

Les attitudes humanitaires dans la région des Grands Lacs

DEPUIS le début des années 1990, un important dispositif humanitaire comprenant agences internationales et ONG a été constamment déployé dans la région des Grands Lacs (1). Il n'existe pas encore de recherches analysant et comparant de manière systématique les diverses interventions sur le terrain mais il est prévisible que leur première tâche sera de dissiper l'illusion qui consiste à représenter l'action humanitaire dans cette région comme un ensemble homogène (2). De fait, selon les moments et selon les lieux, la mise en œuvre de l'assistance a pris des formes bien différentes. Pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les attitudes des pays occidentaux et des Nations unies, attitudes allant de l'implication plus ou moins directe dans les conflits au pur et simple désengagement, ont largement pesé sur les possibilités d'intervention des acteurs humanitaires. Par ailleurs, les modalités de distribution de l'aide ont été tant internes qu'externes aux territoires des États. Les interventions ont consisté dans des actions ponctuelles de secours ou bien ont donné lieu à des opérations prolongées dans la durée. Enfin, les dispositions des responsables politiques locaux à l'égard des équipes travaillant sur place ont, selon les conjonctures, facilité ou au contraire entravé l'accès aux victimes, jusqu'à, dans ce dernier cas, menacer de tuer et même tuer aussi bien le personnel national que le personnel international (3). En fonction de ces divers paramètres, les opéra-

(1) Ce travail portera principalement sur les organisations de secours.

(2) Signalons cependant un rapport concernant le Rwanda : *La réponse internationale au conflit et au génocide : enseignements à tirer de l'expérience au Rwanda*. Comité directeur de l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda, Copenhague, mars 1996.

(3) Il y a lieu également de mener des enquêtes sur les implications économiques

de l'aide humanitaire pour les groupes en conflit. A notre connaissance, ces études n'ont pas encore été réalisées en ce qui concerne la région des Grands Lacs, elles sont cependant nécessaires à l'appréciation du rôle des interventions humanitaires sur la dynamique de la violence. Cf. François Jean, « Aide humanitaire et économie de guerre », in F. J. et J.-C. Rufin (dir.), *Économie des guerres civiles*, Paris, Hachette, 1996.

tions humanitaires doivent être départagées en types distincts, types que les recherches auront à construire en même temps qu'elles estimeront l'efficacité de ces opérations et analyseront leurs conséquences sociales et politiques.

Nous n'entamerons pas ici cette analyse, nous contentant de garder en tête que l'histoire récente de la région des Grands Lacs permet d'observer, à une intensité rarement atteinte, les contradictions, les impasses, les dépendances, qui caractérisent la mise en œuvre d'actions humanitaires. Nous nous intéresserons plutôt aux attitudes qui, elles, se retrouvent identiques quelle que soit la diversité concrète des opérations. En effet, l'analyse rétrospective des interventions qui furent celles des agences de l'ONU, des organisations humanitaires internationales et des grandes ONG (4) laisse percevoir des logiques sous-jacentes aux actions menées entre 1991 et 1997. Nous essaierons d'esquisser une interprétation de ces logiques à partir de quelques exemples.

Le but de ce travail est de rechercher si les attitudes des acteurs ont contribué à la création d'un « espace humanitaire » au sens où l'entend Rony Brauman, cet espace ne pouvant exister que si un ensemble de conditions est préservé, conditions sans lesquelles l'action humanitaire risque d'être instrumentalisée par des groupes ou des gouvernements qui mettent à exécution des projets politiques meurtriers (5). Ces conditions : pouvoir parler librement avec les personnes concernées, évaluer leurs besoins et les satisfaire sans subir de pressions, vérifier que les secours arrivent bien à leurs destinataires.

Savoir ou ne pas savoir, se taire ou prendre la parole, se résoudre à la dépendance ou faire défection : nous nