre les « zones de sécurité » et dans la zone d'exclusion des armes lourdes autour de Sarajevo d'où tous les canons devaient être retirés. Une réaction énergique de l'OTAN s'ensuivrait si ces exigences n'étaient pas satisfaites. Un nouveau bombardement meurtrier le 25 mai contre la « zone de sécurité » de Tuzla (71 morts et 150 blessés) fournit le prétexte à des frappes de l'OTAN contre les artilleurs serbes. Elles ne feront pourtant pas céder le général Mladic, fragilisant davantage la position des casques bleus sur le terrain. L'ONU se retrouva contrainte de négocier la libération de plus de 370 d'entre eux pris en otage, et utilisés en représailles comme « boucliers humains » par les Serbes de Bosnie. Obligée de redéfinir le mandat de la FORPRONU pour assurer la protection des soldats de la paix et éviter qu'un tel scénario ne se reproduise, la communauté internationale décidait alors de regrouper ses troupes dispersées en Bosnie, notamment autour de Sarajevo, et envisageait d'abandonner « pour des questions de sécurité » certaines des « zones protégées » les plus vulnérables qu'elle avait elle-même créées. Cette démission à peine déguisée allait conduire les habitants de Srebrenica au massacre.

Le massacre de Srebrenica

Il s'agit certainement de l'un des épisodes les plus odieux de la guerre en Bosnie. Suite aux promesses faites par le général Morillon aux habitants assiégés de l'enclave, Srebrenica fut l'une des premières enclaves bosniaques à être « protégée » par l'ONU en 1993 — et déclarée presque accidentellement « zone de sécurité » sous la pression de l'opinion publique internationale. Le secrétaire général des Nations unies, M. Boutros Boutros-Ghali lui-même, ne cacha pas à l'époque son inquiétude sur les capacités des casques bleus à la défendre. Il ne s'était pas trompé. Elle fut la première des enclaves de l'est de la Bosnie à disparaître au début du mois de juillet 1995 (suivie quelques semaines plus tard par celle de Zepa), sa population déportée et massacrée par les soldats du général Mladic.

Dans ce réduit de 200 kilomètres carrés, placé sous le contrôle d'un contingent de la FORPRONU, plus de 40 000 civils, en majorité des femmes, des enfants et des vieillards, survivaient dans des conditions inhumaines, sous la menace permanente des artilleurs serbes. Soumise à un blocus strict des milices serbes, Srebrenica était devenue un véritable « ghetto » totalement dépendant de l'assistance internationale. La survie des habitants (plus de 80 % de personnes déplacées) dépendait exclusivement du bon vouloir des milices serbes, qui au mieux conditionnaient l'acheminement de l'aide internationale, au pis interdisaient ou confisquaient le contenu des convois humanitaires, sans que jamais les soldats de la paix ne puissent intervenir. Les rares convois autorisés n'apportaient à la population que le minimum vital : médicaments, farine, haricots, huile ; parfois, des chaussures ou des vêtements. Les produits les plus courants de la vie quotidienne manquaient cruellement. Malgré tous les efforts déployés pour acheminer l'aide internationale, et le dévouement des acteurs humanitaires, l'avenir des 40 000 assiégés restait suspendu à la volonté de la communauté internationale de les voir survivre. Les dirigeants serbes ne s'y sont pas trompés.

En 1995, encouragés par l'évocation de plus en plus insistante d'un possible retrait de la FORPRONU de Bosnie, les forces serbes décidèrent de renforcer leur stratégie d'« étranglement » des enclaves bosniaques en bloquant totalement l'accès des convois de nourriture et de médicaments, ainsi que la relève du personnel des organisations humanitaires et de la FORPRONU. « Ils ne sont pas otages. S'ils le veulent, ils peuvent sortir », soulignait cyniquement dans son fief de Pale, au mois de mai 1995, le vice-président des Serbes de Bosnie, Nicolas Koljevic. Radovan Karadzic se faisait, lui, plus menaçant : « Si les Musulmans continuent à utiliser les enclaves, zones de sécurité des Nations unies, pour nous attaquer, nous y interdirons l'accès à l'aide humanitaire dont ils ont besoin et nous y mènerons des actions de représailles. » La menace était claire. Au mois de juin, les rumeurs de plus en plus persistantes faisant état des rencontres répétées entre les plus hautes autorités des Nations unies en Bosnie et le général Mladic, « pour sceller le sort des enclaves de l'est de la Bosnie », prédisaient le pire.

Lorsque le général Mladic lance son offensive contre l'enclave de Srebrenica le 6 juillet, il est déjà certain que l'Occident ne réagira pas. Le 10 juillet, après quatre jours de bombardements intensifs, les forces serbes

sont sur le point d'entrer dans la ville. L'hôpital de Srebrenica est débordé. Plus de quatre-vingts blessés sont allongés dans les couloirs pendant qu'une pluie de roquettes continue de s'abattre sur la ville. Alors que la salle des opérations ne désemplit pas, l'équipe médicale de MSF demande l'assistance des médecins du bataillon hollandais de la FORPRONU basé à Potocari, au nord de la poche. La réponse est négative. Les deux équipes médicales de l'ONU sont en alerte rouge au cas où des soldats de la paix seraient blessés. « Il n'est pas question qu'elles opèrent des civils. » Alors que Srebrenica est livrée au chaos, ce refus d'assistance médicale à des civils blessés, agonisants, confirme alors l'immense solitude des habitants de la poche et le cynisme monstrueux de la présence occidentale.

Le 11 juillet, la population de Srebrenica, terrorisée, fuit vers la base de la FORPRONU, espérant encore une protection internationale. Les forces serbes tirent sur les colonnes de civils en fuite. Elles prennent rapidement le contrôle de l'ensemble de la poche et désarment les casques bleus, qui n'opposent aucune résistance. Une frappe aérienne symbolique est lancée par l'OTAN contre un char serbe. L'affaire est entendue. La « zone de sécurité » de Srebrenica n'existe plus. La déportation des civils peut commencer.

Le lendemain, sous la menace des armes, les hommes sont d'abord séparés brutalement des femmes et des enfants, avant d'être emmenés vers une destination inconnue. On ne les reverra plus. « L'évacuation des civils » a été soigneusement planifiée par les autorités militaires serbes. Des dizaines de bus et de camions réquisitionnés transportent, en quelques heures, près de 30 000 personnes vers Kladanj, en territoire bosniaque. Srebrenica est vidée de sa population avec une rapidité étonnante. Les patients pris en charge par MSF (plus de quatre-vingts) ne sont pas non plus épargnés. Plusieurs blessés — des hommes — sont soustraits à la protection des Nations unies et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) au cours de leur évacuation. « Sélectionnés » dans la localité de Bratunac, ils sont depuis portés disparus. Au cours de ces journées tragiques, plus de 40 000 personnes ont été déportées ou ont dû fuir à travers la forêt, seules, démunies, pourchassées. On est toujours sans nouvelles de plusieurs milliers d'entre elles (entre 5 000 et 8 000 selon le CICR), en majorité des hommes, livrés à leurs bourreaux et massacrés systématiquement, méthodiquement. Le juge Fouad Riad du Tribunal pénal international (TPI)

— créé en 1993 pour juger les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie
— le confirme : « Le 14 juillet, les hommes ont été tués par milliers. »

Les Nations unies ont laissé les crimes s'accomplir sans intervenir, quand les casques bleus ne sont pas tout simplement devenus les auxiliaires du « nettoyage ethnique » pratiqué par les miliciens serbes. Confrontées à l'inertie des grandes puissances, les organisations humanitaires, démunies, ont tenté de porter assistance à la population aussi longtemps qu'elles l'ont pu. Elles ont dénoncé les déplacements forcés de population qui se déroulaient devant elles et fait part de leurs terribles soupçons quant aux assassinats en masse qui se déroulaient loin des regards. Elles n'ont pas été entendues. Les diplomaties occidentales sont restées silencieuses et sont devenues, par leur refus d'agir, complices de ces nouveaux massacres commis au nom du rêve de « pureté raciale ».

Aujourd'hui encore, les circonstances dans lesquelles la population de la zone de sécurité de Srebrenica a été abandonnée n'ont pas été totalement éclaircies. Les Pays-Bas ont ouvert une enquête sur le comportement de leur bataillon et rendu public un rapport dénonçant les insuffisances du mandat « humanitaire » et des moyens qui leur avaient été donnés par le Conseil de sécurité des Nations unies. En revanche, il n'y a toujours aucune réponse de la hiérarchie onusienne sur le rôle joué par le général Janvier, commandant des casques bleus en Bosnie, et par le représentant du Secrétaire général des Nations unies en ex-Yougoslavie, Yasushi Akashi. Il est pourtant établi qu'ils se sont opposés aux demandes répétées du commandant des casques bleus à Srebrenica pour que des frappes de l'OTAN soient lancées contre les forces serbes qui attaquaient l'enclave. La France, qui disposait *via* le général Janvier du haut commandement de la force des Nations unies en Bosnie, n'a pas non plus jugé nécessaire de s'expliquer sur ses responsabilités — et ce malgré les accusations portées contre le président Jacques Chirac dans une enquête menée par la télévision néerlandaise IKON-Kenmerk et la chaîne britannique Channel 4 ; il y est décrit comment le président français aurait, en juin 1995, négocié la libération des casques bleus français pris en otages par les Serbes, et « retardé, pour ce faire, des frappes aériennes contre les forces serbes, leur permettant ainsi de s'emparer de Srebrenica le 11 juillet 1995 ».

À ce jour, les deux leaders politique et militaire des Serbes de Bosnie, Radovan Karadzic et Ratko Mladic, sont les seuls « responsables » des massacres de Srebrenica à être poursuivis. Un mandat d'arrêt international a

été lancé contre eux par le TPI. Malgré l'accumulation par les enquêteurs internationaux des preuves des massacres commis à Srebrenica, et les accusations de crimes contre l'humanité et de génocide qui pèsent sur eux, ils sont toujours en liberté. Dans cette affaire, le seul inculpé aujourd'hui détenu à La Haye (siège du TPI) est un milicien « repentant » ayant participé aux massacres de plusieurs centaines de Musulmans. Autant dire que la vérité sur l'abandon de Srebrenica est loin d'être établie et que la justice risque de n'être jamais rendue.

Le reflux

Après la chute des zones protégées de Srebrenica et de Zepa en juillet 1995, on pouvait raisonnablement s'attendre à une attaque des forces serbes de Bosnie contre la dernière des enclaves bosniaques de l'est de la Bosnie : Gorazde. Mais la déroute des forces serbes de Krajina au mois d'août suivant allait renverser les rapports de force entre l'armée croato-musulmane et l'armée serbe de Bosnie, et entraîner l'exode de près de 200 000 réfugiés serbes. Le « nettoyage ethnique » était clairement devenu une stratégie utilisée par toutes les parties au conflit. La mise sur pied au même moment, sous l'influence de la France, d'une Force de réaction rapide (FRR) rappelait aux dirigeants de Pale qu'il était temps de négocier. À la stratégie de *peace keeping* mise en œuvre depuis le début de la guerre par les Nations unies succédait celle du *peace making*, utilisant tout le potentiel militaire de l'OTAN pour imposer la paix. Le retrait du bataillon britannique de la FORPRONU de l'enclave de Gorazde, en août 1995, soulignait symboliquement ce changement. Les casques bleus à l'abri, les Serbes de Bosnie ne pourraient plus recourir à des prises d'otages pour empêcher une riposte militaire internationale à leurs provocations.

Un nouveau bombardement de Sarajevo le 28 août 1995, au cours duquel trente-sept civils trouvèrent la mort, déclencha l'épreuve de force. Au cours de l'opération *Deliberate Force*, qui dura deux semaines, les avions de l'OTAN effectuèrent plusieurs centaines de missions de bombardement contre des objectifs militaires serbes. Après avoir défié le monde pendant plus de trois ans, les Serbes de Bosnie subissaient pour la première fois depuis le début de la guerre en Bosnie la loi du plus fort. De leur côté, les forces croato-musulmanes profitèrent de la situation pour lancer une offensive conjointe en Bosnie centrale et occidentale et reconquérir quelque

20 % des territoires contrôlés jusqu'alors par les forces serbes. Le siège de la poche bosniaque de Bihac prenait fin.

Cette évolution rapide de la situation militaire relança le processus diplomatique. Les Serbes de Bosnie acceptèrent d'être représentés dans les pourparlers de paix par la république fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), et commencèrent à retirer leurs armes lourdes de la région de Sarajevo. Un accord sur les principes élémentaires d'une négociation fut conclu à Genève, débouchant sur un premier cessez-le-feu de soixante jours, qui entra en vigueur le 12 octobre 1995. Bien que des combats sporadiques aient continué après cette date, les nouvelles lignes territoriales entre les belligérants tracées par les derniers combats allaient servir de base pour les pourparlers de paix qui devaient se tenir sur une base militaire américaine à Dayton (Ohio) le mois suivant. On assistait aux premiers pas vers la résolution politique du conflit qui ensanglantait la Bosnie depuis plus de trois ans.

Les accords de Dayton

Le 14 décembre 1995, au palais de l'Élysée à Paris, Alija Izetbegovic, Franjo Tudjman et Slobodan Milosevic — les présidents respectifs de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie et de la république fédérale de Yougoslavie — paraphaient l'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine signé quelques semaines plus tôt à Dayton. Pour la première fois depuis 1991, ce texte permet de penser qu'un pas décisif vers le rétablissement d'une paix durable a été franchi. Le déploiement des troupes de l'Alliance atlantique (IFOR) — 60 000 soldats fortement armés, dont un tiers d'Américains —, chargées de prendre la relève de celles des Nations unies (FORPRONU), a en effet permis de mettre rapidement un terme aux combats sur le terrain. Il a également rendu possible le désenclavement de la capitale bosniaque, Sarajevo, et de la poche de Gorazde. C'est là son principal mérite.

Pourtant, la satisfaction ressentie devant le silence des armes s'accompagne également d'un sentiment de malaise et de honte. Car la *pax americana* négociée à Dayton avalise le « partage ethnique » de la Bosnie. Le pays est reconnu par la communauté internationale comme « un État unique... mais composé de deux parties, la Fédération croato-bosniaque et la république serbe de Bosnie, avec une distribution équitable du territoire

entre les deux ». Si l'accord prévoit en principe l'élection, au mois de septembre 1996, d'un gouvernement central doté d'une présidence collective et d'un Parlement siégeant à Sarajevo, il stipule aussi que chaque entité se verra reconnu le droit de nouer des relations particulières avec des pays voisins — prenant acte ainsi des liens particuliers qui unissent Croates et Serbes de Bosnie respectivement à Zagreb et à Belgrade. En d'autres termes, les accords de paix négociés sous l'égide des Américains reconnaissent *une* Bosnie, mais *divisible* sur des bases ethnique et religieuse. La logique purificatrice l'a emporté.

L'accord de paix soulève également de nombreuses questions sur le sort des 3 millions de personnes réfugiées ou déplacées, déracinées par la guerre. En principe, avec la fin des hostilités, ces personnes auront le droit de retourner chez elles et de se déplacer librement sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine. Encore faudrait-il que cela soit possible. Après une guerre aussi dure et longue, il n'est pas envisageable de décréter que ceux qui se sont affrontés pendant plus de trois ans acceptent subitement de revivre ensemble. Les ressentiments existent de chaque côté, et il faudra certainement beaucoup de temps avant que la confiance entre les communautés se rétablisse. Les blessures laissées par la guerre ne seront pas faciles à cicatriser.

En outre, une grande partie du découpage ethnique réalisé en Bosnie depuis 1992 est irréversible ; de trop nombreux réfugiés et déplacés ne rentreront jamais chez eux. Comment les rescapés des massacres de Srebrenica et de Zepa pourraient-ils retourner dans leurs villes alors que déjà plus de 10 000 réfugiés — serbes cette fois-ci — y ont été réinstallés par les autorités de Pale ? Il en va de même pour les 70 000 Serbes qui ont quitté Sarajevo au courant du mois de mars 1996, suite aux échanges de territoires négociés à Dayton. Au début du printemps 1996, on dénombre déjà 15 000 Bosniaques et Croates nouvellement installés dans la capitale bosniaque, mais peu de retour de familles serbes... Pour l'instant, les réinstallations concernent en majorité les déplacés et les réfugiés qui se rendent dans des régions sous le contrôle d'autorités dont ils partagent la nationalité. En raison de la tension qui persiste entre les communautés, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui planifiait, pour l'année 1996, le retour dans leurs foyers de près de 500 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays, et le rapatriement de plus de

350 000 réfugiés accueillis dans des pays tiers, a revu ses chiffres à la baisse.

Pour ceux qui ne pourront pas retrouver leur foyer, les négociateurs de Dayton ont prévu des compensations financières. Mais cette réparation, aussi nécessaire soit-elle, n'est pourtant pas suffisante à la paix. Le devoir de justice est ici tout à fait essentiel. La justice n'est pas un luxe, ni un instrument de vengeance, mais un repère indispensable contre la folie afin de reconstruire l'avenir. C'est aussi la seule façon de réparer une société brisée, déchirée. Demander justice à la communauté internationale, c'est enfin la dernière façon d'empêcher que les États ne bâtissent la paix en Bosnie sur l'impunité des criminels.

L'accord de Dayton stipule « qu'aucun criminel de guerre ne sera autorisé à exercer une charge publique, élective ou non ». Mais il reste flou sur leur traduction devant le tribunal de La Haye. Au milieu de l'année 1996, seulement 8 inculpés sur 78 avaient été appréhendés. L'ONU, qui a créé le TPI, n'a pas manifesté pour l'instant sa volonté de contribuer à l'arrestation et à la comparution des deux leaders politique et militaire serbes, Radovan Karadzic et Ratko Mladic. Elle n'a pas mandaté les soldats de l'OTAN pour qu'ils les recherchent activement, eux et leurs complices. Par conséquent, seuls les criminels qui se constitueront eux-mêmes prisonniers, ou qui seront livrés par les autorités du pays où ils séjournent, seront jugés devant le Tribunal pénal international. Autant dire qu'ils risquent de ne pas être nombreux. De la capacité du TPI à rendre la justice dépend pourtant la possibilité de mettre fin à l'impunité des assassins — condition importante à la réconciliation, au rétablissement de la confiance entre les différentes communautés et donc au retour des déplacés chez eux. Faute d'y arriver, le risque est grand de construire une paix génératrice, demain, de nouveaux crimes.

Le plan de paix laisse enfin des zones sous fortes tensions, sur lesquelles il convient de garder un œil attentif. On connaît les difficultés rencontrées par l'administration européenne pour réunifier la ville de Mostar : depuis les violents affrontements qui ont opposé les communautés croate et musulmane en 1993 et au début de 1994, la cité est divisée en deux secteurs quasi hermétiques. Aujourd'hui, Croates et Musulmans n'arrivent toujours pas à se mettre d'accord sur la délimitation de la future ville réunifiée... Ils mettent par là même en danger la Fédération croato-musulmane, créée en

mars 1994 sous l'égide des États-Unis, et qui reste un élément essentiel du plan de paix américain.

Comme Mostar, le devenir de l'enclave bosniaque de Gorazde dans l'est de la Bosnie reste en suspens. Un corridor terrestre a été constitué dans les premiers mois qui ont suivi la signature de l'accord de paix, afin de relier l'enclave musulmane à la Fédération croato-musulmane. Mais si la circulation de civils, comme celle des convois humanitaires, est désormais possible entre Gorazde et Sarajevo, c'est uniquement grâce aux escortes des soldats de l'OTAN et de la police internationale. Aucun véhicule civil bosniaque ne se risque seul à traverser les territoires sous contrôle des Serbes de Bosnie. L'inquiétude croissante sur l'avenir de l'ancienne enclave conduit environ 3 000 habitants à quitter la région tous les mois. Moins de la moitié de la population, estimée à 57 000 âmes pendant la guerre, était encore présente à Gorazde à l'été 1996, toujours privé d'eau courante et d'électricité.

Le corridor de Posavina, qui relie les zones orientale et occidentale de la Bosnie contrôlées par les Serbes, constitue une autre zone de tension. Le sort de la ville de Brcko n'a pas été décidé à Dayton et doit encore faire l'objet d'un arbitrage international. Pour les dirigeants serbes, il s'agit de maintenir une continuité territoriale avec la riche région agricole et industrielle de Banja Luka et d'éviter ainsi que la république serbe de Bosnie ne se retrouve coupée en deux — option largement non envisageable pour les Bosno-Serbes.

Dernière zone à risque : la Slavonie orientale. Cette région de Croatie, toujours sous le contrôle des sécessionnistes serbes, devrait, selon l'accord de Dayton, revenir sous souveraineté croate après une période de transition de deux ans. Plusieurs dizaines de milliers de déplacés croates, originaires de Vukovar et d'ailleurs, attendent toujours de retourner dans leur foyer dont ils ont été chassés en 1991.

Conclusion

On ne peut pas affirmer aujourd'hui que la signature de l'accord de Dayton ait tout réglé. La guerre a divisé la Bosnie-Herzégovine selon des lignes de partages ethniques que les accords de paix ont entérinés. Si les soldats de l'OTAN ont réussi à s'interposer entre les parties au conflit et mis un terme aux combats, le processus de pacification reste lent et

incertain, la tension entre les communautés importante. Les aspirations des protagonistes sont toujours aussi fortes et contradictoires. Les autorités bosniaques de Sarajevo espèrent encore que le pays sera réunifié, dirigé par un gouvernement central, sa souveraineté et son intégrité territoriale respectées. Les Serbes de Bosnie sont, eux, convaincus qu'ils ont obtenu ce qu'ils voulaient : un État « ethniquement pur ». De leur côté, les Croates de Bosnie restent décidés à être rattachés à la mère patrie, la Croatie. Pour l'instant, seul le maintien de l'IFOR semble capable de contraindre Serbes, Bosniaques et Croates à respecter les accords de paix. Il faut souhaiter que les forces de l'Alliance atlantique soient maintenues après le mois de décembre 1996, ce qui est loin d'être sûr. Dans le contexte de tension et de réarmement actuel, l'hypothèse d'une reprise des hostilités ne peut être complètement écartée.

Les besoins en assistance humanitaire des habitants de la Bosnie-Herzégovine sont, quant à eux, toujours aussi importants. Il y a plus d'un million de personnes déplacées à l'intérieur du pays. La Bosnie est exsangue et reste à reconstruire. Mais cela ne sera possible qu'avec l'aide financière de la communauté internationale. L'ONU a réclamé 823,2 millions de dollars pour les projets prévus en 1996 (distribution de nourriture, de matériel de construction, déminage, etc.). La Banque mondiale estime pour sa part qu'il faudra plus de 5 milliards de dollars pour remettre en route les services publics indispensables, les industries de base et les moyens de communication. Pourtant, malgré l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir pour sortir le pays du chaos, il semble que Dayton ne soit pas parvenu à motiver les bailleurs de fonds. Beaucoup hésitent encore à financer un programme de reconstruction dans le climat d'incertitude actuel. La peur de voir la Bosnie s'engager dans un nouveau cycle de destructions reste toujours très forte. Autant dire que l'avenir est incertain.

TCHÉTCHÉNIE :
LA RÉSISTANCE
À L'OPPRESSION*

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 ». Vingt 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 personnes ont été tuées — essentiellement des civils mais aussi des milliers de soldats russes. Au fil des mois, cette « opération de simple police » s'est transformée en bourbier pour les troupes fédérales et en hécatombe pour la population civile.

Ce conflit, qui a fait plus de 50 000 victimes et provoqué l'exode de centaines de milliers de personnes, est marqué par des violations flagrantes et systématiques du droit international humanitaire. Les populations civiles, délibérément prises pour cible, sont soumises à des bombardements indiscriminés et disproportionnés et sont victimes de représailles collectives et d'exactions à grande échelle. La situation est d'autant plus grave que les organisations humanitaires sont entravées dans leur action et empêchées de porter secours aux populations piégées par les combats et les bombardements.

Cette guerre sans merci, lourde de conséquences pour le devenir de la Russie, est un pathétique révélateur de la complaisance des démocraties face aux violations massives des droits de l'homme. Cette résistance obstinée est un exemple éclatant de la force de l'idée de liberté face au mensonge et à l'indifférence.



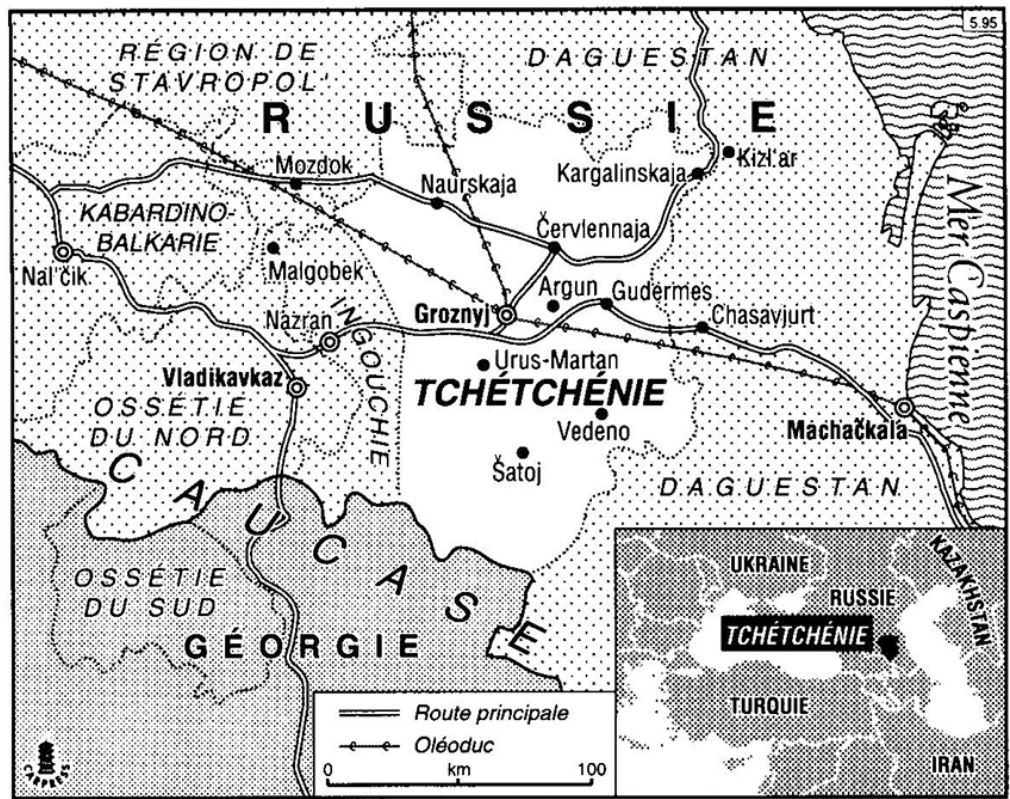
Deux siècle de résistance

La guerre en Tchétchénie 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'insinuerait 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. Mais, au début du XIX^e siècle, la retraite ottomane après la chute de la forteresse d'Anapa, le rattachement volontaire du royaume de Géorgie à la Russie en 1801 et la cession du nord de l'Azerbaïdjan à l'Empire des tsars par le traité de Gulistan, en 1813, laissèrent les peuples du Caucase isolés, dans un face-à-face mortel avec Moscou.

Dès lors, l'histoire de cette région ne sera 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. En 1818, déjà, le général Ermolov, gouverneur du Caucase, qui en dix ans de campagne ne parvint à rien de décisif mais déploya une telle cruauté qu'il immunisa les montagnards contre toute terreur ultérieure, écrivait à propos des Tchétchènes, dans une lettre au tsar Alexandre I^{er}, 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 ». Sa promesse de « ne pas prendre de repos tant qu'un Tchétchène reste en vie » trouve un écho dans les déclarations récentes de Boris Elstine : « Ce sont des chiens enragés, il faut les abattre comme des chiens enragés. »

De fait, depuis deux siècles, de nombreux peuples du Caucase, cette « montagne des langues », ont été anéantis, dispersés, exilés ou absorbés par la colonisation à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle. Quant aux Tchétchènes, qui se sont toujours distingués par leur capacité de résistance, ni la guerre ni la répression ne purent jamais les contraindre à accepter la loi de l'Empire. En 1825, la politique de terreur d'Ermolov provoqua un soulèvement général et il fallut 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. Durant cette première guerre du Caucase — la *Ghazavat* —, l’islam, apparu tardivement dans la région, en vint à s’identifier à la résistance nationale et devint pour les Tchétchènes un ciment moral et civique contre l’envahisseur, le garant de leur unité et de leurs droits.



Cette lutte sans merci, qui engloutit une bonne partie du potentiel militaire de la Russie, contribua à son humiliante défaite en Crimée et discrédita la dynastie des Romanov, fut une « guerre totale » menée non seulement contre les partisans mais contre tout le peuple : en 1864, lorsque les derniers rebelles furent éliminés, il ne restait plus que moins de cent mille personnes en Tchétchénie. Le Caucase, pourtant, était annexé mais non pacifié : en 1877-1878, une nouvelle guerre 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 le Caucase sous 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 bolcheviks en 1920-1921 pour conserver une indépendance chèrement acquise. De 1922 à 1943, l'histoire de la Tchétchénie se résume à une succession de soulèvements — en 1924, 1928, 1937, 1940 et 1942 — contre la normalisation soviétique, la collectivisation forcée et la terrible répression de 1937. Une résistance obstinée qui ne pourra être amendée par l'ersatz de souveraineté représenté par l'accession de la République tchéchéno-ingouche au statut de « république autonome », en 1936.

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. Plus du tiers des quelque 400 000 personnes déportées mourront 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 République tchéchéno-ingouche liquidée et son nom rayé des livres et des cartes... Mais, contre toute attente, les Tchétchènes survécurent à la déportation et aux camps. Dans *L'Archipel du Goulag*, Soljenitsyne écrit, à leur sujet : « Il est une nation sur laquelle la psychologie de la soumission resta sans aucun effet ; pas des individus isolés, des rebelles, non : la nation tout entière. Ce sont les Tchétchènes [...]. Jamais aucun Tchétchène n'a cherché à servir les autorités ni seulement à leur plaire. »

Après la mort de Staline, c'est sans attendre d'autorisation qu'ils rentrent chez eux avec leurs morts et commencent à reconstruire leurs villages. Mais, malgré leur réhabilitation, obtenue en 1957, ils restent, jusqu'à la disparition de l'Union soviétique, l'objet de toutes les attentions des organes de répression : le KGB fait de la région son terrain de prédilection, aucune mosquée n'est autorisée jusqu'en 1979 et, jusqu'en 1989, la direction de la République tchéchéno-ingouche, reconstituée en 1957, reste aux mains de responsables russes. En juin 1989, un Tchétchène, Dokhou Zavgaev, accède pour la première fois au poste de premier secrétaire du parti dans la République. Mais *perestroïka* aidant, la vie politique connaît un véritable renouveau marqué par la création de nombreux mouvements d'opposition. En novembre 1990, un « Congrès national tchéchéne » se

réunit à Grozny, adopte une déclaration de souveraineté et élit un Comité exécutif dont la présidence est confiée à Djokhar Doudaev, un général de l'Armée rouge commandant une base aérienne en Estonie. Ces premiers développements marquent le début d'un processus politique complexe qui s'accélère brusquement lors du putsch contre Gorbatchev.

Une indépendance mouvementée

Aux premières heures du coup d'État manqué du 19 août 1991, le Comité exécutif proclame son hostilité aux putschistes, accuse les autorités de la République de collusion avec les auteurs du coup d'État, crée une garde nationale qui s'empare des principaux bâtiments publics de Grozny et, le 6 septembre, contraint Zavgaev à la fuite. Dans le même temps, le nouveau leader tchéchène prend au mot un Boris Elstine encore mal assuré de son nouveau pouvoir, qui pour contrer Gorbatchev invite les républiques « à prendre tout le pouvoir qu'elles pourraient digérer ». Le 27 octobre, Doudaev recueille 85 % des voix lors d'un scrutin un peu sommaire mais enthousiaste qui tourne au référendum pour l'indépendance. Le 1^{er} novembre, le nouveau président proclame la « souveraineté de l'État » et, le 8 novembre, pour contrer cette déclaration d'indépendance, Boris Elstine décrète l'état d'urgence et envoie des troupes à Grozny pour tenter de ramener au pouvoir l'ancien *leadership*, pourtant déconsidéré par son soutien aux putschistes. Confronté aux prémices d'un affrontement militaire à Grozny, le Parlement de Russie, réuni en session extraordinaire, manifeste à la quasi-unanimité son opposition à l'oukase du président et en appelle à une « solution politique ». Deux jours plus tard, le corps expéditionnaire russe est reconduit poliment mais fermement aux frontières de la République et la Tchétchénie s'engage dans une indépendance *de facto* jamais acceptée par la Russie. De 1992 à 1994, pressions et intimidations — blocus économique, propagande hostile, menaces d'intervention — se succèdent, sans interrompre les discussions en coulisse et sans que Moscou donne clairement le sentiment qu'elle veut à tout prix récupérer la République : la Tchétchénie semblait être passée par pertes et profits de l'éclatement de l'Union soviétique...

En 1992, la Tchétchénie se dote d'une Constitution laïque instaurant un régime parlementaire mais, en avril 1993, un conflit avec l'opposition conduit Djokhar Doudaev à dissoudre le Parlement et à instaurer un régime présidentiel « provisoire », dénoncé comme une « dictature » par

l'opposition. Parallèlement à cette dérive autoritaire, la situation économique se dégrade rapidement dans cette « zone franche » qu'est devenue la Tchétchénie : en l'absence de réformes économiques claires, le pays connaît une situation chaotique qui se traduit par la montée en puissance d'une économie informelle fondée notamment sur les exportations sauvages de pétrole, le commerce international ou la privatisation des biens publics. Ces problèmes économiques et sociaux, encore aggravés par les sanctions imposées par Moscou, alimentent les mécontentements et renforcent l'opposition au régime de Doudaev. À partir de l'été 1994, la pression monte à nouveau autour de la république indépendantiste, Moscou accroissant son soutien à l'opposition tchéchène pour renverser Doudaev et instaurer un régime prorusse. Mais le fiasco de l'assaut lancé contre Grozny le 26 novembre 1994 par le « gouvernement provisoire » d'Omar Avtoukhanov, au cours duquel de nombreux militaires russes recrutés par le FSK (ex-KGB et futur FSB) sont faits prisonniers par les troupes de Doudaev, marque l'échec de cette stratégie de déstabilisation indirecte.

L'intervention russe

Après l'échec de l'opération du 26 novembre, Moscou avait le choix entre la reprise des négociations politiques et la fuite en avant dans la confrontation armée. Au début du mois de décembre, il apparut rapidement que Moscou avait choisi l'intervention militaire : le 9 décembre 1994, un oukase présidentiel ordonnait aux forces russes, massées depuis plusieurs mois autour de la Tchétchénie, d'« utiliser tous les moyens pour garantir la sécurité de l'État, le respect de la loi, les droits et les libertés des citoyens, l'ordre public [...] ». Deux ans plus tard, les raisons de cette décision, dont le premier effet aura été de raviver un patriotisme tchéchène sérieusement entamé par trois années de marasme économique et de renforcer la légitimité d'un président alors contesté par la majorité de la population, sont toujours difficiles à démêler.

Outre une méconnaissance étonnante de l'histoire et un inquiétant mépris à l'égard de toute forme de compromis, cette décision désastreuse est révélatrice de la décomposition du système politique et de la fragilité des perspectives de démocratisation en Russie. Elle témoigne, en effet, de la déconnexion des cercles du pouvoir à l'égard de la réalité (début décembre, le ministre de la Défense, Pavel Gratchev, se faisait fort de « prendre

Grozny en deux heures, avec un régiment de parachutistes »...) et à l'égard de leur propre société (tout au long du conflit, les Russes resteront majoritairement hostiles à la guerre). Elle reflète également l'incohérence et le caractère quasi médiéval du processus de décision en Russie, marqué par la toute-puissance d'une sorte de « Politburo occulte » qui, sans aucune concertation et dans le mépris de la légalité (la Chambre haute du Parlement de Russie n'a pas même été consultée, comme le prévoit la Constitution), a décidé d'utiliser la force des armes pour « rétablir l'ordre constitutionnel » en Tchétchénie.

Le 11 décembre, dès le déclenchement du conflit, les forces fédérales se heurtent à des manifestations de civils qui entravent leur progression dans les républiques voisines d'Ingouchie et du Daghestan. Les premiers affrontements armés ont lieu le lendemain, lors de l'entrée des troupes en territoire tchétchène. Il apparaît d'emblée que cette guerre, annoncée comme « brève et joyeuse » par des dirigeants irresponsables, sera navrante, sanglante et absurde pour les soldats. L'armée russe, confrontée à une population hostile, compense par des bombardements intensifs — aux effets politiques désastreux — les hésitations de son immense armada de chars face à la résistance de poignées de combattants déterminés.

Le 27 décembre, Boris Elstine, disparu de la scène publique depuis le début des opérations militaires suite à une « opération du nez », livre enfin à ses concitoyens, pour les deux tiers hostiles à la guerre, les raisons pour lesquelles il a engagé le pays dans le conflit le plus absurde et le plus sanglant depuis l'invasion de l'Afghanistan : la lutte contre la mafia. En réduisant le combat des Tchétchènes pour l'indépendance à une question de lutte contre la criminalité, le président russe s'expose à de nouveaux déboires, et en annonçant sa décision « d'arrêter les bombardements pour sauvegarder la vie des civils », il s'expose à de nouveaux démentis, les promesses de Moscou dans ce domaine étant, depuis deux ans, systématiquement contredites par les faits. Et ce d'autant plus que le désastre du nouvel an allait bientôt, par défaut, donner aux troupes russes une nouvelle « doctrine stratégique », toute de brutalité aveugle.

Le 31 décembre 1994, après une intense préparation d'artillerie, les forces fédérales se lancent à l'assaut de Grozny, mais la capitale se transforme bientôt en piège mortel pour les chars russes... Dès lors, le corps expéditionnaire s'ingéniera à écraser, sans considération pour le sort des civils, toutes les poches de résistance sous un véritable déluge de feu, les

troupes russes se contentant d'« occuper » les villes préalablement transformées en champs de ruines par l'artillerie et l'aviation. C'est ainsi que, des semaines durant, les habitants de Grozny furent soumis à des bombardements massifs et indiscriminés qui paradoxalement frappèrent surtout la population russe, la plupart des Tchétchènes ayant mis leur famille à l'abri chez leurs proches dans les villages alentour. C'est ainsi que le 19 janvier, après des combats acharnés, les forces fédérales s'emparaient du palais présidentiel : une victoire à la Pyrrhus dans une capitale rasée qu'elles allaient mettre des semaines à « nettoyer », par les méthodes classiques de l'arbitraire policier (arrestations, tortures, exécutions arbitraires...) et les méthodes moins classiques d'une armée d'occupation saisie par la peur et l'indiscipline (tirs indiscriminés, racket, pillage.). Grozny, la capitale de 400 000 habitants, ayant subi le « sort de Carthage » promis par le vice-Premier ministre, Sergueï Chakhraï, les autres villes de la république (Argoun, Goudermes, Chali...) furent tour à tour pilonnées et « conquises » par la machine de guerre de Moscou.

Au début du mois d'avril, le corps expéditionnaire entreprit de soumettre les villages, alors submergés — notamment dans le sud du pays — par des cohortes de personnes déplacées. Mais l'émoi provoqué par le massacre de Samachki, les 7 et 8 avril, et l'approche de la commémoration du cinquantième de la victoire sur l'Allemagne nazie, le 9 mai suivant à Moscou, convainquirent Boris Elstine de proclamer un moratoire sur les opérations militaires, ce qui, une fois n'est pas coutume, se traduisit par une relative accalmie à la fin du mois d'avril. Les festivités terminées, les forces fédérales entreprirent de réduire les derniers bastions indépendantistes dans les montagnes du sud du pays. C'est ainsi qu'au mois de juin Chatoï et Vedenov furent investies par les troupes russes. Dans l'esprit des responsables du Kremlin, les « bandits » étaient éradiqués et la guerre terminée.

C'était compter sans la combativité des Tchétchènes, qui, reprenant la tradition de la guerre nationale et défensive contre l'envahisseur — la *ghazavat* —, lancent un raid sanglant derrière les lignes russes, contre la ville de Boudennovsk. Cette attaque terroriste, au cours de laquelle des centaines de personnes sont prises en otages, ouvre un nouveau chapitre — politique — dans cette guerre interminable. Confronté aux protestations de l'opinion publique russe face à la façon dont les forces fédérales « gèrent » le problème (en bombardant indistinctement les otages et leurs ravisseurs à

l'artillerie lourde...), le Premier ministre, Victor Tchernomyrdine, prend les choses en main et engage des négociations avec les indépendantistes. Il s'ensuivit d'âpres négociations ponctuées, le 23 juillet, par la signature d'un accord militaire mais qui ne purent aboutir à un règlement politique du conflit. Malgré cet échec — et la situation de « ni guerre ni paix » qui en résulta —, cet intermède politique se traduisit sur le terrain par une période de relative tranquillité, mise à profit par la population, et notamment par les réfugiés et les personnes déplacées, pour se réinstaller, voire reconstruire leurs maisons.

Le répit sera de courte durée : en l'absence de solution politique, la tension accumulée au fil d'une coexistence pleine de malentendus entre soldats russes et combattants tchéchènes, tous persuadés d'avoir gagné la guerre, se traduira, dès le mois d'octobre, par de nouvelles frictions et dégènera en affrontements de grande ampleur, lors de la parodie d'élections organisée le 17 décembre par Moscou pour légitimer le chef du gouvernement prorusse, Dokhou Zavgaev, installé à Grozny, dans le quartier général du corps expéditionnaire. La trêve était rompue et la ville de Goudermes, bombardée une semaine durant par l'artillerie et l'aviation pour la « punir » de l'attaque d'un commando indépendantiste, témoignait éloquemment, à la mi-décembre 1995, de la permanence des « méthodes de pacification » de Moscou.

Un an après le début du conflit, la guerre reprenait de plus belle et l'option militaire semblait plus que jamais d'actualité pour les responsables russes, avides d'en finir avec les « bandes criminelles » à l'approche de l'élection présidentielle. C'est ainsi que reprit la ronde meurtrière des avions et des hélicoptères et que la machine de guerre russe se remit en mouvement pour des offensives « victorieuses » sur des villes déjà écrasées et des villages cent fois bombardés. N'étaient les conséquences humaines de ces campagnes militaires, les coups de butoir aveugles et sourds des forces fédérales, face à une résistance tchéchène qui a toujours gardé sa liberté de mouvement, sa capacité d'initiative et son souci de préserver la population, auraient quelque chose de pathétique... En l'absence de réelle volonté de chercher une issue politique au conflit, Moscou est condamnée à « reconquérir » toujours un peuple qui, malgré la lassitude de la guerre, est sans cesse radicalisé par la brutalité de l'occupation et la barbarie de la répression. 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 débordement de violence. Sinistre impression de déjà vu : Grozny, « occupé » par les troupes fédérales à la fin de l'hiver 1995, était à nouveau l'enjeu de combats acharnés au début du mois de mars 1996 ; Samachki, tristement célèbre pour le massacre d'avril 1995, était, une nouvelle fois attaqué et détruit en avril 1996 ; Vedeno, déjà investi au printemps 1995, était, un an plus tard, l'objet d'une offensive de grande ampleur qui a transformé la région en champ de ruines...

Une guerre totale

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 *a priori* 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 les villes et les villages sont soumis à des bombardements massifs et indiscriminés, qui n'épargnent ni les écoles ni les hôpitaux et font des dizaines de milliers de victimes civiles. C'est ainsi que les villes « soumises » sont livrées à des « opérations de nettoyage », avec leur cortège de pillages, d'arrestations et d'exécutions. C'est ainsi que les hommes disparaissent dans des « camps de filtration » d'où ne s'échappent jamais que des rumeurs de terreur et d'arbitraire.

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'est le cas à Grozny, ville de tous les dangers, capitale de l'incertitude, où dans un décor de dévastation peuplé d'immeubles déchiquetés et de camps retranchés, la population se faufile entre les rondes de chars, le couvre-feu du soir et les fusillades nocturnes. Mais les campagnes ne sont pas plus épargnées, où les civils sont littéralement pris en otages du 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. Pour autant, la signature d'accords ne constitue pas une garantie et les villages non belligérants sont fréquemment bombardés, attaqués et pillés, au même titre que les localités qui refusent de se soumettre.

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 réfugiés sans pouvoir se porter au secours des populations en danger.

Cette guerre totale a en effet entraîné des déplacements massifs de population. Dans les premiers mois du conflit, la destruction des villes a provoqué un gigantesque exode : plus de 100 000 personnes se sont réfugiées en Ingouchie, près de 50 000 au Daghestan et des centaines de milliers de personnes ont reflué vers le sud du pays, dans les zones encore épargnées par les bombardements. Mais cette fuite éperdue de près de la moitié de la population de la république, cherchant à échapper au rouleau compresseur russe, ne s'est pas traduite par l'apparition de camps de réfugiés, la plupart des personnes déplacées ayant été accueillies dans les villages. Malgré cette solidarité familiale et clanique, la situation des réfugiés reste cependant très précaire dans ce pays dévasté.

Le problème est d'autant plus aigu que les organismes de secours sont en permanence entravés dans leur action. En dépit de leurs demandes répétées, les agences des Nations unies n'ont pas été autorisées à intervenir dans ce conflit et les rares organisations humanitaires présentes en Tchétchénie se heurtent à des blocages politiques manifestes. C'est ainsi qu'au printemps 1995 aucun convoi de secours ne put parvenir dans les zones « non contrôlées » du sud du pays. De même, au printemps 1996, les organisations humanitaires assistèrent impuissantes à la destruction des villages de Sernovodsk et Samachki et durent se contenter d'apporter une aide, dans la république voisine d'Ingouchie, aux quelque 25 000 personnes qui reprirent à nouveau le chemin de l'exil. Enfin, lors de la dernière « bataille de Grozny », en août 1996, les équipes chirurgicales, délibérément

arrêtées par les postes russes, furent empêchées de porter secours aux civils blessés dans la capitale bombardée.

Depuis le début du conflit, le problème de l'accès aux victimes est particulièrement aigu en Tchétchénie. Les organisations humanitaires, qui tentent d'apporter une aide aux populations piégées par les combats ou les bombardements, sont systématiquement bloquées et souvent accusées d'espionnage ou de soutien aux combattants. Outre le lourd héritage de soixante-dix ans de paranoïa officielle et le manque de familiarité à l'égard des opérations humanitaires, cette suspicion tient surtout à la confusion — très ancrée dans l'esprit des responsables militaires et malheureusement sensible dans la conduite des opérations — entre civils et combattants. L'humanitaire, à la fois soupçonné et entravé, est cependant 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. Elles sont également indésirables et ne devraient intervenir, dans les situations d'urgence, qu'en suivant patiemment l'avancée des troupes. Elles sont enfin une cible comme une autre, dans cette guerre où ne sont respectés ni les civils, ni les hôpitaux et où les droits de l'homme et les Conventions de Genève sont ouvertement violés, dans l'indifférence générale.

Le silence complice des Occidentaux

Depuis près de deux ans, cette guerre sans merci se poursuit en toute impunité, dans le silence accablant de la « communauté internationale ». Les Occidentaux acceptèrent d'emblée les arguments du Kremlin et répétèrent à l'unisson, comme une leçon bien apprise, qu'il s'agissait d'une affaire intérieure à la Russie comme si cela suffisait à justifier l'inacceptable. Dès les premiers jours du conflit, le ton était donné par le secrétaire d'État américain, Warren Christopher, qui déclarait : « [Elstine] a probablement fait ce qu'il avait à faire » et, pour faire bonne mesure, ajoutait que les autorités russes avaient « fait preuve d'autant de retenue qu'il était possible ». Cette déclaration cynique, approuvant par avance l'écrasement programmé d'un peuple, montrait que, face à Moscou, les pays occidentaux étaient prêts à troquer le discours des droits de l'homme pour les délices retrouvées de la *Realpolitik*. Même le silence aurait été plus digne que cette indulgence confinant à la connivence qui revient à encourager la répression en fermant les yeux sur les méthodes employées.

Cette complaisance est d'autant plus irresponsable qu'en lançant ses chars en Tchétchénie, le Kremlin montrait le peu de cas qu'il faisait de ses engagements internationaux. Le « Code de conduite sur les aspects politico-militaires de la sécurité », adopté en décembre 1994 à Budapest, cinq jours avant l'intervention russe, engageait en effet les États membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à ne pas utiliser la force contre des minorités. L'encre des signatures n'était pas encore sèche que les troupes russes commençaient à bombarder ce que Moscou considère être un territoire de la Fédération de Russie : la République tchétchène, habitée par la « minorité » du même nom. À l'heure où les pays démocratiques font des efforts désespérés pour tenter d'établir des règles susceptibles d'éviter de nouveaux conflits, la violation flagrante, avec la bénédiction occidentale, du Code de conduite qui était censé parachever le processus engagé à Helsinki en 1975 montre clairement que le respect des droits de l'homme et des droits des minorités n'est plus considéré comme un principe fondateur de l'Europe de l'après-guerre froide. Les défenseurs russes des droits de l'homme protestèrent, à l'instar de Sergueï Kovalev, contre cet abandon mais se heurtèrent à l'indifférence et au double langage occidental. Dans cette atmosphère délétère, la Suède fut le seul pays à déclarer que « la façon dont la Russie résout le conflit ne peut être considérée comme une affaire intérieure ». Mais à l'exemple des Américains, les autres pays européens se préparèrent à jeter un voile pudique sur les massacres à Grozny, en espérant que l'abcès serait vite crevé.

Cependant, les bombardements se prolongeant et la brutalité des « méthodes de pacification » débordant sur les écrans de télévision, les pays occidentaux firent entendre quelques molles protestations. Refusant — dérisoire euphémisme — « toute effusion de sang » alors que Grozny était littéralement écrasée sous un déluge de feu, ils décidèrent de repousser l'attribution d'un prêt du FMI, de reporter la signature d'un accord de partenariat intérimaire avec l'Union européenne et de suspendre la procédure d'adhésion de la Russie au Conseil de l'Europe. Ces décisions, toutefois, renvoyaient plus au désir de ménager un « délai de décence » à l'heure où les bombardements de Grozny avaient encore l'honneur des journaux télévisés qu'à une réelle volonté d'encourager le Kremlin à changer de politique. Le prêt de 6,5 milliards de dollars du FMI sera en effet débloqué quelques semaines plus tard sans contreparties politiques,

l'accord intérimaire sera signé le 17 juillet 1995 sans qu'aucune des conditions posées par l'Union européenne (ouverture de négociations politiques et libre accès de l'aide humanitaire) ne soit remplie et la Russie sera admise le 25 janvier 1996 au Conseil de l'Europe — la « conscience démocratique de l'Europe » — sans que Moscou ait manifesté de réelle volonté de respecter les exigences européennes en matière de droits de l'homme.

De même, la décision des chefs d'État occidentaux de se rendre à Moscou, le 9 mai 1995, pour la célébration du cinquantenaire de la victoire sur l'Allemagne nazie, et de ne pas aborder publiquement le problème de la Tchétchénie, constituait un signal politique clair entérinant les massacres commis contre les civils et consacrant le droit de Moscou de faire régner la terreur en toute impunité à l'ombre de ses frontières. Depuis lors, les pays occidentaux semblent avoir rayé la Tchétchénie de leurs préoccupations et paraissent s'accommoder des foudres sanglantes du maître du Kremlin. Cette politique de l'autruche s'accompagne toutefois du maintien d'un important soutien financier (avec un nouveau prêt de 11 milliards de dollars, accordé en 1996 par le FMI) et d'une confiance sans cesse renouvelée à des dirigeants dont les promesses sont jour après jour démenties par les faits.

La complaisance occidentale semble d'abord liée à la volonté de ne pas « humilier » une Russie qui se remet mal de ne plus être une grande puissance. À l'heure où Moscou déploie une énorme machine de guerre pour écraser un petit peuple d'un million d'âmes, le bon sens voudrait qu'il revienne au Kremlin de rassurer ses voisins — notamment les pays de son « étranger proche » — sur ses intentions mais, de façon inattendue, ce sont les Occidentaux qui se font un devoir de ne pas inquiéter la Russie en lui donnant carte blanche pour poursuivre sa guerre coloniale, fût-ce au prix de violations massives des droits de l'homme. Cette attitude paradoxale — et malheureusement caractéristique des relations avec Moscou — risque cependant d'avoir l'effet inverse à celui recherché en laissant croire aux Russes qu'ils peuvent, en toute impunité, renouer avec une logique impériale et revenir à leurs vieilles méthodes. Mais les pays occidentaux, tétanisés par leur obsession de la stabilité, obnubilés par la « menace islamique » et apparemment sensibles aux arguments de Moscou sur le caractère « mafieux » et « criminel » des Tchétchènes, semblent prêts à

sacrifier les principes dont ils se réclament sur l'autel d'une *Realpolitik* à courte vue.

Déjà choquante moralement, cette position est politiquement dangereuse. D'abord, parce que le renouveau impérial de la Russie, qui cherche à reconstituer une sphère d'influence exclusive, sous couvert de rétablissement de l'ordre et de maintien de la paix, ne peut qu'inquiéter ses voisins à peine sortis du joug soviétique. Le caractère unilatéral des initiatives du Kremlin, en violation de ses engagements internationaux, est un défi aux nouvelles structures de sécurité — notamment à l'OSCE — et porte en germe le retour à la logique des blocs qui n'est pas le meilleur garant de l'équilibre et de la stabilité en Europe. Ensuite, parce que Moscou ne semble capable d'apporter ni de solution politique aux conflits, ni de réelle stabilité sur son propre territoire. Les menaces de déstabilisation dans l'ex-espace soviétique sont certes bien réelles mais ce danger semble moins lié aux aspirations des Tchétchènes à l'indépendance qu'à l'incurie d'un pouvoir ne connaissant que le langage de la force et incapable de remplacer l'ordre totalitaire par une organisation équilibrée de la société.

Malgré ces tendances inquiétantes, les pays occidentaux s'enferment dans une attitude bienveillante envers Boris Elstine. Comme fascinés par le président russe, ils s'obstinent à ne pas voir les crimes de guerre commis en Tchétchénie et à ne pas comprendre les implications désastreuses du conflit pour la Russie. Ce tragique aveuglement revient à désavouer une opinion publique majoritairement hostile à la guerre et à cautionner les dérives autocratiques et erratiques du pouvoir. Le jeu de dupes des élections présidentielles jette une lumière particulièrement crue sur l'inconsistance de cette politique du moindre mal, qui sous le prétexte de ne pas déstabiliser Boris Elstine, encourage une fuite en avant dans la violence et l'arbitraire. La dynamique électorale avait pourtant paru, un an après l'échec de l'été 1995, rouvrir la voie à des négociations directes avec les indépendantistes. Mais l'espoir d'un règlement politique ne dura que le temps de la campagne : dès la réélection de Boris Elstine, les accords de cessez-le-feu, signés un mois auparavant, étaient brutalement violés par l'armée russe et la guerre reprenait, plus violente et plus cruelle encore, avec son cortège de villages bombardés et de civils assassinés. Cette manœuvre cynique, qui utilisa la paix comme argument électoral pour tenir compte, une fois n'est pas coutume, des aspirations de l'opinion publique, dévoile, par contraste,

l'absurdité du silence des démocraties face aux politiques de force du Kremlin.

Mais, loin des atermoiements des capitales occidentales et des reniements de Boris Elstine, la détermination des combattants tchéchènes allait contraindre Moscou à revenir à la table des négociations. Tandis que les chefs militaires russes, prisonniers de leur propre propagande, s'acharnaient à écraser les derniers « réduits séparatistes » dans les montagnes du Sud, l'état-major tchéchène lançait, le 6 août 1996, une offensive de grande ampleur sur les trois principales villes du pays. C'est ainsi que Grozny, péniblement « conquise » après deux mois de bombardements intensifs, fut libérée en deux jours par quelques centaines de combattants largement soutenus par la population. Après l'échec sanglant des contre-attaques russes massivement appuyées par l'artillerie et l'aviation, Grozny, libérée mais plus que jamais menacée, resta un moment suspendue entre l'espoir d'une paix conquise de haute lutte et la crainte de nouvelles représailles aveugles. C'est alors qu'un ultimatum donna 48 heures aux civils pour fuir les bombardements et raviva le souvenir des heures sombres de l'hiver 1995 : empêtrée dans l'ornière de la guerre, la Russie sembla ne pas pouvoir éviter un nouveau bain de sang. Mais, sur fond de cacophonie et de luttes de pouvoir au Kremlin, le général Lebed parvint *in extremis* à engager le pays sur la voie d'un règlement négocié du conflit. C'est ainsi que, après la signature d'un cessez-le-feu, il parvenait, le 31 septembre, à un accord politique avec les Tchétchènes. Malgré les silences du Kremlin et les incertitudes de l'avenir, cet accord, volontairement ambigu, constitue une rupture avec la logique de guerre et marque une première étape dans la difficile recherche d'une solution politique.

* *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.*

Art. 2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

RWANDA,
DEUX ANS APRÈS :
UNE CRISE ENLISÉE,
UN MONDE HUMANITAIRE
EN DÉSARROI

par Vincent Faber

Avril-juillet 1994 : le génocide d'un million de Tutsis rwandais et le massacre politique de Hutus modérés resteront à jamais inscrits dans l'histoire de l'humanité comme une tache indélébile¹. Au-delà du traumatisme vécu par les Rwandais, cette tragédie a mis en lumière les contradictions et l'irresponsabilité des pays développés, ainsi que l'inanité de leur discours incantatoire sur le « nouvel ordre mondial ». L'humanitaire occidental, qui joue depuis quelques années un rôle de premier plan dans les crises internationales, n'est pas non plus sorti indemne du drame rwandais. Après la Somalie et l'ex-Yougoslavie, la crise des Grands Lacs semble le conduire au paroxysme de sa remise en cause. Deux années après le drame, pétries de doutes sur leur rôle et leur objet, les organisations humanitaires font toujours face à l'enkystement d'une crise qui reste meurtrière — bien qu'à une moindre échelle —, et qui pose avec constance et acuité des dilemmes moraux difficiles à surmonter.

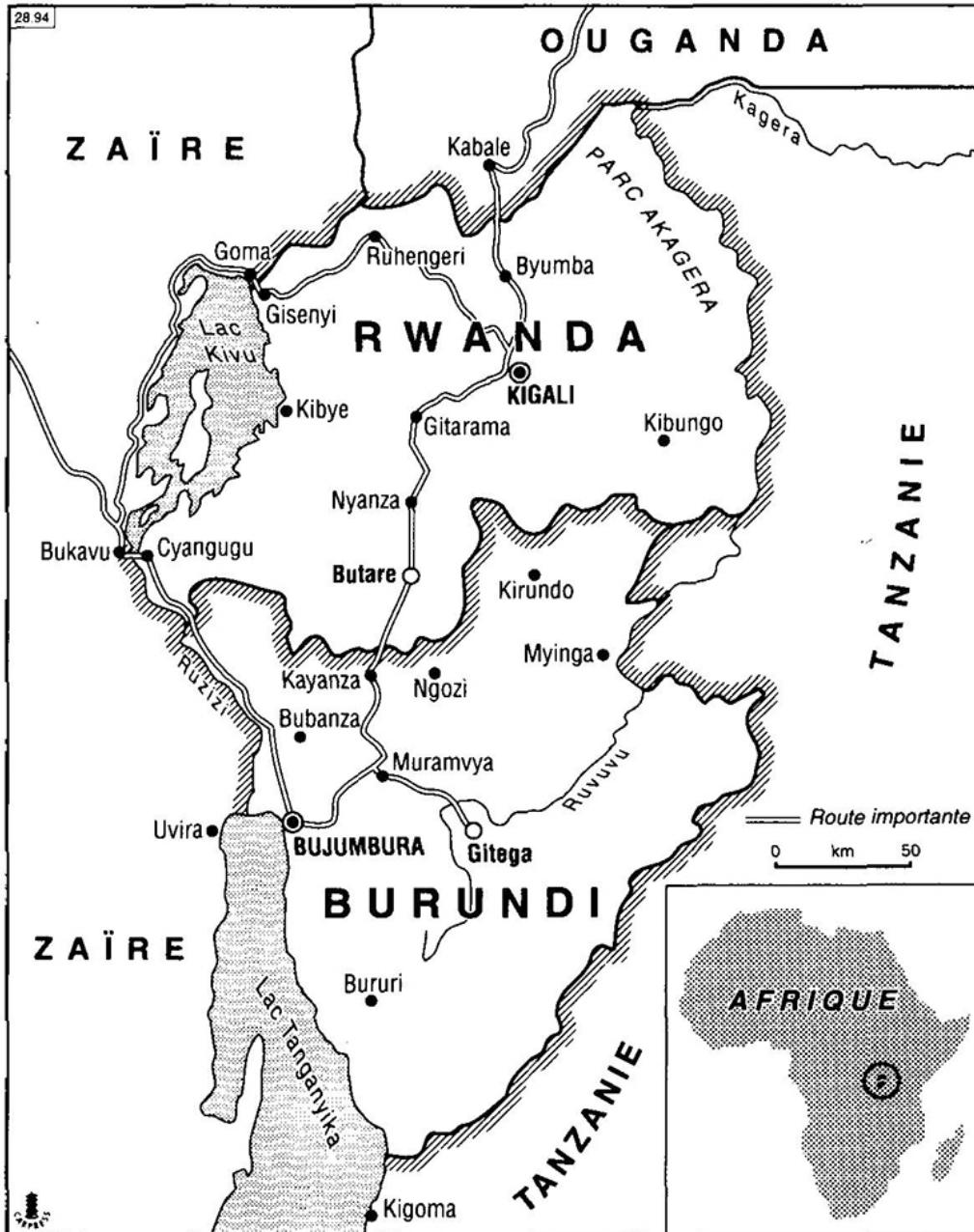


Deux ans après, les raisons d'un enlèvement

Devant l'échec de leur guerre totale et l'obligation de fuir le pays, les leaders hutus extrémistes, qui avaient théorisé et mis en œuvre le génocide, durent au début du mois de juillet 1994 changer de stratégie. Percevant tout le bénéfice, la force et la « protection » que pouvaient leur apporter des millions de Rwandais les accompagnant dans leur exode, ils obligèrent leurs compatriotes hutus à fuir le Rwanda avec eux ; ce sont ainsi 2 millions de Hutus, pris en otages pour beaucoup d'entre eux, qui traversèrent en quelques jours les frontières vers le Zaïre, la Tanzanie et le Burundi. Aujourd'hui, ils sont près de 800 000 dans les gigantesques camps de Goma, 350 000 autour de Bukavu et d'Uvira, 500 000 dans les camps du nord-ouest de la Tanzanie, et 1 500 au Burundi suite à leur rapatriement forcé au Rwanda en juillet 1996. Autant de camps devenus au fil des mois de véritables petites villes, avec leurs commerces, leurs bars, leurs cinémas, leurs hôtels, et leurs structures administratives dans lesquelles se sont recyclés nombres d'anciens responsables rwandais. Sous perfusion humanitaire, ces camps pèsent aujourd'hui comme une épée de Damoclès sur le gouvernement rwandais, et sont devenus l'un des principaux facteurs de déstabilisation, tant au Rwanda qu'au sein des pays hôtes.

Pendant ce temps, à Kigali, le nouveau gouvernement dominé par le FPR (Front patriotique rwandais) s'attachait à consolider son pouvoir fraîchement installé. Le pays, moralement détruit, était à reconstruire. Ses ressources avaient été pillées par les anciens tenants du pouvoir : banques, écoles, hôpitaux et dispensaires, transports publics, administration, tribunaux... devaient être remis sur pied. Les ressources humaines indispensables en personnel médical, enseignants, policiers, magistrats, ingénieurs se retrouvaient quant à elles en nombre dérisoire au regard des besoins. De plus, l'aide financière internationale, qui aurait pu compenser la passivité dont la communauté internationale avait fait preuve au cours du génocide, restait dispensée au compte-gouttes. Certains pays — dont la France, empêtrée dans son soutien au régime de l'ancien président Habyarimana — refusaient le déblocage des fonds nécessaires et continuaient à ostraciser les nouveaux maîtres du pays. Sur le plan moral, le nouveau gouvernement devait maîtriser les compréhensibles sentiments de

vengeance et de revanche parfois sommairement traduits en une haine féroce à l'égard des Hutus. Profondément ancré chez une partie des survivants tutsis, ce violent ressentiment était également partagé par certains réfugiés revenant enfin d'un long exil à l'étranger. Il incombait au nouveau régime de tracer le difficile chemin de la réparation morale dont pratiquement toute la population avait besoin, tant son traumatisme psychique et son désarroi étaient profonds.



Comble de la duplicité, les États occidentaux qui refusaient délibérément au gouvernement rwandais les moyens d'une politique de recomposition morale et sociale — à défaut de politique de réconciliation — se mirent en demeure de stigmatiser, au nom de leurs certitudes morales et démocratiques, les erreurs et dérives de Kigali. Plaçant en exergue les atteintes aux droits de l'homme dont il se rendait coupable, ils justifièrent ainsi sa mise à l'index du concert des nations.

Car de telles dérives, il y en a eu, et il y en a encore. Répression croissante dans les provinces de l'Ouest (en réponse aux infiltrations et provocations issues des camps de réfugiés frontaliers), emprisonnement dans des conditions alarmantes de 73 000 personnes en attente d'un hypothétique procès, balbutiement d'un système judiciaire dans l'incapacité de juger les responsables ou les exécutants du génocide, massacres effectués parfois dans l'impunité par les forces armées (le plus grave restant celui de Kibeho, en avril 1995), réticence quasi officielle pour participer activement à une politique de rapatriement des réfugiés, pratique pour le moins dissuasive à l'égard de ceux qui retournent au pays... : les autorités rwandaises sont loin d'être un modèle en matière de respect des droits de l'homme. Confrontées à cette situation, les organisations humanitaires s'interrogent : quel positionnement doivent-elles adopter à l'égard du pouvoir rwandais ? Quel doit être l'équilibre entre la compréhension des raisons profondes qui amènent Kigali à pratiquer une politique répressive et la condamnation sans réserve de celle-ci ? Dilemme d'autant plus aigu qu'il leur faut maintenir un certain degré de coopération avec le gouvernement pour pouvoir continuer leurs programmes d'assistance aux populations en détresse.

Au-delà du problème des camps et du durcissement des nouvelles autorités, l'enracinement de la crise rwandaise tient aussi à l'indécision de la communauté internationale. Enlisée dans ses contradictions — et probablement en butte à une culpabilité latente liée à son inaction face au génocide —, elle n'a été capable, jusqu'à présent, que de mettre en œuvre une « mécanique compassionnelle² ». Laissant les faits contredire à chaque instant son discours moralisateur, la communauté internationale a manifesté une réelle duplicité, voire un certain cynisme. Depuis deux ans, le Conseil de sécurité des Nations unies accumule les résolutions sans jamais mettre à disposition les moyens nécessaires à leur application : d'un côté, il dépêche 2 500 casques bleus au Rwanda avant-guerre pour qu'ils soient les garants

des accords d'Arusha et, *ipso facto*, de la sécurité des populations civiles³ ; de l'autre, il s'interdit de leur donner les moyens de cette protection et se hâte de diviser par dix leurs effectifs au plus fort des violences. D'un côté, il condamne sans détour le génocide et ses instigateurs⁴ ; de l'autre, il renâcle à les arrêter ou à les faire arrêter. D'un côté encore, il appelle à la constitution d'un tribunal international pour juger les crimes contre l'humanité commis pendant la guerre⁵ ; de l'autre, il tergiverse pour en assurer le financement, toujours incomplet à ce jour. D'un côté, enfin, il appelle de ses vœux la mise en œuvre d'une politique concertée et multipartite de rapatriement, s'engage à en être le garant et à assurer la protection des rapatriés⁶ ; de l'autre, il laisse pendant longtemps les observateurs des droits de l'homme en nombre dérisoire, sans réelles possibilités d'accomplir leurs tâches, et il se garde de démanteler les réseaux d'intimidateurs présents dans les camps zaïrois et tanzaniens.

Bien que théoriquement soumis aux décisions des Nations unies, certains États sont parfois allés au-delà de la simple non-coopération. Au Zaïre, M. Mobutu maintient officieusement une politique de complicité active avec les thuriféraires de l'ancien régime rwandais. Il les laisse librement vaquer aux préparatifs de leur guerre de reconquête, leur offrant nombre de facilités logistiques sur son territoire. La carte blanche donnée aux responsables des ex-FAR pour coloniser le Masisi (cf. encadré, p. 146), et en faire probablement un sanctuaire comparable à celui dont a pu bénéficier le FPR en Ouganda, ne montre-t-il pas avec clarté la collusion mobutiste avec les extrémistes hutus ?

Ainsi, la mollesse et l'indécision de la communauté internationale, associées à la chronicisation des camps de réfugiés renforçant le pouvoir des responsables du génocide, et au durcissement du nouveau régime rwandais menacé par ses ennemis massés aux frontières, empêchent tout progrès dans la résolution de la crise et débouchent inexorablement sur son « enkystement ». Pendant ce temps, les atteintes aux droits de l'homme se multiplient au point d'apparaître systématiques, les populations rwandaises continuent à vivre dans leur détresse morale et physique, les haines font tache d'huile sur les régions mitoyennes, et les réfugiés sont maintenus dans un exil sans fin. Autant de nuages qui s'accumulent lentement autour des Grands Lacs, annonciateurs d'une possible tourmente à venir. Dans ce contexte, les humanitaires, dont la présence reste pourtant indispensable en

raison de l'importance des besoins, sont plus que jamais en proie au doute et au questionnement quant à leur rôle et aux modalités de leur action.

Dans les camps de réfugiés : les dilemmes

L'épidémie de choléra qui a immédiatement suivi l'arrivée soudaine de millions de réfugiés à Goma, en juillet 1994 (l'une des plus meurtrières de ce siècle avec près de 50 000 morts), a provoqué la mise en œuvre d'un effort humanitaire international sans précédent. Ce vaste déploiement n'a pas manqué de susciter de vives controverses, tant il se montrait démesuré par rapport à la passivité qui avait accompagné le génocide quelques semaines plus tôt. Il est clair que cette injection massive d'assistance a donné lieu aux pires excès. Elle s'est parfois pervertie au point d'offrir involontairement aux ex-responsables hutus les moyens de leur renaissance politique.

La guerre oubliée du Masisi



Situé à une cinquantaine de kilomètres de Goma, le Masisi était considéré, il n'y a pas si longtemps, comme la « Suisse africaine ». Parcouru de vallées verdoyantes et de riches pâturages, il vivait au rythme de ses marchés, parmi les plus prospères de tout le Zaïre. Aujourd'hui, le Masisi est une région dévastée, désertée, où le rare voyageur ne rencontre plus qu'une succession de villages brûlés, et où ceux qui ne peuvent fuir vivent dans la terreur constante, sous la menace conjuguée des machettes et de la disette.

À l'origine, le Masisi était principalement peuplé de Nandés, de Nyangas, de Tembos, de Hundés et de quelques Hutus et Tutsis que le découpage colonial, décidé à la conférence de Berlin en 1885, avait laissés du côté zaïrois de la frontière avec le Rwanda. Tout au long du XX^e siècle, la région s'est progressivement enrichie d'importantes populations allochtones : les Banyarwandas (« ceux du Rwanda »). Tantôt hutus, tantôt tutsis, ils sont venus chercher refuge au gré des famines, des massacres ou des vagues d'épuration qui ont périodiquement ensanglanté leur pays. En 1994, on estimait à 150 000 le nombre des Hundés, à 450 000 celui des Hutus et à une cinquantaine de milliers celui des Tutsis, parmi les 800 000 personnes vivant dans le Masisi.

Dès les années soixante-dix, les premières tensions ethniques se font sentir. Forts de leur nombre, les Banyarwandas — Hutus et Tutsis confondus dans une mobilisation solidaire — réclament leur part dans un pouvoir régional et coutumier détenu sans partage par les Hundés. Faisant valoir un enracinement dans la région datant parfois de plusieurs générations, ils exigent

également que la citoyenneté zaïroise leur soit reconnue. Néanmoins, les atermoiements constants des autorités centrales qui refusent de répondre à leurs revendications amèneront les Banyarwandas à prendre les armes. En 1993, le Masisi plonge dans une première guerre, qui, dans l'indifférence générale du monde extérieur, fait plus de 20 000 victimes. Seules quelques équipes du CICR, d'Oxfam et de MSF tenteront avec de faibles moyens d'apporter une assistance médicale et alimentaire aux quelque 250 000 déplacés qui fuient les combats.

Début 1994, les parties en conflit parviennent à s'accorder sur un compromis minimal et émettent à l'attention de Kinshasa un certain nombre de recommandations destinées à consolider une paix encore précaire. De fait, les combats s'arrêtent alors que s'amorcent les premiers mouvements de retour des déplacés. On aurait pu croire à une normalisation de la situation. Mais deux facteurs vinrent rompre ce fragile équilibre : l'étonnant mépris affiché par Kinshasa à l'égard des revendications des combattants, et surtout l'afflux massif et soudain d'un million de réfugiés hutus otages de leurs leaders génocidaires, en juillet 1994.

Il ne faudra que quelques mois pour que le conflit s'enflamme à nouveau. L'implication des leaders des camps, à la recherche d'un nouveau terrain d'accueil, ne fait aucun doute. Ne voient-ils pas dans le Masisi la réplique miniature de leur patrie d'origine, le « Hutuland » ? Ce dernier constitue en outre une base idéale pour la guerre de reconquête à laquelle ils se préparent depuis leur fuite du Rwanda.

Aujourd'hui, massacres et incendies de villages se succèdent sans répit, alimentant le cercle vicieux des représailles et contre-représailles. Après quelques mois de conflits, on dénombre plus de 10 000 morts et près de 300 000 personnes déplacées, toutes ethnies confondues. Les Tutsis, autrefois alliés aux Banyarwandas hutus du Masisi, se retrouvent la cible des extrémistes de tous bords : des Hundés, en raison de leur appartenance au groupe des Banyarwandas, et donc de leur complicité supposée avec les Hutus ; des Hutus, en particulier ceux de la « génération 1994 », qui voient en eux l'ennemi héréditaire qu'il faut éliminer. Ceux qui eurent la chance de pouvoir fuir sont allés chercher refuge au Rwanda, malgré leur farouche attachement à la nationalité zaïroise. Les autres n'étaient plus au printemps 1996 que quelques milliers, abandonnés à un sort incertain.

La communauté internationale est pourtant là, à quelques kilomètres, avec d'imposants moyens logistiques et financiers. Cependant, malgré ce qui ressemble de plus en plus à la réplique miniature du génocide rwandais, elle reste passive, considérant le problème comme une affaire zaïroise strictement intérieure. Or, ce n'est pas la présence des quelques centaines de soldats « pacificateurs » zaïrois, livrés à eux-mêmes, sans moyens — au point d'assurer leur subsistance par le racket des populations —, qui résoudra le problème.

Sur le terrain, MSF fut parmi les premiers à reconnaître et à dénoncer haut et fort ces dérives. Mais très vite, la seule dénonciation s'est révélée

inefficace. Le poids des contraintes politiques pesant sur le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), le désintérêt affiché par certaines organisations humanitaires, la volonté des principaux pays donateurs de maintenir un niveau élevé d'assistance, seul moyen d'« habiller leur politique de l'impuissance⁷ », les menaces physiques pesant sur les équipes... eurent tôt fait d'amener MSF à chercher des formes d'action plus radicales. Si l'alternative était simple, le dilemme était d'une grande complexité. D'un côté, certains prônaient le retrait immédiat des camps. La compromission avec les « génociteurs » était jugée insupportable et l'aide humanitaire coupable de conforter la prise en otage de centaines de milliers de réfugiés innocents. Mais un retrait signifiait que les populations seraient laissées à elles-mêmes, sans accès suffisant aux soins, sans assistance sanitaire et sans la nourriture dont elles avaient encore un besoin vital. Certes, le flux des ressources détournées vers les responsables du génocide s'en trouverait tari. Mais également celui à destination des réfugiés, en grande partie victimes de la manipulation orchestrée par les extrémistes. D'un autre côté, certains considéraient comme un devoir intangible le maintien d'une assistance humanitaire. Il fallait répondre aux besoins encore criants, fût-ce au prix d'une complicité, subie mais consciente, avec des criminels contre l'humanité porteurs d'une menace de génocide qui ne demandait qu'à renaître.

À Goma, l'humanitaire rencontrait ainsi un premier dilemme : éthique humanitaire contre devoir médical, responsabilité morale contre serment d'Hippocrate... Entre ces pôles, il n'y avait pas de « bon choix » : il n'y avait qu'une moins mauvaise voie, que les organisations d'assistance ont cherchée avec peine. Ainsi, les activités de MSF dans les camps ont été réduites au strict minimum vital et l'association n'a cessé d'exiger du HCR qu'il mette en place des systèmes de contrôle permettant de stopper les détournements les plus visibles. Cependant, les leaders extrémistes ont vite compris que la survie de leurs réseaux imposait de rendre plus discrètes leurs structures de contrôle. Début 1995, ils acceptèrent de nombreux changements : mise en place de systèmes familiaux de distribution de vivres censés mettre fin aux détournements, mise à l'écart des forces militaires des ex-FAR les plus visibles, tenue d'élections « démocratiques » pour désigner les responsables administratifs des camps, etc. Mais ces évolutions n'étaient que cosmétiques ; au fond, rien n'avait réellement changé. C'est pourquoi, une fois la situation humanitaire devenue acceptable, les dernières sections

MSF quittèrent les camps à l'automne 1995, non sans avoir pris le soin d'assurer la reprise correcte de leurs activités par d'autres organisations. Le devoir médical s'estompant, il devenait plus facile de faire face aux responsabilités morales. Il est certain que les leaders extrémistes, enfin débarrassés de ces empêcheurs de massacrer en rond, ont été les premiers à se réjouir du retrait de MSF. Aujourd'hui, la capacité de suivi et de témoignage sur la restauration des possibilités de nuisance des extrémistes dans les camps est très affaiblie.

Les organisations humanitaires se sont heurtées à un second dilemme lorsqu'elles ont dû se positionner par rapport au problème du rapatriement. Certes, les camps constituaient l'un des facteurs essentiels de la survie politique des ex-leaders rwandais et portaient en eux les germes d'une possible résurrection du génocide. Mais de l'autre côté de la frontière, le Rwanda était loin d'apporter les garanties de sécurité nécessaires au retour des réfugiés. Quelle attitude adopter ? Pendant très longtemps, l'expression libre et individuelle d'une volonté de retour a été la seule manière de concevoir le rapatriement. Sur le plan purement théorique, nul ne peut y trouver à redire ; mais lorsque l'immense majorité des réfugiés est sous la coupe réglée d'une poignée de leaders, qu'elle est sans cesse intimidée et désinformée, lorsque les quelques candidats au retour se font massacrer au sein même des camps sous l'accusation d'être des espions du FPR, qui peut exprimer « librement » sa volonté de retourner au Rwanda ? Aussi, malgré les mesures d'accompagnement et de protection prises par le HCR, ce ne seront que 500 à 1 000 personnes par semaine qui feront le pas. Pourtant, la tendance était à l'accélération. Probablement l'usure du temps grignotait-elle le pouvoir d'intimidation des leaders. Sans doute les messages rassurants du HCR et des organisations humanitaires sur « l'autre côté » commençaient-ils à trouver un écho plus favorable auprès des réfugiés.

Mais les intimideurs allaient très vite trouver un allié de poids : le gouvernement rwandais lui-même. C'est à partir d'avril 1995, un an jour pour jour après le début du génocide, que les informations sur les exactions de l'APR (Armée patriotique rwandaise) à l'égard des populations hutues au Rwanda commencent à atteindre les camps. Et c'est le 22 avril que retentit le coup de tonnerre de Kibeho (voir plus loin). Pour les réfugiés, les principaux intimideurs ne sont plus alors dans les camps, mais à Kigali. S'économisant le recours à la menace physique et à la dissémination de fausses rumeurs, les extrémistes hutus n'ont plus qu'à jouer le rôle de caisse

de résonance. Il leur suffit de répercuter les informations sur la situation dramatique dans les prisons rwandaises, sur les tueries effectuées par l'APR, sur l'absence de réintégration sociale et foncière des rapatriés. C'est le coup de grâce porté aux timides tentatives du HCR en faveur du rapatriement, dont le rythme hebdomadaire, à l'été 1995, dépassera rarement quelques dizaines d'individus.

Soucieux de satisfaire les habitants du Kivu sur lesquels il appuie sa lutte contre la mouvance mobutiste, le gouvernement zaïrois de M. Kengo s'inquiète alors de l'enracinement des réfugiés de plus en plus mal acceptés par les populations locales. Exigeant le départ immédiat des Rwandais, il prend les devants le 20 août 1995 et effectue avec le concours de l'armée d'immenses rafles dans le camp de Mugunga, près de Goma. Pendant trois jours, quelque 17 000 réfugiés seront ainsi déportés *manu militari* vers le poste frontalier voisin. Contrairement à ce qui en a souvent été rapporté, l'opération fut menée avec soin et sans débordements de violence majeurs. Certains y virent même une façon — certes maladroite — de briser net l'influence des leaders. Néanmoins, les organisations humanitaires ne pouvaient que condamner cette expulsion massive. Face à la réprobation générale, le Zaïre cessera rapidement cette opération. Mais il multipliera tout au long de l'hiver ses appels au démantèlement des camps, exprimant avec insistance son impatience et sommant les ONG et le HCR de se montrer plus actifs en ce sens. En février 1996, le Zaïre réitéra une opération similaire, quoique moins coercitive. L'armée encercla le camp de Kibumba — le plus proche de la frontière, à 5 kilomètres du Rwanda —, afin d'y restreindre les mouvements des 200 000 réfugiés et d'y interdire toute activité commerciale. Mais la « fermeture administrative de Kibumba » se terminera également en fiasco, le vague blocus mis en place se révélant largement inefficace. Reste que l'incertitude grandit et que certains réfugiés se demandent maintenant s'il ne vaudrait pas mieux être ailleurs que dans les camps. En effet, le risque est grand de voir les maladroites tentatives du Zaïre pour déclencher un rapatriement « volontaire » tourner en une opération de ratissage et d'expulsion pure et simple redoublant de violence.

Est-ce un hasard, dès lors, si à l'automne 1995 la région voisine du Masisi s'embrase et prend une physionomie qui n'est pas sans rappeler, à moindre échelle, le Rwanda de 1994 ? Par son climat, sa géographie, sa démographie⁸ et sa proximité avec le Rwanda, le Masisi apparaît comme

une base arrière idéale : le *Hutuland*. rêvé pour ceux qui craignent qu'un jour les camps cessent de constituer des « zones sûres ». De fait, tous les témoignages, comme l'utilisation d'un armement moderne, attestent de l'implication des *Interahamwes* et des ex-FAR dans la réexplosion de cette région.

Quelle position les organisations humanitaires peuvent-elles encore adopter dans ce contexte qui ne semble déboucher que sur des impasses ? Au-delà des solutions simplistes, il semble plus que jamais indispensable que les camps deviennent de véritables refuges — ce qu'ils n'ont jamais véritablement été. Pour ce faire, il convient encore et toujours d'exiger de la communauté internationale qu'elle mène une véritable opération de police afin d'extraire des camps tous ceux dont la participation au génocide est indiscutable. Ces derniers devraient être arrêtés et déférés à la justice internationale conformément à la convention sur la prévention et la répression des crimes contre l'humanité. Alors les camps cesseront-ils peut-être de constituer une menace extérieure pour le Rwanda et pourra-t-on réfléchir plus sereinement à leur résorption.

Au Rwanda : le désarroi humanitaire

Le mois d'avril 1995 marque un nouveau tournant dans l'histoire du Rwanda : à partir du 18 avril, environ 250 000 déplacés internes, regroupés dans une douzaine de camps dans la préfecture de Gikongoro, au sud-ouest du pays, sont évacués par la force et renvoyés en quelques jours dans leur commune d'appartenance. Dans le plus grand de ces camps, celui de Kibeho, qui regroupait 100 000 déplacés, l'évacuation se termine en un massacre indiscriminé et généralisé : le 22 avril, l'APR tire sans relâche pendant près de huit heures sur une foule désarmée, qu'elle avait regroupée et cernée depuis plusieurs jours sans eau, sans nourriture, sans latrines et pratiquement sans soins. Et ce, encore une fois, sous les yeux impassibles du contingent de la MINUAR, présent sur les lieux et théoriquement chargé de la protection des déplacés. Souvent conspués et lapidés par leurs compatriotes, les survivants seront déportés dans leur commune — la plupart du temps sans observateur international — pour un destin des plus incertains.

MSF, témoin direct de ces événements, a estimé le nombre de victimes à plus de 3 000, dont nombre d'enfants, de femmes et de vieillards. La

commission d'enquête internationale, constituée à la demande de Kigali plusieurs semaines après la tragédie, arrêtera pour sa part le chiffre d'un peu plus de 300 victimes... Pourquoi une telle sous-estimation officielle ? Probablement pour disculper la MINUAR, déjà objet de multiples polémiques et engagée dans de difficiles négociations avec Kigali sur son maintien au Rwanda. C'est peut-être dans ce but que la commission d'enquête fera également porter une partie de la responsabilité du massacre sur les ONG. Opposées au processus de dissolution des camps décidé par les autorités rwandaises, l'UNREO et la MINUAR, les organisations humanitaires auraient empêché, selon la commission, la résolution pacifique et sereine du problème des déplacés. Pourtant, fin 1994 plusieurs ONG avaient activement participé, aux côtés du ministère de la Réhabilitation et des Nations unies, à la mise en place de l'opération *Retour* — un plan censé organiser le renvoi aussi harmonieux que possible des déplacés vers leurs villages d'origine. Certes, dans les premiers mois de 1995, certaines organisations humanitaires avaient exprimé des réserves sur la stratégie proposée, qui ne paraissait pas offrir les garanties nécessaires à la sécurité des déplacés. Était-ce faire « obstruction », comme l'ont réaffirmé certains journalistes ? Sous prétexte que ces camps hébergeaient un nombre probablement loin d'être négligeable d'*Interahamwes*, fallait-il se taire sur les exactions qui s'annonçaient inéluctables ? Était-il abusif de réclamer la mise en place de centres de transit et d'une procédure judiciaire claire et équitable en préalable à toute mesure de dissolution des camps ? En bref, les organismes d'aide devaient-ils endosser la règle informelle selon laquelle, en raison du génocide, les *Interahamwes* ne pouvaient que mériter la mort, quitte à ce qu'en vertu de la loi du talion des milliers d'innocents — femmes, enfants, vieillards — payent de leur vie leur appartenance à la communauté hutue ?

La situation dans les prisons et la lenteur de la reconstruction de la justice posent des questions analogues aux humanitaires. À ce jour, 73 000 personnes sont emprisonnées dans l'ensemble des geôles rwandaises, alors que la capacité normale de détention est d'un peu plus de 30 000 places. Si les conditions d'incarcération se sont indéniablement améliorées dans les prisons repassées sous la responsabilité du ministère de la Justice, elles restent moyenâgeuses, voire inhumaines, dans les cachots communaux et ceux des brigades de gendarmerie. Bien qu'il soit difficile de l'établir avec précision, il semble que l'extrême promiscuité et la complète insalubrité

amènent la mortalité à des niveaux catastrophiques. Quant au rythme des arrestations, même s'il était un moment redescendu à 300 par semaine, il est remonté à des taux hebdomadaires de plus de 1 000 personnes. Ce qui rend difficilement crédible l'hypothèse d'une instruction judiciaire préalable, fiable et équitable. Enfin, force est de constater que la reconstruction judiciaire et l'établissement du cadre législatif correspondant piétinent. Cette stagnation est si flagrante qu'il est permis de se demander s'il n'y a pas une volonté délibérée de quelques « durs » du régime de faire de l'emprisonnement préliminaire une punition définitive.

Aussi les organisations humanitaires sont-elles amenées à se positionner sur deux nouveaux terrains particulièrement délicats : l'assistance dans les prisons et l'implication dans les procédures judiciaires. Suite au rapport publié par MSF début 1995 dénonçant les conditions de détention dans la prison de Gitarama⁹, le gouvernement rwandais lança un appel à l'aide internationale pour l'aider à résoudre les problèmes carcéraux. Les organisations humanitaires devaient-elles y répondre ? Dilemme aigu pour MSF, qui finira par répondre par l'affirmative en assurant la prise en charge des références médicales. Encore une fois, les organisations humanitaires se trouvaient prises entre leur devoir d'assistance face à la misère criante des détenus et le risque d'une participation consciente à un système pouvant être perçu comme excessivement répressif en raison de l'absence de cadre judiciaire réel. Le problème a resurgi à l'occasion du projet de construction d'un centre de détention spécial pour les enfants de moins de quatorze ans. À de nombreux égards, la participation à la construction d'une prison, fût-elle dorée, apparaissait comme une entorse aux principes défendus par la plupart des organismes d'aide. Néanmoins, il semblait plus important encore d'arracher au plus vite ces enfants aux mouvoirs qu'étaient les prisons pour adultes, quitte à remettre à un peu plus tard le débat sur leur responsabilité pénale, pour le moins douteuse vu leur âge.

Problème identique lorsqu'il s'est agi, pour les organismes d'aide, de prêter leur concours au rétablissement d'une capacité judiciaire. Plusieurs organisations humanitaires se sont résolument engagées dans cette voie, en fournissant une partie des cadres et des moyens nécessaires (au travers notamment de « Réseau des citoyens »). Pourtant, indispensable référence légale à un fonctionnement équitable de la justice, la loi sur le génocide n'a pas encore été abordée par le Parlement. Les centaines d'arrestations effectuées chaque semaine, malgré le tarissement du flux des rapatriés,

semblent plus fondées sur une présomption systématique de culpabilité ou de collusion liée à l'appartenance ethnique que sur une instruction juste et argumentée. Bien sûr, d'aucuns peuvent arguer de l'immensité de la tâche et de l'impossibilité de préserver les principes fondamentaux de la justice (il faudrait, selon les normes judiciaires habituelles, plus de dix ans pour assurer correctement l'ensemble des instructions et des procès). Il est peut-être vrai que le Rwanda d'après le génocide ne peut se permettre un tel « luxe judiciaire ». Néanmoins, deux ans après le drame, les progrès sont loin d'être probants, alors que les faits — comme l'éviction de certains ministres modérés du gouvernement en août 1995 — continuent souvent à contredire les discours rassurants du nouveau pouvoir rwandais.

Cela étant, il n'est pas facile pour les organisations humanitaires de critiquer les autorités de Kigali. En effet, le FPR reste le mouvement qui incarne la lutte contre les responsables du génocide. Nombreux sont ceux qui, ployant encore sous la chape de leur culpabilité, ne voient dans les nouvelles autorités que les « vainqueurs du mal ». Comment ces dernières pourraient-elles être autre chose que les « défenseurs du bien » ? Ramener le pouvoir rwandais à sa juste mesure, dénoncer ses dérives totalitaires et condamner son comportement parfois sanguinaire ont tôt fait d'apparaître comme iconoclaste et sacrilège aux yeux du monde, voire des humanitaires. Et ce malgré l'évidence du lien entre la présence à l'orée du pays de camps d'où partent toutes les nuits des commandos qui tuent, pillent et sabotent l'intérieur du pays, et le cycle infernal de la répression qui semble s'amorcer au Rwanda.

Le Burundi et la crise des Grands Lacs



Depuis plus de deux ans, une même question revient sans cesse : le Burundi va-t-il connaître le pire ? Au regard de la réalité, cette question semble totalement dénuée de sens. Agiter la menace d'une tragédie future remplit une seule fonction : faire oublier que la catastrophe se réalise quotidiennement sous nos yeux depuis trois ans. Les morts se comptent par dizaines de milliers. Les civils, femmes et enfants compris, sont massacrés massivement par les extrémistes des deux bords du seul fait de leur appartenance communautaire.

La prise du pouvoir par Pierre Buyoya marque un nouveau tournant dans la vie politique du Burundi. Mais les chances sont minces que le retour au pouvoir de celui qui avait initié la transition

démocratique il y a trois ans mette un terme au conflit et aux massacres. Grand vainqueur des élections de 1993, le Frodebu à majorité hutue recule une nouvelle fois au sein des institutions, avec la perte de la présidence de la République et la dissolution du Parlement.

Peu susceptible d'aboutir à court terme à une pacification du conflit, la dynamique interne du drame burundais ne doit pas néanmoins, faire oublier la dimension régionale de la crise et l'extrême dépendance du Burundi à l'égard des pouvoirs régionaux (Zaire, Ouganda et Tanzanie) et internationaux (États-Unis et États membres de l'Union européenne). L'engagement de Pierre Buyoya à porter un coup d'arrêt aux massacres et à la guerre civile — engagement crédible au regard de son passé politique récent — restera lettre morte si les acteurs étrangers du conflit persistent dans l'incohérence.

Les puissances régionales et occidentales continuent à faire preuve d'une incroyable mansuétude envers les responsables politiques faisant un usage massif de la violence contre la population. Les responsables de l'appareil politico-administratif rwandais auteurs du génocide de 1994 continuent à détourner l'aide apportée dans les camps de réfugiés, conservent les mains libres pour lancer des attaques contre le Rwanda et se permettent de participer aux massacres des Tutsis et des populations locales du Masisi. Les camps de réfugiés du Zaire sont également la principale base arrière militaire des extrémistes hutus burundais. Rien n'a véritablement été entrepris pour mettre fin à cette situation. La bienveillance de Mobutu à l'égard des extrémistes hutus n'est pas un obstacle à la reprise par la France de sa coopération bilatérale avec le Zaire.

Symétriquement, l'appui conséquent apporté par l'Ouganda, les États-Unis et le Royaume-Uni au nouveau pouvoir de Kigali dominé par le Front patriotique rwandais (FPR, à majorité tutsie) signifie *de facto* que l'usage massif de la violence contre la majorité de la population ne fait pas obstacle à l'obtention d'un fort soutien politique, économique et dans une moindre mesure militaire. Ni les massacres de Kibeho (printemps 1995), ni les conditions inhumaines de détention de 73 000 prisonniers, ni l'indication par plusieurs sources de l'ampleur de la répression — plusieurs dizaines de milliers de morts — depuis l'arrivée au pouvoir du FPR, ni l'éviction du gouvernement des politiciens hutus modérés rescapés des massacres de 1994 n'ont infléchi cette politique. Ce message implicite délivré par une partie des puissances régionales et occidentales est perçu par l'élite tutsie du Burundi comme un encouragement à monopoliser le pouvoir en s'appuyant sur une répression aussi féroce qu'aveugle contre l'ensemble de la communauté hutue.

Certes, la menace de génocide qui pèse sur les Tutsis de la région est bien réelle. La sécurité de ces communautés minoritaires dans leur pays, durement frappées par une succession de pogroms et un génocide, est l'un des facteurs clés qui détermineront l'évolution de la situation dans les Grands Lacs. Mais quel que soit le bien-fondé de la menace d'extermination agitée par les élites tutsies, accepter qu'elles s'accaparent du pouvoir par la force et qu'elles s'y maintiennent par la violence est loin de constituer la meilleure garantie de sécurité pour les communautés tutsies de la région.

Comble de l'inconséquence, on parle maintenant d'une intervention militaire au Burundi, sans pour autant préciser quels seraient exactement ses objectifs. Cette intervention serait déléguée aux États de la région dont aucun n'est neutre face au conflit en cours — et qui de plus ne possèdent pas les moyens matériels pour mener à bien une telle opération. Cette rumeur d'intervention alimente les craintes de la rébellion hutue de voir la situation militaire gelée alors que l'évolution des rapports de force leur paraît favorable depuis ces derniers mois. Les militaires burundais craignent, quant à eux, qu'une intervention étrangère conduise à remettre le pouvoir au parti vainqueur des élections de 1993. La menace d'intervention, agitée de manière irresponsable, sans objectifs et sans moyens, encourage les extrémistes des deux bords à prendre l'initiative et à redoubler d'ardeur pour massacrer.

S'il importe de ne pas jeter d'huile sur le feu, prudence et humilité ne doivent pas non plus conduire à l'abandon des populations aux mains des bourreaux. Dans l'hypothèse, la plus probable au regard de l'histoire récente, où les pouvoirs régionaux et occidentaux continueraient à manifester une absence de volonté pour stopper les massacres de civils, le minimum serait qu'ils interviennent vigoureusement pour offrir aux populations de la région de réelles possibilités de trouver asile. La priorité réside dans l'ouverture d'espaces où les civils puissent se réfugier pour échapper aux massacres et se libérer de la tutelle des extrémistes. Cela est particulièrement d'actualité à l'heure où la frontière tanzanienne reste le plus souvent fermée et où les camps de réfugiés du Zaïre constituent une base arrière pour les auteurs du génocide de 1994. Les camps devraient être placés sous contrôle international, les auteurs du génocide de 1994 arrêtés et toute activité militaire proscrite dans les régions frontalières.

La question de l'ouverture de « zones de sécurité » à l'intérieur du Burundi, toujours sous contrôle de troupes internationales autorisées à faire usage de la force, devrait être étudiée sérieusement. Aujourd'hui, le rapatriement forcé et violent des réfugiés rwandais du Burundi vers le Rwanda — soutenu par les États-Unis — constitue un parfait exemple des progrès considérables qui restent à accomplir pour permettre aux populations de cette région d'échapper aux griffes des assassins.

Bien que, dans le contexte surpolarisé rwandais, stigmatiser les exactions des uns expose à l'accusation d'absoudre le génocide des autres, il est du devoir des organisations humanitaires de dénoncer les dérives de Kigali. Celles-ci creusent chaque fois un peu plus l'écart entre une population sous l'emprise de la peur et ses représentants politiques, et aggravent une fracture politique chaque jour plus évidente entre les « durs » du gouvernement rwandais et les partisans d'une résolution juste, concertée et pacifique de la crise. Néanmoins, le chemin entre le silence complice, prix d'une présence humanitaire, et les risques d'une dénonciation, susceptible

de contraindre les organismes d'aide à abandonner les populations en danger, est difficile à trouver. L'expulsion de la section française de MSF en décembre 1995 en est la preuve.

Imaginer de nouvelles voies humanitaires

Dans un contexte comme celui du génocide rwandais, l'humanitaire touche sans cesse ses propres limites. Limites dans ses interventions, puisqu'il ne dispose pas en soi des moyens pour arrêter les leaders dans les camps ou empêcher les exactions de l'APR. Limites dans ses principes puisqu'il ne peut ranger tous ceux qu'il assiste sous le vocable de « victimes », certains étant même suspectés d'être des assassins. Limites, enfin, dans son engagement politique, puisque les arguments qu'il invoque pour tenter de mettre un frein aux tueries de civils innocents sont souvent repris par la partie adverse pour se légitimer. Que peut faire finalement l'humanitaire au beau milieu de la guerre, quand il a décidé qu'il ne se contenterait plus de l'humaniser ?

Plusieurs voies nouvelles ont été explorées, que ce soit du côté de la justice et de la protection des prisonniers ou du contrôle de la distribution de l'aide dans les camps. Certaines sont inscrites au registre des échecs, durement sanctionnées par l'expulsion ou, pis, par un retrait volontaire. D'autres en revanche préparent de nouvelles formes d'intervention, profilant l'humanitaire de demain tel qu'il est souhaitable de le voir évoluer. Si leur impact reste encore difficile à évaluer, et si elles conduisent parfois à de douloureux dilemmes, elles correspondent néanmoins à une ferme volonté de mettre l'action humanitaire en concordance avec son credo éthique et moral, sans qu'*in fine* les innocents en détresse physique et morale n'en soient les otages et les victimes.

1. Cf. *Populations en danger* 1995.

2. Pour reprendre l'expression de Rony Brauman dans l'introduction du présent ouvrage.

3. Résolutions 872, 891, 893, 909.

4. Résolutions 912, 918, 925, 935.

5. Résolutions 935, 955, 977, 978.

6. Résolutions 965, 997, 1029, 1050.

7. Cf. Rony Brauman, « Génocide, information et bons sentiments », in *Populations en danger* 1995.

8. Les Hutus y sont majoritaires.

9. En 1995, 7 000 prisonniers y étaient détenus alors que la capacité de la prison était de 400 places. En neuf mois, 1 détenu sur 8 était décédé pour des raisons découlant directement de ses conditions

de détention.

SOUDAN : UNE LENTE AGONIE

par Stephan Van Praet et Marelle Hart

A lors que, dans les années quatre-vingt, le gouvernement soudanais avait dû invoquer la sécheresse pour masquer les mécanismes politiques à l'origine de la détresse de sa population, il a bénéficié dans les années quatre-vingt-dix de l'indifférence du monde à l'égard des horreurs répétées de la guerre. On estime que le conflit, associé aux catastrophes naturelles, a provoqué la mort de 1,4 million de personnes depuis 1983 ; 3,5 millions de Soudanais ont dû fuir leur foyer et sont aujourd'hui déplacés à l'intérieur du pays le plus grand d'Afrique. Des milliers de personnes ayant cherché refuge aux environs de la capitale, Khartoum, dépendent presque entièrement de l'aide humanitaire pour leur survie quotidienne. Si les autorités gouvernementales acceptent de laisser travailler les organismes d'assistance, c'est à certaines conditions dictées par les intérêts du régime. De manière globale, l'action des organisations humanitaires en faveur des populations en danger se révèle incapable de garantir un minimum de protection aux centaines de milliers de personnes déplacées. Aux prises avec l'ambiguïté de son héritage afro-arabe, le Soudan est aujourd'hui tombé dans l'oubli : un immense vide où de nombreuses populations disposent de bien peu de droits élémentaires.



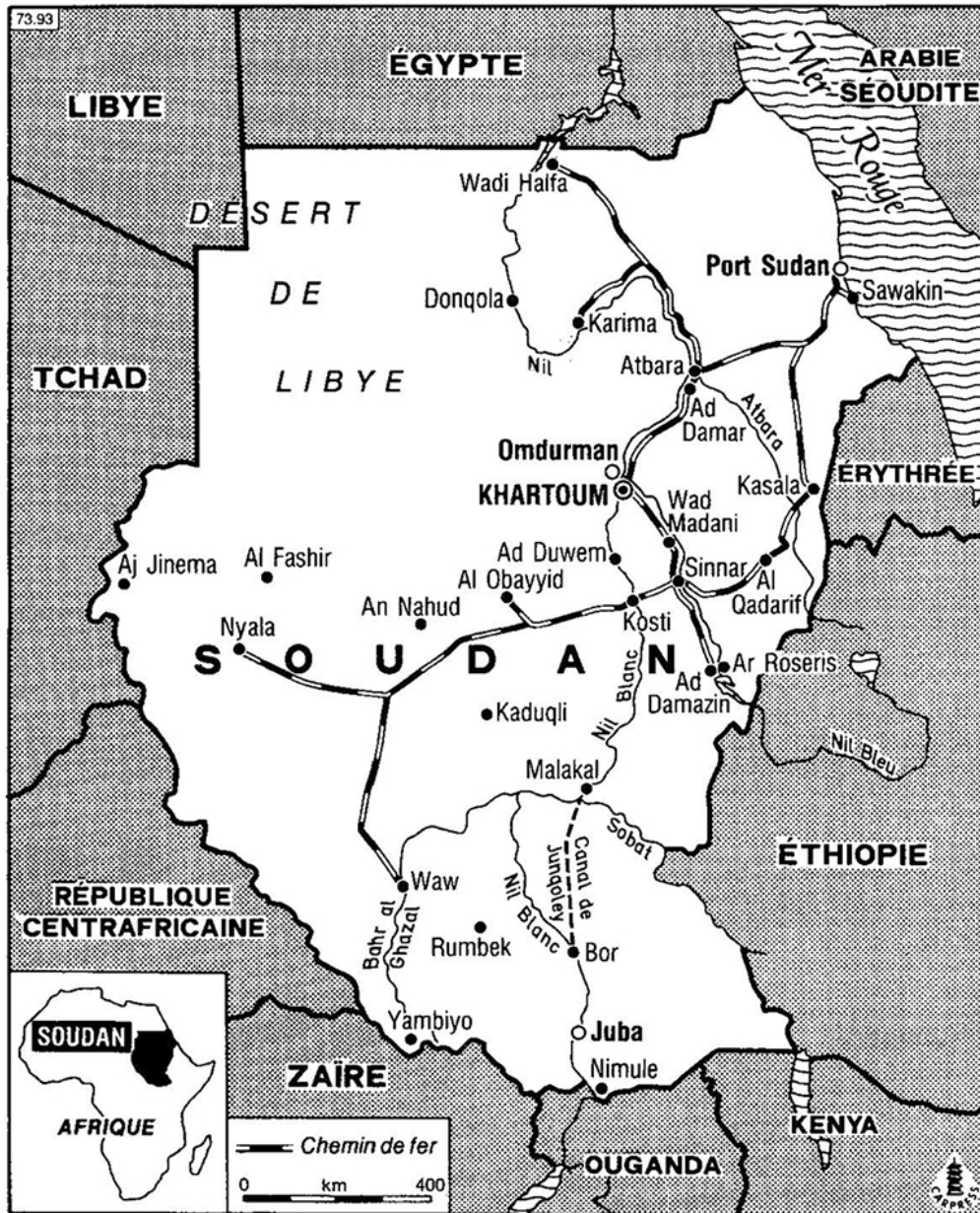
Treize années de guerre

La guerre au Sud-Soudan ne date pas d'hier... Dès 1955, à la veille de l'indépendance, un premier conflit avait éclaté entre le Sud africain et le Nord arabo-musulman peu soucieux de partage politique. Ce conflit, qui dura dix-sept ans et fit plusieurs centaines de milliers de victimes, prit fin en 1972 avec la signature des accords d'Addis-Abeba octroyant une relative autonomie régionale au Sud.

L'accalmie dura à peine dix ans. En 1983, le régime de Nimeiry décida d'imposer la loi coranique sur l'ensemble du territoire et de réactiver un plan de partage administratif du Sud qui remettait en cause les accords d'Addis-Abeba. Des troupes de l'armée nationale cantonnées dans le Sud se soulevèrent et créèrent, à partir du territoire éthiopien où elles avaient trouvé refuge, la Sudanese Peoples Liberation Army (SPLA). Les dissidents demandaient un changement de pouvoir à Khartoum et un partage équitable des richesses entre les diverses régions du pays. Le renversement de Nimeiry par un soulèvement populaire en avril 1985 ne contribua pas à pacifier le conflit, malgré les efforts entrepris par le nouveau régime pour introduire un semblant de démocratie et garantir un minimum de libertés religieuses. En juin 1989, à la veille d'un accord de paix entre le gouvernement de Khartoum et le SPLA, le National Islamic Front (NIF) soutenu par l'armée prit le pouvoir. La répression au Sud ne fit qu'empirer. Au début des années quatre-vingt-dix, la rébellion sudiste se trouva affaiblie par la chute du régime Mengistu en Éthiopie — qui jusqu'alors lui avait offert une base arrière — et par des rivalités factionnelles internes. Le SPLA se divisa en deux courants : le « SPLA-Mainstream » de John Garang et le « SPLA-United » de Riek Mâchiar (rebaptisé plus tard Southern Sudanese Indépendance Movement, ou SSIM). Tandis que le gouvernement de Khartoum revendique une guerre sainte, ou *jihad*, l'opposition armée affirme mener un combat pour un État démocratique et multiethnique. Certaines parties de la rébellion prônent une sécession du Sud, d'autres le maintien d'un Soudan unitaire.

Le clivage Nord-Sud

Il n'y a guère que le gouvernement et les organisations religieuses prosélytes pour affirmer que la guerre civile soudanaise est essentiellement un conflit religieux entre musulmans du Nord et chrétiens animistes du Sud. Cette explication réductrice, largement reprise par la presse, fait notamment l'impasse sur les multiples divisions qui parcourent le Nord comme le Sud.



Le Nord, bien que lié au monde arabe par sa culture et sa géographie, ne compte qu'une faible minorité d'habitants revendiquant des origines arabes. Certaines populations musulmanes — Furs, Nuba, Beja — se rapprochent plus de la sphère culturelle africaine que de la sphère culturelle arabe. Le

Sud est l'une des régions les plus reculées d'Afrique. Les immenses marécages qui entourent le Nil, appelés *Sudd*, et l'absence de moyens de communication ont poussé cette région à se rapprocher prioritairement de l'Afrique centrale et de l'Est, aux dépens de Khartoum. Ce n'est pas sans raison que les organisations humanitaires passent par le Kenya et l'Ouganda pour atteindre cette zone.

Durant la colonisation britannique, le sud et l'ouest du Soudan furent négligés au plan économique et politique. Le commerce, l'agriculture à grande échelle, les infrastructures ferroviaires, routières et fluviales se concentrèrent principalement dans les régions septentrionales et sur le pourtour de la mer Rouge. La situation ne changea guère après l'indépendance. Mais lorsqu'il apparut que le Sud contrôlait des richesses pétrolières et minérales considérables, sans compter les immenses réserves hydrauliques du Nil et de ses affluents, le Nord se mit en demeure de rétablir son contrôle sur les parties australes du pays.

Depuis le déclenchement des hostilités, les relations économiques entre le Nord et le Sud sont pratiquement interrompues. La traversée des caravanes et le commerce sur de longues distances sont devenus trop risqués. Les déplacements de population dans les régions australes du Soudan sont principalement dictés par les contraintes de sécurité et par les problèmes d'accès à la nourriture. Les liaisons habituelles entre les villes et l'arrière-pays rural ont également disparu. Les villes de garnison gouvernementales, enclavées en zone rebelle, doivent être ravitaillées par convoi militaire ou par avion.

Aujourd'hui comme hier, le conflit sud-soudanais renvoie aux enjeux de la construction d'un État unitaire intégrant la diversité de l'héritage afro-arabe et assurant une redistribution équitable des richesses. Le résultat est dramatique : une guerre civile sans fin qui ravage les institutions et met en péril la vie de populations entières.

Un État protecteur ?

Au cours de cette guerre, le gouvernement soudanais lui-même a refusé de protéger ses citoyens. Pis encore, il est directement impliqué dans les principales violations des droits de l'homme — en dépit de son obligation morale et légale de les faire respecter. L'article 14 de la Constitution du 8 mai 1973 déclarait que la société soudanaise était fondée sur les principes

de liberté, d'égalité et de justice. Mais cette Constitution fut abolie en 1989, lors du coup d'État ayant porté au pouvoir le régime du général Omar El Bashir. Le Soudan a également signé des conventions internationales qui obligent le gouvernement à protéger ses citoyens : convention pour l'abolition de l'esclavage, Déclaration universelle des droits de l'homme, Convention internationale pour l'abolition de la discrimination raciale, Déclaration universelle islamique, Charte africaine sur les droits des hommes et des peuples. Cependant, les gouvernements successifs de Nimeiry, Dahad, Sadiq el Mahdi, et aujourd'hui d'Omar el Bashir, ont au moins une chose en commun : ils n'ont jamais donné un semblant de réalité à la protection des citoyens prévue par ces textes.

Selon Amnesty International, Human Rights Watch, African Rights et d'autres organisations de défense des droits de l'homme, les soldats et les milices à la solde du gouvernement opèrent fréquemment des rafles d'enfants pour les envoyer dans des camps d'entraînement militaire à Khartoum, dans l'est et dans l'ouest du pays. Parfois, ces enfants sont réduits à l'état d'esclaves pour le compte de familles arabes au Soudan et au Moyen-Orient. Profitant de l'hostilité historique de certains groupes nomades arabophones — les Baggaras — à l'encontre des Dinkas, qui constituent le gros des bataillons de la rébellion, Khartoum a armé, dès la fin des années quatre-vingt, les Baggaras et leur a donné carte blanche pour « combattre le SPLA ». Regroupés au sein de la milice Murahaleen, ces derniers se livrent depuis à de multiples exactions, capturant au cours de leurs attaques des femmes et des enfants afin de les vendre comme esclaves dans le Nord.

Aujourd'hui, l'esclavage est bien une réalité au Soudan. Des fermiers et des villageois démunis, hommes et femmes, sont souvent astreints au travail forcé dans des exploitations agricoles du gouvernement ou dans des fermes privées appartenant à des dignitaires du régime. D'autres Soudanais, dépourvus de pâturages pour nourrir leur bétail, se retrouvent pris au piège dans des camps de déplacés, réduits à un état d'extrême pauvreté, privés de dignité, sans moyens ou presque pour survivre. Les autorités de Khartoum nient en bloc tous les rapports faisant état de ces situations. Elles affirment que les enfants regroupés dans les camps sont bien nourris et pris en charge sur le plan éducatif, et démentent toute implication de l'État dans les enlèvements.

Les abus commis à l'encontre des populations civiles ne sont pas l'apanage des forces gouvernementales. Les jeunes Soudanais, hommes et femmes, ont régulièrement été enrôlés dans des mouvements armés par toutes les parties au conflit. Les forces rebelles et gouvernementales obligent ces civils à un programme d'entraînement militaire de courte durée avant de les envoyer au combat au sein de milices locales. On a recensé environ un million de civils dans la Force de défense populaire de Khartoum au nord du Soudan, une milice gouvernementale qui combat sous la bannière de l'islam.

Populations isolées au centre du Soudan

L'insécurité généralisée et le manque de moyens de transport ont conduit les provinces centrales du Soudan (le sud du Kordofan, le haut Nil et le Bhar el Ghazal) à un isolement presque total. À l'instar des monts Nuba, d'immenses étendues sont littéralement coupées du monde depuis bientôt une décennie.

Traditionnellement, les populations de cette zone de transition entre le Nord et le Sud manifestaient une grande tolérance à l'égard des pratiques religieuses. Il n'était pas rare que des musulmans, des chrétiens ou des animistes appartiennent à une même famille. Aujourd'hui, cette tolérance est pour le moins menacée par la manipulation des questions religieuses et les politiques de discrimination raciale pratiquées par les diverses parties au conflit.

Surtout, les régions centrales du Soudan sont victimes, depuis la fin des années quatre-vingt, d'une violente répression menée par les forces gouvernementales et les milices qui leur sont alliées. La pénétration du SPLA dans ces zones peuplées de Noirs musulmans a alimenté à Khartoum la crainte d'un soulèvement négro-africain généralisé traversant les lignes de clivages religieux. En réaction, le gouvernement a lancé de violentes opérations militaires dans le Darfour et entrepris d'armer les Baggaras qui ravagèrent les monts Nuba — sans toutefois parvenir à mater la rébellion. Le pouvoir s'en prit alors aux anciens des villages, accusés de collaboration avec l'ennemi chaque fois qu'un jeune s'enrôlait dans le SPLA. Les chefs traditionnels et les élites éduquées commencèrent à « disparaître » aux mains des forces de sécurité. Dans les villages, les troupes

gouvernementales réduisirent en cendres églises et mosquées, bombardant indistinctement les civils au cours de raids aériens meurtriers.

Pillages et massacres pratiqués par l'armée et les milices ont été accompagnés d'une politique massive de déplacements de population. Une fois leurs habitants déportés, les terres des Nubas ont été livrées aux troupes gouvernementales, aux Baggaras... et à l'agriculture mécanisée. L'enclavement des régions centrales, leur fermeture aux journalistes et aux organisations humanitaires font que cette tragédie reste largement oubliée. Pourtant, les opérations militaires du gouvernement, impliquant destruction de villages et déplacement forcé de populations, constituent aux yeux d'organismes de défense des droits de l'homme comme African Rights un véritable génocide.

Le problème des déplacés internes

Dès la fin des années quatre-vingt, des centaines de milliers de Soudanais, essentiellement d'origine négro-africaine, ont commencé à affluer dans les faubourgs de Khartoum. Les uns fuyaient la guerre au sud, les autres les conséquences de la famine qui a ravagé l'ouest du pays en 1984-1985. On donna le nom de *squatter* aux civils venus de l'ouest et de *displaced* (déplacés) à ceux provenant du sud. Craignant que cette masse de population ne constitue une « cinquième colonne » du SPLA aux portes de la capitale, les autorités gouvernementales refusèrent de leur donner le droit de se réinstaller sur place, les enfermant ainsi dans une situation de précarité chronique. De fait, les autorités de Khartoum se sont surtout efforcées de contrôler les déplacés, quand elles n'ont pas entrepris de les expulser loin de la capitale.

De 1986 à 1989, sous le régime de Sadiq el Mahdi, des milliers de déplacés avaient été forcés de monter à bord de camions et conduits hors de la ville. Ces pratiques coercitives se sont renforcées avec l'arrivée au pouvoir du NIF, qui décida de renforcer la politique de « planification de la ville » initiée par ces prédécesseurs. En 1992, Khartoum annonça la création de « villages de la paix » où les déplacés, provenant des territoires « libérés » par l'armée gouvernementale ou ayant volontairement quitté les zones rebelles, « pourraient » se réimplanter. Il se révéla rapidement que ce projet n'était ni plus ni moins qu'un vaste programme de déplacement forcé de population destiné à renforcer, au travers de nouvelles structures

sociales, la répression politique. À la mi-1992, 700 000 hommes, femmes et enfants furent sélectionnés et séparés avant d'être affectés à des « villages de la paix » — plus proches, en fait, de camps de prisonniers que de sites de réimplantation. Situés à bonne distance de la ville, sur des terrains où rien n'avait été prévu pour les recevoir, de nombreux villages s'avérèrent de véritables camps de travaux forcés fournissant une main-d'œuvre bon marché aux exploitations agricoles alentour. En outre, ces sites devinrent un terrain de chasse privilégié pour les différents services de sécurité gouvernementaux cherchant à réduire toute forme d'opposition au régime et n'hésitant pas, pour cela, à recourir à la torture et aux exécutions arbitraires.

Les autorités de Khartoum ont pris des mesures radicales pour « nettoyer » les zones occupées par des personnes déplacées et faisant obstacle à la construction de routes ou à l'aménagement de zones rurales et industrielles. Régulièrement, des centaines d'abris sont détruits à coups de bulldozers, leurs habitants dispersés par la police et les soldats à l'aide de gaz lacrymogènes. Ni indemnisés, ni relogés, les victimes sont laissées à elles-mêmes aux extrêmes limites de la capitale, sans électricité, sans eau et sans installations sanitaires. Il leur faut repartir de zéro. Ces déplacements ont souvent lieu en hiver, obligeant les parents à creuser des trous dans le sol rocailleux pour protéger leurs enfants du vent glacial.

On compte aujourd'hui 3,5 millions de déplacés soudanais, dont 1,8 million à l'intérieur et à la périphérie de Khartoum. Quatre camps officiels ont été créés à quelques dizaines de kilomètres de la capitale : Djebel Aulia et Mayo Farms au sud ; El Salaam et Wad el Bashir à l'ouest. Mais ils sont considérés comme une solution de dernier recours par la grande majorité des déplacés, qui préfèrent vivre à l'extérieur des camps. Alimentés de façon irrégulière par les organisations humanitaires et dépourvus de réserves alimentaires, la plupart des Soudanais ayant cherché refuge à Khartoum et dans ses environs souffrent quotidiennement de la faim.

Prétextant une opération de réaligement des terres, les autorités soudanaises ont démoli en octobre 1995, sans le moindre avertissement, 450 maisons et 176 latrines construites par MSF dans le camp d'El Salaam. Les communautés Nuba déplacées en furent les principales victimes. Derrière les maisons rasées, l'horizon s'étendait à perte de vue. Apparemment, il n'y avait pas de place dans ce désert vide pour des personnes abandonnées et démunies.

Le gouvernement craint toujours — du moins c'est ce qu'il prétend — que la rébellion utilise un jour ces sans-abri pour diriger une attaque contre Khartoum. Les déplacés redoutent quant à eux que le pouvoir les chasse toujours plus loin dans le désert, pour finalement les exterminer.

Alors que la protection des personnes déplacées relève théoriquement de la compétence des autorités de Khartoum, celles-ci cherchent à isoler les indésirables et les empêchent de recommencer une nouvelle vie. Les organisations humanitaires, qui tentent de protéger ces populations et de faire valoir leurs droits, sont systématiquement entravées dans leur action. Les ONG locales sont, elles aussi, réduites à l'impuissance par la pression des autorités et la menace des forces de sécurité. Comme le déclare Francis Deng, un Soudanais représentant spécial du secrétaire général des Nations unies sur la question des déplacés internes : « Parce que la défense des droits de l'homme n'est pas le souci principal ou n'entre pas dans le cadre de compétences de la plupart des organismes d'aide humanitaire et parce que les organisations des droits de l'homme ne sont pas encore totalement opérationnelles et souvent absentes, la protection des déplacés est l'une des plus importantes lacunes du système international de l'aide. »

La réponse internationale

Les droits du peuple soudanais n'ont aucun poids sur la scène politique internationale — et encore moins sur les stratégies des compagnies internationales. Un certain nombre d'institutions ont condamné les violations des droits de l'homme au Soudan — ONU, Commission européenne, Parlement européen, Congrès des États-Unis —, mais aucun État n'a exercé de réelles pressions sur les autorités soudanaises pour qu'elles améliorent le sort des populations.

En 1995, la communauté internationale profita de la tentative d'assassinat contre le président égyptien Hosni Moubarak pour appeler les États à menacer Khartoum de sanctions économiques. Le 16 mars de la même année, elle décréta un embargo sur les ventes de matériel militaire au Soudan, mais sans mettre en place de dispositif permettant de contrôler l'application effective de cette mesure. Certains États membres, dont la France, continuèrent à soutenir les activités de sociétés privées et d'institutions semi-officielles commerçant avec Khartoum.

En 1995, un accord engageant les belligérants à respecter un certain nombre de principes relatifs au droit humanitaire et aux droits de l'homme (convention des droits de l'enfant, conventions de Genève de 1949, et protocoles additionnels de 1977) a été signé entre le SPLA, le SSIM et l'OLS (*Operation Lifeline Sudan*, structure de coordination réunissant l'ONU, le gouvernement soudanais et les mouvements armés du Sud, afin de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire dans les zones de conflit). Si l'on peut se réjouir que la promotion du droit humanitaire fasse désormais partie des préoccupations de l'OLS, il reste à savoir si cet accord sera réellement appliqué. La présence d'observateurs des droits de l'homme au Soudan paraît essentielle afin de vérifier sur le terrain si les belligérants tiennent leurs engagements. Or, les autorités soudanaises s'opposent à une telle mission d'observation. Même le rapporteur spécial délégué par la commission des droits de l'homme, Gaspar Biro, a longtemps été décrété *persona non grata* par le gouvernement.

Les intermédiaires occasionnels — comme l'ancien président américain Jimmy Carter qui négocia un cessez-le-feu temporaire durant la saison des pluies en 1995 — ont tenté, sans succès durable, d'ouvrir de nouvelles voies diplomatiques. Les nombreuses conférences de paix réunissant conjointement les quatre pays de la région (l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya et l'Ouganda) ont échoué en raison de suspicions mutuelles. Aujourd'hui, le relatif désintérêt de la communauté internationale à l'égard des violations des droits de l'homme au Soudan laisse le champ libre à des exactions à grande échelle.

L'évolution de la réponse humanitaire au Sud-Soudan

Quatre millions et demi de Soudanais sont actuellement menacés par des problèmes de sécurité alimentaire et quasiment privés d'accès aux soins. Si les autorités de Khartoum autorisent les organisations humanitaires à venir au secours de ces populations, elles soumettent leur intervention à de nombreuses conditions dictées par les intérêts du régime. Aujourd'hui, une quarantaine d'organismes d'aide internationaux travaillent dans des conditions extrêmement difficiles au Soudan, en accord avec les autorités du Nord et les « branches humanitaires » des deux principaux mouvements armés du Sud.

La plupart des opérations d'assistance sont menées sous l'égide de l'*Operation Lifeline Sudan* (OLS). Les accords de l'OLS prévoient la création de « corridors de paix » — où toute activité militaire est théoriquement proscrite — permettant d'acheminer l'aide humanitaire, des régions sous contrôle gouvernemental aux territoires rebelles, et réciproquement. Grâce à l'OLS, les organisations d'assistance peuvent travailler dans des conditions de relative sécurité et mener des opérations transfrontalières. L'OLS a permis de ravitailler par avion les provinces australes du Soudan, qui autrement auraient été privées d'assistance. Pour faire face à la pénurie alimentaire qui continue à y sévir en raison de la permanence des hostilités, un pont aérien acheminant de la nourriture a été établi à partir de Khartoum et de Lokichokio, village du Nord-Kenya servant de base arrière aux opérations humanitaires. La piste de ce village a été dotée d'un tarmac et d'une tour de contrôle qui en font le troisième aéroport du Kenya.

Dans les zones bénéficiant d'une relative stabilité, des programmes à grande échelle ont été établis afin de lutter contre les principales maladies tropicales endémiques (malaria, kala-azar, tuberculose) et certaines épidémies récurrentes (rougeole). Le cessez-le-feu temporaire négocié par Jimmy Carter durant la saison des pluies de 1995 a permis de mener une campagne d'éradication du ver de Guinée et de l'onchocerciasis dans l'ouest du pays. Malheureusement, cette trêve n'a duré que quatre mois et n'a pu être imposée sur l'ensemble du territoire.

Le Sud-Soudan est actuellement victime d'une épidémie de choléra qui a déjà fait 700 victimes et qui menace désormais la vallée du Nil, plus au nord. Malgré l'OLS, l'accès à certaines zones est toujours interdit aux organisations humanitaires. De nombreux villages risquent de voir disparaître la moitié de leur population des suites d'une maladie guérissable. L'accès sans conditions aux populations afin de prévenir de nouvelles épidémies mortelles est plus que jamais une nécessité vitale. L'échec des négociations en cours, entre les organismes d'aide et les autorités gouvernementales — qui refusent de reconnaître officiellement l'existence d'une épidémie dans le pays —, signifierait que Khartoum poursuit une stratégie délibérée de non-assistance à personne en danger.

Au fil des années, l'OLS a dû adapter ses activités à la dimension chronique du conflit soudanais. Limitant à l'origine ses interventions au ravitaillement en nourriture, elle a depuis étendu ses opérations à

l'enseignement primaire, à l'approvisionnement en eau, à la mise en place d'infrastructures sanitaires et à divers programmes de sécurité alimentaire. Une approche multisectorielle domine maintenant la plupart des projets. Ceux-ci accordent une attention croissante à la formation de personnel de santé, d'instituteurs et de vétérinaires, au développement de systèmes de santé primaire, à la préparation aux situations d'urgence et à la constitution d'organisations non gouvernementales locales. Par ailleurs, les années de conflit ont largement fragilisé l'économie de la région et accru la vulnérabilité des populations à l'égard des inondations et des sécheresses. Les provisions traditionnellement stockées pour faire face à ce type de catastrophe sont épuisées depuis longtemps. Aussi le soutien des organismes d'aide à l'agriculture et à l'élevage est-il essentiel à la survie des populations.

Malgré l'ampleur de la guerre civile, l'intégralité des provinces sud-soudanaises n'a pas été livrée à l'horreur et aux combats. Le Sud-Soudan ressemble à une mosaïque où alternent zones de tension et zones de calme relatif. De grandes régions éloignées des villes de garnison sont parfois restées à l'écart des combats et ont connu une certaine autonomie. Dans ces zones, les programmes d'assistance se concentrent sur des actions de long terme, utilisant les ressources et les moyens existants pour faire face aux situations de crise. Un programme d'assistance technique aux structures de santé a ainsi été mis en place en collaboration avec le personnel médical des différentes factions sudistes. Malheureusement, il est extrêmement difficile, en situation de conflit, de trouver des financements pour ce type de projets. De nombreux programmes de qualité, visant à renforcer les infrastructures locales, sont relégués au second plan, de même que de multiples initiatives cherchant à aller au-delà des secours de première urgence.

Les limites de l'aide humanitaire

Les centaines de milliers de personnes isolées dans les régions centrales du haut Nil, du Bahr el Ghazal et du Sud-Kordofan, sont toujours privées des produits les plus élémentaires. Le sel, le thé, le sucre, le savon, les vêtements, les chaussures, les stylos... font largement défaut. Le papier est devenu si rare que de nombreux corans et bibles envoyés par les organisations religieuses sont utilisés comme papier à cigarette pour fumer le tabac local. L'accès aux monts Nuba et au Sud-Kordofan est officiellement interdit aux organisations humanitaires. Le gouvernement

estime que cette région n'est pas en guerre et refuse à l'OLS le droit d'y mener des opérations.

Quelques programmes d'ampleur limitée sont néanmoins menés en dehors de l'OLS. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a négocié des accords particuliers avec les autorités de Khartoum et les différents mouvements armés du Sud. Plusieurs ONG — rarement autorisées par le gouvernement à opérer au Soudan — mènent des actions parallèles, en collaboration directe avec les Églises et les factions armées. Mais ces opérations se limitent aux zones limitrophes du Kenya et de l'Ouganda. L'isolement de ces régions et les difficultés du transport routier rendent ces interventions excessivement coûteuses.

De fait, de nombreuses ONG n'ont pas les moyens de travailler sans l'appui logistique de l'OLS, qui assure le transport aérien du personnel et du fret. Mais les prestations de l'OLS vont de pair avec de multiples contraintes qui limitent la marge de manœuvre des organismes d'aide. Les pressions que doivent affronter ces derniers ont atteint des proportions considérables, particulièrement au Nord. Des mesures officielles remettent continuellement en question les principes élémentaires du droit humanitaire. Les organisations humanitaires sont souvent pressées de travailler conjointement avec des ONG locales expressément choisies par le gouvernement, elles rencontrent d'importantes difficultés pour obtenir des permis de travail et sont parfois forcées d'engager un personnel imposé par les autorités.

Pour accéder aux populations, les organismes d'aide sont fréquemment amenés à remettre en cause les principes d'impartialité et d'indépendance censés diriger leur action. Dans ces conditions, on peut s'attendre à ce qu'un nombre croissant d'ONG soient amenés à stopper leurs activités. Alors que certaines organisations ont été expulsées du Soudan, d'autres ont volontairement renoncé à intervenir en raison de l'ingérence flagrante des autorités gouvernementales dans leurs programmes.

Par ailleurs, les acteurs de l'aide sont de temps à autre sollicités pour intervenir dans les négociations de paix entre les divers belligérants. Les politiques d'assistance humanitaire à court terme sont étroitement liées au processus de paix à long terme. On peut rarement débattre de l'un sans parler de l'autre. Or, les organisations humanitaires ne sont ni mandatées ni compétentes pour intervenir dans la résolution des conflits. Si la détresse des populations soudanaises appelle inexorablement la recherche de

solutions politiques à la crise, les organismes d'aide ne sont pas compétents pour répondre à cette demande.

L'OLS sous pression

Une importante évaluation de l'OLS a eu lieu en 1996. Les organisations humanitaires attendent avec impatience les résultats de cet examen critique pour débattre d'un certain nombre de questions : quelle est l'efficacité globale de l'opération ? Quels sont son coût et sa « rentabilité » en termes d'assistance ? Quel est l'impact de l'OLS sur la dynamique du conflit ? Quelles sont les limites de la neutralité ? etc. Si l'OLS constitue un instrument original qui, au travers de procédures d'accès négocié aux victimes, a permis de sauver de nombreuses vies humaines, il n'en reste pas moins qu'elle fait peser de lourdes contraintes sur les organisations humanitaires. En se pliant aux conditions dictées par les belligérants, les organismes d'aide s'exposent au risque d'être manipulés.

Le bon fonctionnement de l'OLS est soumis aux *desiderata* du gouvernement, qui ne se prive pas de prendre des mesures unilatérales remettant en cause le libre accès aux victimes. Les autorités de Khartoum interdisent régulièrement les vols à destination de zones sensibles, proscrivent l'utilisation de certains avions, et refusent généralement de laisser les organismes d'aide intervenir dans les régions déclarées « non touchées par la guerre » (comme les monts Nuba) ou brusquement frappées par d'importantes épidémies. Afin de ne pas remettre en cause les accords sur lesquels elle repose, l'OLS est alors prête à sacrifier des populations menacées, à faire d'importantes concessions quant au respect du droit humanitaire, et à fermer les yeux sur l'absence d'accès libre et impartial aux victimes.

Par ailleurs, les ONG sont entièrement dépendantes des règles de sécurité dictées par l'OLS. Elles sont fréquemment contraintes d'évacuer le terrain et d'abandonner des populations en besoin d'assistance alimentaire ou médicale. Cantonnées à Khartoum ou à Lokichokio, les organisations humanitaires sont réduites à attendre le feu vert des autorités militaires pour poursuivre leur mission. Quand bien même les acteurs de l'aide respectent ces injonctions, ils restent la cible des acteurs armés. Plusieurs membres d'organisations humanitaires ont été attaqués, retenus en otage, voire tués. Or, il n'existe pas de mécanismes permettant de sanctionner ces

manquements, l'OLS n'ayant prévu aucune procédure afin de garantir un respect minimal du droit humanitaire et des droits de l'homme.

Enfin, le gouvernement comme les forces de la rébellion sont passées maîtres dans l'art de détourner l'assistance humanitaire. Le nombre des personnes déplacées — utilisé pour évaluer les besoins en nourriture — est systématiquement surestimé. Les différents acteurs militaires opèrent des déplacements forcés de populations afin d'attirer les secours alimentaires dans les régions où ils ont besoin d'alimenter leurs troupes. S'il est vrai que des soldats ou des rebelles affamés représentent une grave menace pour les communautés locales, on peut se demander si nourrir les forces armées ne revient pas à nourrir la guerre.

Conclusion

Le droit des minorités et des personnes déplacées est — et restera à plus ou moins long terme — l'un des principaux enjeux au Soudan. Aujourd'hui, plus que jamais, l'accessibilité, l'assistance et la protection des populations en danger doivent être le cheval de bataille des organisations humanitaires. Quel que soit le type d'opération d'assistance, l'intérêt des civils menacés doit rester le seul et unique critère d'intervention. Les organismes d'aide sont autant responsables devant les bénéficiaires de leur action que devant les donateurs qui les financent.

Par ailleurs, le bien-fondé des opérations d'assistance risque d'être remis en cause si celles-ci ne s'assurent pas d'un minimum de respect des droits de l'homme et du droit humanitaire. Le principal défi des organismes d'aide est d'arriver à concilier assistance et protection sans abandonner les victimes. Le libre accès aux populations menacées ne saurait en aucune manière être entravé. Les organisations humanitaires doivent faire de l'application de ce principe un objectif prioritaire.

Des actions doivent être entreprises pour que les organisations humanitaires ne soient plus les témoins impuissants de l'oppression et de la souffrance chronique dont est victime le peuple soudanais. La communauté internationale doit ouvrir les yeux et regarder de plus près la situation du Soudan. Les accords de l'OLS, qui, dans une certaine mesure, ont permis à l'ONU de ne pas s'impliquer dans la protection des civils et la résolution du conflit, montrent aujourd'hui leurs limites. Face à la répression, maintes fois documentée, menée par le régime de Khartoum à l'encontre de sa

population, il est grand temps qu'une politique autre qu'humanitaire soit mise en place.

FRANCE :
LES « INTOUCHABLES »

par le Dr Noëlle Lasne

La crise sociale et économique qui touche la France n'est évidemment pas comparable aux crises qui peuvent frapper le Liberia ou la Bosnie. Pourtant, dans ce pays en paix, sans massacres, sans famine, sans génocide, l'ampleur et la violence des phénomènes d'exclusion conduisent les organisations humanitaires à intervenir. Depuis dix ans, des ONG médicales s'attaquent à une dimension particulière de ce phénomène : l'exclusion du système de soins.

Mais l'exclusion n'est pas une catastrophe naturelle. Elle fait partie intégrante de notre fonctionnement social, et si nos sociétés sont capables d'exclure, elles sont aussi capables d'intégrer. Nous tenterons ici de décrire les mouvements contradictoires qui s'affrontent, depuis dix ans, auprès des « Intouchables » de notre société.



Le *Rapport Revol*, ou l'« incompétence » des pauvres

En 1987, au moment où les premières organisations humanitaires médicales interviennent en France, paraît, sous la forme d'un rapport officiel, la première analyse exhaustive en matière d'exclusion des soins. Rédigé par l'Inspection générale des affaires sanitaires et sociales, le *Rapport Revol* met en avant presque tout ce qui fera matière à débat entre les organisations humanitaires médicales et les pouvoirs publics dans les dix années à venir.

Tout, ou presque, y est énoncé. On y parle abondamment des zones de « non-droit » qui s'installent entre deux systèmes de protection sociale — pour tous ceux qui perdent leur travail, occupent un emploi précaire ou tardent à entrer dans la vie professionnelle. On peut être sans emploi ou demandeur d'emploi, chômeur ou travailleur intérimaire, salarié ou en « contrat emploi solidarité ». On peut aussi occuper, entre ces différents statuts, une zone d'attente, qui est presque toujours une zone de vide juridique. À chacun de ces statuts correspond un mode de protection sociale, avec sa logique et ses contraintes. Ainsi, des milliers de personnes « en attente » de statut se retrouvent aussi « en attente » d'une protection sociale qu'il faudra recouvrer. Le *Rapport Revol* constate qu'une personne au chômage doit effectuer des démarches multiples pour être assuré social, alors qu'un salarié reçoit sa carte d'assuré social par la poste sans avoir à en faire la demande. Il est beaucoup plus difficile de voir un médecin lorsqu'on est à la rue, sans ressources et malade, que lorsqu'on est salarié, assuré social et bien-portant...

Pour ceux qui ne travaillent pas, il existe un mode de protection sociale déjà vieux de vingt ans, l'assurance personnelle. Mais celle-ci s'obtient difficilement et suppose aussi information et démarches actives. Enfin, pour ceux qui sont sans ressources, le *Rapport Revol* souligne la difficulté à bénéficier de l'aide médicale qui garantit des soins médicaux gratuits mais qui fonctionne encore selon une procédure préhistorique. Les auteurs du rapport avancent le concept, très actuel, de prévention de l'exclusion : y est affirmée la nécessité absolue, pour les caisses primaires d'assurance maladie, de prévoir la fin d'une couverture sociale, de devancer et de traiter cette situation. Les institutions de soins sont sollicitées pour développer des

antennes socio-administratives polyvalentes, capables de démêler les situations administratives complexes.

Le système présente donc des carences, pour lesquelles des solutions sont préconisées, qui seront toutes, ou presque, adoptées cinq ans plus tard dans la réforme de l'aide médicale.

Il y a toutefois des limites aux analyses du *Rapport Revol*. Les exclus des soins y apparaissent comme des brebis égarées, des clichés en négatif de la protection sociale. Ce sont de futurs assurés sociaux en panne. Et s'ils restent aux portes du système de soins, c'est avant tout par *incompétence* : mal informés, mal orientés, trop passifs pour effectuer les démarches, de mauvaise volonté, voire de mauvaise foi, ils ne parviennent pas à utiliser le système. Exclus par défaut, ils vont jusqu'à renoncer aux soins. Quelles sont les conséquences de cette absence de soins ? Il n'en sera fait mention nulle part. Ces gens ne démarchent pas, ils ne consultent pas : on ne les a donc jamais rencontrés. Ce sont des assurés sociaux fantômes, des entités administratives incomplètes, tout au plus les victimes d'une exclusion passive. L'intitulé du chapitre « Pourquoi ne se soigne-t-on pas, en 1987, en France ? » est révélateur : l'exclusion des soins est un état, un état qui a certes ses raisons — manque de ressources ou absence de protection sociale — mais cet état concerne des personnes qui ne consultent pas. Que se passe-t-il quand elles consultent ? La question du refus de soins n'est pas traitée, pas plus que ses conséquences sur le corps des victimes.

L'exclusion active

Or, les exclus de la protection sociale, comme les assurés sociaux eux-mêmes, ont un corps. C'est la réalité de ce corps que les médecins des organisations humanitaires découvrent dans leurs salles d'attente dès 1985. Les malades qui s'y pressent ont entre dix-neuf et quarante ans ; ils brandissent une carte périmée d'assuré social et racontent comment les soins se sont interrompus dès sa date de péremption ; ils racontent qu'ils ont cessé de soigner leur asthme lorsqu'on leur a refusé un sixième bon d'aide médicale — le quota étant de cinq bons dans le département. Ils racontent comment l'intervention chirurgicale programmée le mardi a été annulée la veille parce que le service des admissions leur a demandé de payer l'hospitalisation. Des diabétiques qui ont arrêté leurs injections depuis plusieurs mois, des clochards qui marchent sur un pied cassé, des malades

atteints de cancer auxquels on annonce en même temps le diagnostic et le prix du traitement. Il y a aussi les malades tuberculeux auxquels on a négligé de dire qu'ils pouvaient bénéficier d'une prise en charge gratuite, dans un dispensaire d'hygiène sociale, à cinquante mètres de l'hôpital ; des femmes enceintes non suivies qui pourraient consulter dans n'importe quel centre de protection maternelle et infantile. La réalité de l'exclusion des soins, c'est une sorte de barbarie.

Il y a pis, ces patients se présentent dans les dispensaires humanitaires adressés par les institutions où ils ont consulté. Demandeurs d'asile politique qu'on n'a pas informés de leurs droits, personnes sans domicile fixe ayant perdu les traces de leur existence administrative, Français et étrangers en situation précaire, tous sans ressources, ont fait l'expérience d'une consultation unique ou d'une hospitalisation en urgence qui n'ont pas été suivies d'effets. Et dans cette exclusion-là, il n'y a plus que des acteurs : des médecins aux assistantes sociales, des directeurs d'hôpitaux aux responsables des frais de séjour, des agents des admissions aux hôtesse d'accueil, chacun manifeste, là où il se trouve, l'interdit de soins.

Les personnes en situation de précarité n'ont donc jamais quitté le service public. Elles sont à l'intérieur, et non à l'extérieur, du système de soins. Si elles ont, de fait, un accès inégal à l'information, à la prévention et aux services de santé, elles ne cessent de solliciter le système. La demande de soins existe bien de la part de cette population. C'est la réponse qui fait défaut : à accès inégal, il est répondu par un traitement inégal.

Peut-être, pour cette raison, était-il nécessaire que les organisations humanitaires médicales interviennent en France, afin de transformer les victimes de papier en victimes visibles marquées dans leur corps, afin de rappeler que les exclus n'existent pas sans l'exclusion et que le verbe exclure est un verbe transitif qui se conjugue à la forme active.

Pour Médecins Sans Frontières, le constat est rapide : non seulement le système présente des carences mais, de plus, il rejette activement les malades « indésirables ». Au-delà des définitions sociologiques ou comportementales, les exclus des soins sont *des personnes en situation de précarité qui se voient refuser les soins médicaux que réclame leur état*. Il faut donc à la fois changer la loi et lever l'impunité sur l'exclusion des soins, en montrant que si l'exclusion a ses victimes, elle a aussi ses acteurs.

Une avancée législative

Sur le premier point — changer la loi —, le consensus est tel qu'il aboutit, en 1992, à la réforme de l'aide médicale. Plus ambitieux dans sa première rédaction — qui préconisait de considérer toute personne comme « assuré social présumé » —, ce texte n'en constitue pas moins une modernisation et une simplification du dispositif antérieur. Les effets positifs se font sentir aujourd'hui dans bon nombre de départements. Certaines possibilités, passées pratiquement inaperçues en 1992, sont audacieuses : le texte du 29 juillet 1992 ouvre, à tous les hôpitaux publics, la possibilité de passer des conventions avec l'État, pour l'accueil et la prise en charge des personnes sans domicile fixe, en grande errance, qui, de fait, perdent fréquemment toute trace de leur identité et de leurs droits.

Toute personne dans ce cas peut avoir accès gratuitement aux consultations externes, aux prescriptions hospitalières et se voir délivrer ses médicaments à la pharmacie de l'hôpital. Il suffit pour cela qu'elle signe un registre attestant sur l'honneur qu'elle est sans domicile fixe.

Ce mode de prise en charge, proposé « en option » aux hôpitaux publics, consiste donc — et c'est une avancée considérable — à délivrer des soins gratuits, sans aucun préalable, à des personnes malades en situation de précarité. Il s'agit également de permettre à ces personnes de disposer dans les mêmes lieux des mêmes prestations médicales que l'ensemble de la population.

L'hôpital hors la loi

Pour aborder le second point — la responsabilité des acteurs en matière d'exclusion des soins —, les organisations humanitaires auront fort à faire. Le tabou est solide, l'aveuglement est opiniâtre : on ne refuse pas de soins médicaux en France. En 1991, pourtant, la revue *Décisions Santé* publie un article très exhaustif sur le recouvrement des dettes dans les hôpitaux publics et écrit : « En cas de non-solvabilité, la tendance actuelle est de refuser l'hospitalisation, sauf pour les admissions d'urgence. » Il est d'abord proposé au patient insolvable, français ou étranger, de verser une caution (d'un à dix jours à l'Assistance publique ; de 130 000 francs, soit un mois d'hospitalisation, à l'Institut Gustave-Roussy). « Il reste un recours au malade insolvable : [que] l'hôpital demande l'aide médicale hospitalière auprès des autorités départementales. »

En 1991, en France, l'aide médicale hospitalière est la seule procédure qui permet à un patient sans ressources d'obtenir une prise en charge, et à un hôpital de recouvrer ses dépenses lorsqu'il accueille un malade insolvable. Mais les hôpitaux instruisent-ils vraiment les demandes d'aide médicale hospitalière ? Une enquête faite au centre hospitalier de Dijon montre que sur 73 dossiers impayés, 51 viennent de non-assurés pour lesquels il n'y a pas eu de demande d'aide médicale. On découvre donc que les dossiers des patients « non solvables » ne sont tout simplement pas instruits. Ces patients pour lesquels aucune prise en charge n'a été demandée reçoivent alors, en toute logique, la facture de leur hospitalisation, puis les avis du Trésor public, suivis des menaces d'huissiers. Pas plus que les autres citoyens, ces patients ne peuvent s'acquitter de sommes qui sont considérables et qui constituent donc des créances irrécouvrables pour l'hôpital public. Effrayé par les poursuites, le patient évite le plus souvent de s'adresser aux mêmes services hospitaliers, la continuité des soins en souffre, la pathologie s'aggrave. Il consulte alors à nouveau en urgence, de préférence dans un autre établissement.

En 1991, il n'est donc pas question pour le service public hospitalier de consacrer du temps et du personnel à la gestion de dossiers administratifs complexes, même si cette gestion permettrait d'éviter la production de créances irrécouvrables. Bien au contraire, l'effort de performance de l'hôpital porte sur les dossiers faciles à traiter. Certains hôpitaux pratiquent l'intéressement aux recettes : pour tout dossier résolu rapidement, « des primes individuelles pouvant atteindre 1 000 francs [sont] versées au personnel administratif concerné ». Il est clair qu'un dossier résolu rapidement n'est jamais celui d'une personne en grande difficulté sociale. Il y a donc incitation à rejeter ce type de prise en charge. Le principe de l'intéressement aux recettes est repris dans le numéro de décembre 1991 d'*Informations hospitalières*, revue émanant du ministère de la Santé. Au quotidien, l'accent est mis partout sur la gestion performante et informatisée des dossiers de personnes dont les droits sont acquis, au détriment de la résolution des dossiers complexes de personnes en situation d'exclusion.

Cette politique porte ses fruits. Chez les médecins, les infirmières, les aides soignantes, auxquels on répète pendant plus de dix ans qu'une personne non solvable ne peut être suivie dans un hôpital public, la conviction s'installe qu'en prenant en charge cette population, ils mettent en danger l'« entreprise hôpital », la qualité de leurs soins et de leurs services.

Entre 1992 et 1993, MSF reçoit dans ses dispensaires des patients atteints de pathologies relevant strictement de soins hospitaliers, ayant essuyé un refus de soins définitif, entériné par des médecins, des administrateurs, des travailleurs sociaux. Cet état de fait provoque, preuves à l'appui, l'organisation par Médecins Sans Frontières d'une conférence de presse intitulée « L'hôpital hors la loi » : « Nous disons aujourd'hui que l'exclusion des soins est organisée, qu'elle est intentionnelle, ciblée, élective, opérante. Nous disons que cette exclusion ne laisse de traces ni dans les registres des urgences, ni dans ceux des admissions, ni à l'accueil des mairies, qu'elle ne génère ni contentieux, ni plainte devant les tribunaux : c'est une exclusion propre et silencieuse, sans aucun risque pour ceux qui la pratiquent. Nous disons que cette exclusion ne laisse de traces que sur le corps où elle s'inscrit avec la même violence que la maladie elle-même. »

En septembre 1993, Simone Veil, nouveau ministre de la Santé et des Affaires sociales, écrit aux directeurs d'hôpitaux : « Je vous rappelle qu'il n'appartient pas à un membre du corps médical de refuser de donner les soins que requiert l'état d'un patient, si celui-ci se présente sans prise en charge. » On mesure le chemin parcouru depuis le *Rapport Revol* : le refus de soins est incriminé directement ; les soignants, comme les institutions, sont acteurs d'une exclusion active qui produit des victimes. Les victimes ont un corps, les acteurs ont un nom. Il s'agit là d'un dysfonctionnement grave, auquel le politique entend remédier.

Le mouvement vers l'intégration : les dispositifs de droit commun

Les textes se succèdent et l'analyse s'inverse : « L'hôpital constitue un levier essentiel dans l'amélioration de l'accueil et de la prise en charge sanitaire et sociale des populations démunies », déclare en décembre 1993 le ministre de la Santé. De nouvelles circulaires stipulent que « le recours à l'hôpital peut être un moment privilégié pour établir un contact avec une population marginalisée ». Valorisant les « dossiers administratifs complexes », elles demandent que ceux-ci fassent l'objet d'un traitement spécial car « la préoccupation dominante est d'assurer l'intégration de tous dans les dispositifs de droit commun ». Et enfin, elles concluent : « Il sera utile de s'adapter aux aspects spécifiques de cette population. » Ce n'est

donc plus la population qui est incompétente pour le système, mais le système qui est incompétent pour la population.

Des dispositifs pilotes sont proposés et ouverts dans plusieurs hôpitaux : on adopte la notion de « sas » qui permet à une personne malade et sans ressources de recevoir des soins et de circuler à l'intérieur de l'hôpital en bénéficiant gratuitement des mêmes prestations médicales que les assurés sociaux. Le patient utilise des bordereaux à en-tête du dispositif, qui garantissent la gratuité. Au terme de sa trajectoire, il est reçu par un travailleur social qui initie la procédure d'accès aux soins. Tant que le patient n'a pas recouvré de droits effectifs, il reste soigné dans le dispositif gratuit. Par le biais de ces « dispositifs précarité » il se crée, excusez du peu, une médecine gratuite au sein des hôpitaux français. Mais faire entrer par la même porte et se côtoyer dans la même salle d'attente des gens qui paient et des gens qui ne paient pas, en déclarant qu'ils ont droit aux mêmes prestations, ne va de soi pour personne — ni pour ceux qui paient, ni pour ceux qui ne paient pas.

Tentation du ghetto et stratégies caritatives

La réaction ne se fait pas attendre. Pour certains, le loup est dans la bergerie. Danger de surnombre, danger d'intimité brutale avec la misère, danger réel ou supposé d'explosion budgétaire. Il faut ouvrir la porte des hôpitaux, certes, mais pas la grande porte, la porte de service, celle qui se trouve sur le côté du bâtiment, voire dans une autre aile du pavillon ; il faut ouvrir très grand la petite porte par laquelle sont toujours entrés les pauvres, depuis des siècles, afin de leur prodiguer, non des soins médicaux, mais un secours. Il est temps de les remettre à leur place et de développer, pour cette population incapable de recourir au système de soins normal, voire de formuler une demande, des lieux d'accueil adaptés. En mars 1994, un dispositif de ce type ouvre à Paris, au sein même de l'hôpital public. Dans ces lits, baptisés « lits infirmiers », sont placées des personnes malades, recueillies dans la rue. Diagnostic, traitement, suivi, admission et sortie sont confiés au seul personnel infirmier. Au nom de l'« urgence sociale » se met en place une médecine sans médecins. Pour les plus pauvres, le système de soins est prêt à tout, même à s'appauvrir.

Le « secours » inclut le plus souvent des prestations à base d'hébergement, de repas, de vestiaire, de soins d'hygiène et de soins

infirmiers. Il ne prend pas pour référence les soins médicaux réservés au reste de la population. Il est « mieux que rien », un geste nécessaire d'humanité. Le bien-fondé de ces établissements réside tout entier dans le « mieux que rien ». Puisque ces personnes ne peuvent, de toute façon, intégrer le droit commun, du moins peuvent-elles bénéficier de prestations de base à l'ombre des grands hôpitaux publics. Les assurés sociaux sont soignés, les non-assurés sociaux sont secourus.

Pour justifier une telle discrimination se développe en parallèle une sorte d'ethnologie de l'exclu, objet de toutes les nosographies, et dont les caractéristiques psychologiques ne se comptent plus. Il faut pouvoir argumenter des multiples spécificités du « pauvre » pour démontrer sereinement que les soins donnés à Pierre ne peuvent être donnés à Paul. Si Paul ne peut être soigné à moins de cent mètres d'un hôpital public, c'est qu'il est prostré par la misère, annihilé par l'alcool, ignorant de ce dont il souffre, incapable de formuler une demande, encore moins de faire valoir ses droits. Son incompetence est telle qu'il faut lui offrir une solution à sa portée.

Ce discours venu du fond des âges, fabriqué aujourd'hui à l'intention des plus marginaux, ne demande qu'à s'étendre à tous les autres : allocataires du RMI (bénéficiant également d'une abondante littérature socio-psychologique), chômeurs en fin de droits, étrangers en situation précaire. Seule l'existence de structures spécifiques permet de protéger l'ensemble du système de soins de ces « intouchables ». Il s'agit d'une sauvegarde collective et hygiéniste, qui ne relève pas du domaine médical, mais du domaine sanitaire.

Par leur visibilité, ces structures font office de trompe-l'œil et permettent la poursuite, au jour le jour, de pratiques d'exclusion : ni oubliés, ni rejetés, les pauvres sont à la fois accueillis, secourus et mis à l'écart. Une prise en charge qui a fait ses preuves... dans l'hôpital du Moyen Âge.

Ainsi la question de la compétence des plus démunis est-elle étroitement liée à la question de la place qui leur est proposée. Si les personnes démunies sont incompetentes pour le système de soins, aucune place ne peut leur y être faite. Cette place se situe nécessairement ailleurs, quitte à juxter le système de soins dans des établissements de bienfaisance qui sont adaptés à la compétence, et donc aux besoins (autre glissement) de cette population. Nous pensons qu'il y a là matière à un véritable *apartheid*

social. Nous pensons que la question de la compétence des pauvres est au cœur de cet *apartheid*.

Pour effectuer ce travail — accueil, secours, mise à l’abri —, plus besoin de professionnels, mais de secouristes du social. Car à cet instant précis, ce qui prévaut n’est plus le corps humain, mais le corps social. La rue ne se rejette pas : elle s’aménage. La pauvreté ne se combat pas : elle se transcende. Les mots d’ordre sont à la « solidarité », érigée en valeur absolue — sans que l’on n’ait plus à se demander de qui, ni de quoi nous sommes « solidaires » — et à la « proximité ». Car on a tout à gagner au contact des plus pauvres ; on y reçoit plus, infiniment plus, que ce que l’on donne. Il existe une sorte de plus-value sociale à s’occuper de ceux qui n’ont rien. Cette forme d’engagement auprès des plus démunis, à défaut d’être novatrice, permet de fédérer les bonnes volontés. Elle assure la promotion de valeurs irremplaçables — et que l’on se gardera de remplacer, puisqu’il existe enfin, pour les indésirables, des soupes populaires pour se nourrir, des vestiaires pour se vêtir, des centres d’hébergement pour dormir et des lieux d’accueil pour se soigner. Ainsi culmine le thème de l’incompétence des pauvres, auxquels s’ouvre un monde parallèle parfaitement organisé.

Les nouveaux « pauvrologues »

En matière de soin médical, tout pourrait se mettre en place. Il serait bon que les médecins « humanitaires », que leur longue pratique auprès des plus pauvres prédisposent à cette fonction, deviennent les « pauvrologues officiels ». Placés, par ordre alphabétique, entre l’ORL et le podologue — spécialité universitaire oblige —, ils pourraient ainsi former de futurs étudiants à une clinique de la misère. Il suffirait de subventionner quelques associations pour qu’elles poursuivent leur activité irremplaçable auprès de cette population ; il faudrait aussi ouvrir l’asile — pour les soins psychiatriques — et aménager l’hospice — pour les non-insérables, ceux qui vivront avec leurs plaies jusqu’à la fin des temps. Pour ces services dits pudiquement « de proximité », les gares, les entrepôts, les pavillons désaffectés feront l’affaire. À la guerre comme à la guerre, il est urgent de se rapprocher des plus pauvres pour mieux les tenir à distance. Ainsi — et seulement ainsi — le service public de soins sera enfin à l’abri de cette population.

Les politiques dressent l'oreille. En 1994, la direction de la Sécurité sociale vient proposer à Médecins Sans Frontières le financement intégral de ses centres de soins, ouverts en 1987. Il n'a pas fallu plus de sept ans pour fabriquer un nouveau malade, le malade humanitaire, et un système de soins caritatif à son image. On voit poindre à la rescousse le concept détourné de « discrimination positive » qui met l'accent sur l'identification des populations en difficulté, leur recensement et leur évaluation. L'exclusion devient un état figé et en 1995, sous la pression d'une partie du monde associatif, c'est sur l'exclusion qu'on légifère, avec un projet de « loi-cadre contre l'exclusion ».

Le patient citoyen

Mais le système de soins fait de la résistance passive. Dès lors qu'il a commencé à intégrer ces populations, il refait ses comptes : les nouveaux dispositifs mis en place dans les hôpitaux publics en 1993 montrent que ces patients recouvrent leurs droits et se fondent alors dans le système. De nombreuses hospitalisations sont évitées par un recours précoce à la consultation. Dans certains sites, 40 % à 50 % des patients retrouvent tous leurs droits dès la première consultation : toutes les personnes en difficulté ne se trouvent pas à la même distance du système de soins. Pour ceux qui en sont les plus éloignés — les populations en grande errance, pour lesquelles la réouverture des droits reste aléatoire —, quatre cents hôpitaux publics signent une convention avec l'État, permettant de les accueillir et de les soigner gratuitement.

Dans certaines villes de moyenne importance, c'est la simple mise en réseau de moyens existants (médecins généralistes, médecins hospitaliers, assistantes sociales) qui permet d'ouvrir le système de soins à ces patients. Les associations sont alors sollicitées, non pour faire fonctionner des consultations médicales réservées aux plus pauvres, mais pour accompagner dans leur trajectoire des patients qui hésitent à utiliser le système, même lorsqu'ils ont recouvré leurs droits. L'accompagnement social est identifié par nombre d'intervenants comme ce qui fait lien entre le dehors et le dedans, le secours et la citoyenneté, le dépannage et la continuité du droit.

Le mouvement est amorcé, celui de l'intégration. Il domine pour l'instant le mouvement contraire, celui du rejet et du ghetto : ambivalence naturelle d'une société en mouvement. C'est aux responsables politiques que revient

le choix véritable, celui de traiter l'ensemble des citoyens de façon égale en matière de soins médicaux.

L'appauvrissement du système de soins

Mais la marge se déplace, pour se reconstruire à l'infini. Aujourd'hui, c'est le système de soins qui s'appauvrit. Les projecteurs se braquent alors, non sur les plus pauvres, mais sur les cotisants ordinaires, ceux qui consomment du soin. Il apparaît que le système de protection sociale est fortement endetté et qu'il faut en modifier l'usage, sinon le principe. Les premières victimes ne sont pas des personnes à la marge de l'économie, mais des personnes qui, du fait de leurs faibles ressources, n'ont jamais pu bénéficier de la gratuité des soins réservée aux plus démunis. Victimes de l'appauvrissement et de la précarisation des classes moyennes, leurs cotisations nourrissent, à parts égales, le financement du système. Elles ont aujourd'hui de grandes difficultés à avancer l'argent des soins, et à assumer la part qui reste à leur charge.

Ce sont des acteurs sociaux identifiés, représentés dans le monde salarial, qui vont le faire savoir en participant, en novembre 1995, à un mouvement social intense qui regroupe une population assurée mais qui ne se sent plus protégée. Tandis que les chiffres tombent, accablants pour le système de soins français : le pays d'Europe où l'on est le moins remboursé et où l'on consomme le plus. Mis à mal par la crise économique, le concept d'égalité, pourtant fondateur du lien social, s'obscurcit et se délite. Si nos patients ont intégré, pour la plupart, le droit commun, sont-ils entrés dans un système de soins égal pour tous ou inégal pour tous ? En d'autres termes, souhaitons-nous partager avec tous le système de soins ? Il faudrait alors en redessiner les contours, et reconstruire, dans un autre paysage social, la logique solidaire de son financement et la logique égalitaire de sa prise en charge.

C'est bien celle-ci qui fait loi lorsqu'en 1996 le gouvernement semble reprendre à son compte le concept d'« assurance maladie universelle » qui, de fait, donne d'emblée la qualité d'assuré social à toute personne résidant régulièrement en France. La fameuse formule « droits à justifier », qui sévit sur la carte provisoire du client de nos dispensaires, va disparaître. Et avec cette formule un espace de non-droit dans lequel s'est inscrite l'intervention humanitaire. Dix ans après le *Rapport Revol* et les premières interventions humanitaires en France, alors même que le système de soins devient moins

accessible au plus grand nombre, il intègre de fait les plus démunis. Législation et dispositifs sont en place, et même les administrations ont revu leur copie en créant, par le biais de l'assurance maladie universelle, un assuré social « de fait » qui n'est plus un assuré social fantôme.

Être un médecin égal

Mais si la pauvreté a mis en lumière les dysfonctionnements de notre système, elle a également mis en lumière les limites de notre pratique professionnelle. Situés à la périphérie de notre activité, ces patients révèlent des obstacles qui sont au centre de notre pratique médicale. Nous sommes formés à une médecine qui consisterait à recueillir, dans l'ordre, une série de données utiles, prêtes à s'intégrer dans un ensemble déjà codé. Auprès de ces patients, le recueil de telles données est impossible. Nous sommes formés à faire des hypothèses et à les vérifier, à éliminer les informations contradictoires, nous sommes formés à repérer et à exclure, à arracher la vérité comme une victoire. Alors, face à des êtres inégaux devant la maladie, inégaux devant la santé, inégaux devant la plainte, qu'est-ce qu'être le « même médecin » pour tous ? Et tous, qui est-ce, en particulier ? Si dans l'espace public les politiques s'emploient, dans le meilleur des cas, à promouvoir des principes d'égalité républicaine, qu'en est-il de l'espace intime de notre pratique, la consultation ?

Les pratiques médicales en situation extrême dans les ghettos que sont les dispensaires humanitaires nous ont amené à poser cette question d'une façon en quelque sorte réciproque, et à considérer que la question de l'accès du malade au médecin pose toujours la question de l'accès du médecin au malade.

Sommes-nous devant ces patients des médecins démunis ? Quel accès avons-nous à ces malades ? Il nous semble que, là comme ailleurs, la pratique clinique consiste à recueillir, à partir de l'infinie diversité des êtres et des corps, des données fiables susceptibles de guider un geste de soin. Le travail clinique ne consiste à rien d'autre qu'à rassembler, à partir du désordre de la parole humaine, et d'une cohorte de plaintes variables à l'infini, quelques signes qui pourront s'intégrer dans la même grille. Il consiste aussi, en restituant à chacun des mots qui soient ses mots, un corps qui soit son corps, à restaurer une égalité de réponse, car s'il n'y a pas, pour le médecin, obligation de résultat, il y a obligation de moyens. La trajectoire

à accomplir pour restaurer cette égalité de réponse, et donc de traitement, est variable et plus ou moins accidentée. Elle nous conduit toujours à retrouver, après épuisement de leurs différences, la fantastique identité des corps. Car il n'y a pas de RMI dans le corps humain.

Passer quarante-cinq minutes à récapituler, par fragments et avec lenteur, les antécédents médicaux d'un homme qui vit à la rue depuis dix ans, couvert de plaies et ivre mort, et dont personne, jamais, n'a tenté de reconstituer l'histoire. Examiner avec soin une jeune femme toxicomane qui s'endort pendant qu'on lui parle. Elle vous montre une plaie profonde à la jambe, dont elle se plaint, mais où elle se fait des injections intraveineuses. Soigner la plaie, et être pris à témoin de cette double effraction. Appeler une interprète au téléphone pour parler en dialecte haïtien avec une femme qui vit avec dix francs par jour et dont on ne sait pas si elle est prostrée par la misère et par la faim, analphabète ou atteinte d'une pathologie grave. Être un « médecin égal », c'est s'appliquer à restaurer une égalité de traitement devant des êtres dont la seule égalité est d'être égaux en droits.

À cette fin, des outils ont été développés dans les structures MSF comme le travail pluridisciplinaire avec des assistantes sociales et des juristes, l'usage quotidien de l'interprétariat téléphonique, le renforcement des dispositifs d'accueil, la pratique d'une médecine lente, l'accompagnement physique des personnes très précarisées dans les services administratifs. Ces outils intéressent, de façon récente, des médecins généralistes libéraux, qui voient la précarité menacer des patients qu'ils avaient connus avec un emploi et des lendemains plus assurés. Cette précarité, qui rend la maladie plus douloureuse, le soin plus aléatoire, la guérison plus difficile, déplace la relation médicale. Enfin démunis, quelques médecins aux avant-postes de la pauvreté réclament des outils pour soigner, là où ils sont, ces nouveaux citoyens. L'espoir réside aujourd'hui dans cette démarche, qui s'oppose, de fait, à la mise en place, dans notre société, d'une médecine à plusieurs vitesses — c'est-à-dire à l'organisation d'une réponse médicale différente selon l'origine sociale des patients.

En tant que médecins engagés dans une organisation humanitaire, notre responsabilité est totale. Capable des pires barbaries, voire d'exactions auprès de cette population, le système de soins propose aujourd'hui des réponses : il s'agit d'utiliser ces réponses et de les faire connaître. Le système de protection sociale, quant à lui, ne présente plus de carence

objective, qui laisserait une population à la marge du droit : il s'agit de faire valoir ces droits et d'encourager nos patients à les exercer. Des médecins revendiquent la prise en charge de ces malades et réclament pour cela des outils et une formation : il s'agit d'être partenaire dans ce débat et de renoncer à ce qui aurait constitué une identité médicale « humanitaire », et à ce qui pourrait, à long terme, faire de nous des médecins différents, seuls référents qualifiés pour cette population, médecins à la marge pour personnes à la marge. Il s'agit enfin de partager une certaine compétence, afin de favoriser par tous les moyens la disparition de nos propres structures, non d'en faire la promotion. Nous pouvons affirmer qu'aucun patient réinséré dans le système de soins n'est jamais revenu dans nos dispensaires. Les malades ont depuis longtemps fait leur choix. Un choix pour lequel chacun, aussi loin soit-il dans l'exclusion, est seul compétent.

III

Tribune

DILEMMES ET PERSPECTIVES : LE POINT DE VUE D'UN RESPONSABLE DU CICR

par Pierre Gassman

Chef de délégation du Comité international
de la Croix-Rouge en Colombie

Nous tous, engagés dans l'action humanitaire internationale sur le terrain, sommes aujourd'hui confrontés à des dilemmes insoutenables. Le prix à payer pour notre persévérance aux côtés de ceux qui souffrent de la main de leurs semblables paraît trop élevé.

Que de compromis acceptés dans l'espoir de partager nos valeurs dans la durée, que de déceptions devant le cynisme et l'inertie des dirigeants politiques, que de dépit devant les euphémismes au goût du jour pour ne pas appeler la guerre par son nom, que d'angoisse devant la violence aveugle que nous devons affronter, que de douleur devant le sacrifice de nos collègues.

Aucun ordre nouveau n'est venu remplacer l'équilibre de la guerre froide. Il ne semble plus y avoir de guerre juste. On ne peut plus imputer les insuffisances de la présence humanitaire à une attitude doctrinaire de neutralité qui aurait obligé ses tenants à un respect trop scrupuleux des exigences abusives de souverainetés illégitimes, et qui par là même les aurait amenés à en faire trop peu à force de vouloir être présents de tous les côtés. La satisfaction immédiate de l'action humanitaire juste, parce que politiquement engagée en prévision de l'un ou l'autre des avènements radieux qu'on nous proposait, a fait place à la confusion devant la diversité des causes invoquées pour une barbarie omniprésente.

Pourtant, l'action humanitaire internationale n'a jamais été facile. Ni à raisonner, ni à faire. Mais dans la mesure où elle était l'apanage de la seule

Croix-Rouge et des organisations charitables d'obédience religieuse, et qu'elle se déroulait dans un contexte politique intelligible, il paraissait possible de la réinventer.

Ainsi, beaucoup pensaient que l'humanitaire qui ne se voulait que réparateur de torts, qui ne proposait qu'une réglementation de la violence au lieu de chercher en priorité à y mettre fin, devait être condamné parce qu'il validait la guerre comme partie intégrante de la condition humaine ; il fallait résolument engager l'action humanitaire dans la recherche de solutions politiques et la quête pour la paix. De corridors de tranquillité aux zones de paix, de cessez-le-feu humanitaires à l'« Agenda pour la paix », l'humanitaire et le politique sont devenus indissociables. Mais ayant acquis ce poids politique, l'action humanitaire internationale est partout récupérée : au mieux pour servir les intérêts des belligérants en perpétuant la dépendance de populations captives ; au pis, quand elle est directement attaquée, pour envoyer un message de terreur.

Encore, dans un passé récent, pouvait-on croire que l'impuissance de l'engagement humanitaire était due au silence coupable de ceux qui justifiaient leur discrétion publique par la crainte de devoir renoncer au droit que leur avait accordé la communauté des États d'aider et de protéger au moins certaines catégories de personnes. L'action humanitaire qui n'était pas accompagnée par le témoignage systématique était moralement condamnable. Il fallait donc agir et dénoncer. Aujourd'hui, aucune violation du droit, aucun excès de violence ne restent confidentiels. Mais à force de faire appel aux médias et à la conscience publique, dans l'espoir de voir la société civile infléchir l'attitude des gouvernements et pour inciter l'opinion à la générosité, les organisations humanitaires et les promoteurs des droits de l'homme ont si bien réussi leur entreprise de médiatisation que la souffrance des peuples lointains s'est aujourd'hui banalisée. Dans de nombreux contextes, on peut se demander si les médias ont encore un impact quelconque sur le comportement des belligérants alors que ceux-ci ont acquis une parfaite maîtrise des outils de communication pour leurs propres fins. En même temps, l'effort de médiatisation de l'action humanitaire a amené les gouvernements et les militaires occidentaux à la reprendre directement à leur compte, pour se donner à peu de frais une image positive et voiler leur absence de véritable engagement politique.

Une autre critique stigmatisait la dépendance des organisations humanitaires traditionnelles à l'égard des contributions financières et du

soutien des gouvernements — dépendance qui ne pouvait que les empêcher d'agir librement en ne se préoccupant que des seuls besoins objectifs des victimes. L'élan humanitaire ne pouvait trouver son origine que dans la seule sollicitude de la société civile, il devait être totalement indépendant de toute velléité d'ingérence politique de la part des autorités gouvernementales donatrices. Dès lors, il fallait créer des contre-pouvoirs, mobiliser la société civile, opposer l'humanitaire privé à la raison d'État. Conséquences du succès de ce courant de pensée, les expressions de solidarité se sont multipliées de même que le nombre d'organisations à but caritatif. Aujourd'hui, c'est la foire d'empoigne. Peu d'organismes humanitaires à vocation internationale rechignent à recevoir des fonds gouvernementaux. Ils n'arriveraient plus, d'ailleurs, à couvrir les besoins sans cet apport. Les donateurs ont maintenant le choix de leurs partenaires au point qu'ils trouvent toujours quelqu'un pour servir de paravent à des projets d'inspiration purement politique. Dès lors, il n'est pas étonnant que l'humanitaire soit aujourd'hui récupéré, autant que pendant la guerre froide, par les régimes et les bandes armées contrôlant les victimes que nous tentons de protéger et d'assister.

Beaucoup se demandaient, enfin, si les organisations humanitaires traditionnelles n'étaient pas trop respectueuses des souverainetés d'apparence factice qui s'affirmaient sur les lieux mêmes où se déroulaient les drames humanitaires de ces dernières décennies. Devait-on servir aux peuples enfin libérés du joug colonial nos valeurs philanthropiques judéo-chrétiennes ? Ne fallait-il pas combler les carences des États défaillants par un réseau d'organisations privées et encourager une société civile qui devait se fonder sur ses propres valeurs ? Ayant ainsi contribué à l'affaiblissement de la légitimité déjà fragile des institutions étatiques, les humanitaires se plaignent aujourd'hui de l'incapacité des nouveaux États à protéger leurs propres citoyens et à respecter leurs engagements internationaux. De plus, ils ne peuvent que constater l'incompréhension, voire l'hostilité, manifestées par les pouvoirs locaux à l'égard de nos élans de solidarité.

Dans ces conditions, nous sommes tous tentés, presque quotidiennement, par la renonciation et par la gratification — certaine celle-ci — du dernier coup de gueule médiatique : pourquoi ne pas claquer la porte sur notre incapacité d'agir ou, pis, appeler de nos vœux l'usage de la force armée pour rétablir l'ordre et rendre ainsi notre travail possible ? Pourtant, la seule

logique de la renonciation, du repli sur nos propres problèmes sociaux, est incompatible avec notre motivation d'humanité. Cela est valable aussi bien pour les organisations que nous avons choisies de rejoindre que pour nous-mêmes à titre individuel. D'aucuns dénonceront la volonté égoïste d'organisations humanitaires cherchant à perpétuer, à tout prix, l'existence de leur bureaucratie. D'autres s'érigeront contre l'exploitation sans scrupules du créneau de l'intervention humanitaire internationale par certaines forces armées, cherchant à justifier le maintien de leur niveau d'équipement suite à l'effacement de la principale menace externe.

À ces critiques, il faut opposer les progrès énormes qui ont été accomplis sur le chemin qui nous a menés ici. Faut-il se plaindre de voir la neutralité de l'action humanitaire, autrefois synonyme de silence, désormais ouvrir sur la dénonciation de toutes les violations du droit, par quelque côté que ce soit ? Qui peut regretter que l'on ne puisse aujourd'hui valablement dénoncer, comme procurant un avantage indu à l'ennemi ou comme violation de souveraineté, une action humanitaire menée de bonne foi sans être imposée par la force ?

Faut-il se lamenter de l'engagement des États donateurs pour l'humanitaire ? Il nous appartient de veiller, par le biais de nos propres mécanismes politiques, à ce qu'ils le fassent dans un esprit et selon des critères qui sont compatibles avec les principes d'humanité et d'impartialité que nous défendons. À nous de convaincre ces gouvernements que l'action humanitaire de la société civile mérite le soutien de l'État, mais que, dans sa mise en œuvre, nous pouvons mieux faire si nous sommes autonomes. À nous de les persuader qu'il leur appartient de trouver les solutions politiques et d'adopter les mesures nécessaires pour assurer la sécurité internationale par les moyens à leur disposition. À cet égard, il est encourageant que, face à l'emprise du politique et surtout des gouvernements donateurs, les dirigeants des grandes agences des Nations unies se rebiffent et adoptent une attitude de plus en plus critique envers les décisions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. À défaut d'indépendance, elles semblent pour le moins prendre le chemin de l'autonomie.

Ne faut-il pas se réjouir que les violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme soient désormais considérées — même si c'est encore sélectivement et timidement — comme menaces contre la stabilité et la sécurité internationales, et qu'elles servent de fondement aux interventions dans les affaires intérieures des États qui

violentent gravement leur propre population ? Pourquoi ne pas saluer le fait que les armées occidentales, dans le cadre d'interventions multilatérales, se préoccupent de problèmes d'ordre humanitaire ? Elles apprennent bien vite les contraintes imposées par la confusion des rôles ; dans le même temps, la réflexion humanitaire à laquelle elles s'astreignent ne peut que contribuer à une meilleure compréhension et à une meilleure application du droit qui limite les interventions militaires et l'usage de certains armements.

Il est positif aussi que l'hypermédiatisation de certaines interventions humanitaires et la critique qu'elle engendre aujourd'hui aient amené bon nombre de responsables politiques des pays donateurs à prendre leur distance par rapport à une attitude purement réactive. Il y a un retour de balancier vers la recherche de politiques à moyen et long terme.

Enfin, la multiplication des acteurs humanitaires, quelle que soit la confusion qu'elle ait pu provoquer, est bénéfique à plus d'un titre. La dimension des problèmes, la diversité et la complexité des contextes exigent plus d'une réponse. Aucune organisation humanitaire internationale ne peut aujourd'hui prétendre pouvoir répondre à tous les besoins, à toutes les sensibilités, partout. C'est l'existence de multiples alternatives qui permet aux uns et aux autres de suivre la voie qu'ils se sont tracée ou pour laquelle ils ont reçu un mandat formel de la communauté internationale. Les uns peuvent se taire, lorsqu'ils croient que leur unique chance de se maintenir auprès de victimes est de rester discrets et qu'ils savent que d'autres en appelleront à la conscience publique. Les autres peuvent partir lorsqu'ils estiment que leur engagement est exploité au détriment de ceux qu'ils voulaient aider ; ils savent que leur geste ne condamne que ceux qu'ils dénoncent. Quelqu'un continuera à assurer la survie des victimes, en espérant que l'impact de leur départ rende la persévérance de ceux qui restent tolérable.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES
(* sections opérationnelles)

Allemagne

Médecins Sans Frontières
Arzte ohne Grenzen
Adenauer Allee 50
D-53113 BONN
Tel (49) 228/91.46.70
Fax (49) 228/91.46.711
E.mail : do@Bonn.msf.org

Australie

Médecins Sans Frontières
215 Abercrombie Street
GPO Box 5141 Chippendale NSW 2008
SYDNEY 2001
Tel (61) 2/9319.35.00
Fax (61) 2/9319.23.83
E.mail : 100243.3671@compuserve.com

Autriche

Médecins Sans Frontières
Arzte ohne Grenzen
Gumpendorferstrasse 95
A-1060 WIEN
Tel (43) 1/59.60.39.00
Fax (43) 1/59.60.39.010
E.mail : MSF-Wien@Brussels.msf.org

*Belgique**

Médecins Sans Frontières
Artsen Zonder Grenzen
94, rue Dupré
B-1090 BRUXELLES
Tel (32) 2/474.74.74
Fax (32) 2/474.75.75

Canada

Médecins Sans Frontières
Doctors Without Borders
355 Adelaide Street
TORONTO
Ontario M5V 1S2
Tel (1) 416/586.98.20
Fax (1) 416/586.98.21
E.mail : msfcan@passport.ca

Danemark

Médecins Sans Frontières
Laeger uden Graenser
Strandvejen 171
DK-2900 HELLERUP
Tel (45) 39/62.63.01
Fax (45) 39/40.14.92
E.mail : MSF-Copenhagen@Brussels.msf.org

*Espagne**

Médecins Sans Frontières
Medicos Sin Fronteras
Nou de la Rambla 26
E-08001 BARCELONA
Tel (34) 3/304.61.00
Fax (34) 3/304.61.02
E.mail : medsf@pangea.org

États-Unis

Médecins Sans Frontières

Doctors Without Borders

11 East 26th Street

Suite 1904

NEW YORK-NY 10010

Tel (1) 212/679.68.00

Fax (1) 212/679.70.16

E.mail : Dwb@newyork.msf.org

*France**

Médecins Sans Frontières

8, rue Saint-Sabin

F-75011 PARIS

Tel (33) 1/40.21.29.29

Fax (33) 1/48.06.68.68

E.mail : office@paris.msf.org

Grande-Bretagne

Médecins Sans Frontières

124-132 Clerkenwell Road

LONDON EC1R 5DL

Tel (44) 171/713.56.00

Fax (44) 171/713.50.04

E.mail : office@london.msf.org

Grèce

Médecins Sans Frontières

Giatri Horis Synora

57 Stournari Street

GR-104 32 ATHENS

Tel (30) 1/52.00.500

Fax (30) 1/52.00.503

E.mail : Odysseas-Boudouris@Athens.msf.org

Hong Kong

Médecins Sans Frontières

GPO Box 5803

N.T. HONG KONG

Tel (852) 2/338.82.77

Fax (852) 2/304.60.81

E.mail : MSFB-Hong-Kong@Brussels.msf.org

Italie

Médecins Sans Frontières

Medici senza Frontière

Via Ostiense 6/E

1-00154 ROMA

Tel (39) 6/57.300.900

Fax (39) 6/57.300.902

Japon

Médecins Sans Frontières

Takadanobaba 3-8627

Shinj uju-Ku

TOKYO 169

Tel (81) 3/33.66.85.71

Fax (81) 3/33.66.85.73

*Luxembourg**

Médecins Sans Frontières

70, route de Luxembourg

L-7240 BERELDANGE

Tel (352) 33.25.15

Fax (352) 33.51.33

E.mail : office-lux@luxembourg.msf.org

Norvège

Médecins Sans Frontières

Eugenisgate 22, App 401

N-0168 OSLO
Tel/Fax (47) 2/259.95.90
E.mail : MSF-Oslo@Brussels.msf.org

*Pays-Bas**
Médecins Sans Frontières
Artsen Zonder Grenzen
Max Euweplein, 40
PO Box 10014
NL-1001 EA AMSTERDAM
Tel (31) 20/520.87.00
Fax (31) 20/620.51.70
E.mail : hq@amsterdam.msf.org

Suède
Médecins Sans Frontières
Laekare utan Graenser
Atlasgatan 14
S-11320 STOCKHOLM
Tel (46) 8/31.02.17
Fax (46) 8/31.42.90
E.mail : MSF-Stockholm@Brussels.msf.org

*Suisse**
Médecins Sans Frontières
12, rue du Lac
Case Postale 6090
CH-1211 GENEVE 6
Tel (41) 22/849.84.84
Fax (41) 22/849.84.88
E.mail : office-gva@Geneva.msf.org

Secrétariat international
Médecins Sans Frontières
Rue de la Tourelle 39

B-1040 BRUXELLES

Tel (32) 2/280.18.81

Fax (32) 2/280.01.73

E.mail : msf-international@bi.msf.org

Charte de Médecins Sans Frontières

Médecins Sans Frontières est une association privée à vocation internationale. L'association rassemble majoritairement des médecins et des membres des corps de santé et est ouverte aux autres professions utiles à sa mission. Tous souscrivent sur l'honneur aux principes suivants :

- Les Médecins Sans Frontières apportent leurs secours aux populations en détresse, aux victimes de catastrophes d'origine naturelle ou humaine, de situations de belligérance, sans aucune discrimination de race, religion, philosophie ou politique.
- Œuvrant dans la stricte neutralité et impartialité, les Médecins Sans Frontières revendiquent, au nom de l'éthique médicale universelle et du droit à l'assistance humanitaire, la liberté pleine et entière de l'exercice de leur fonction.
- Ils s'engagent à respecter les principes déontologiques de leur profession et à maintenir une totale indépendance à l'égard de tout pouvoir, ainsi que de toute force politique, économique ou religieuse.
- Volontaires, ils mesurent les risques et périls des missions qu'ils accomplissent et ne réclameront pour eux ou leurs ayants droit aucune compensation autre que celle que l'association sera en mesure de leur fournir.

Médecins Sans Frontières

Médecins Sans Frontières est une organisation humanitaire internationale privée et sans but lucratif, dont l'objectif est d'apporter une aide médicale à des populations éprouvées par des crises, sans aucune discrimination.

Fondée sur le volontariat, l'association est indépendante de tout État ou institution, ainsi que de toute influence politique, économique ou religieuse.

L'association a été créée en 1971 par des médecins décidés à intervenir en urgence partout où surviennent des guerres, des catastrophes, des désastres d'origine naturelle ou humaine. La philosophie de son action est contenue dans une charte à laquelle souscrivent tous les membres des Médecins Sans Frontières.

Fort d'une expérience acquise au cours de vingt-cinq années d'actions à travers le monde, Médecins Sans Frontières possède un savoir-faire, des techniques et des stratégies d'intervention éprouvés qui lui permettent de mobiliser rapidement les moyens logistiques et humains nécessaires à des secours efficaces.

Financée en grande partie par des donateurs privés, l'association jouit d'une grande souplesse d'intervention et d'une totale indépendance dans le choix de ses actions.

Le témoignage est une part de l'engagement de Médecins Sans Frontières qui, lorsque les principes humanitaires élémentaires sont violés, considère de sa responsabilité de le faire savoir.

Le réseau international de Médecins Sans Frontières réunit des sections opérationnelles et des bureaux de représentation dans dix-neuf pays. Un secrétariat international, basé à Bruxelles, est chargé des relations avec les institutions internationales.

*En 1995, plus de 2 500 Médecins Sans Frontières
sont intervenus dans 70 pays du monde.*

Version ePub réalisée par Flexedo®

www.flexedo.com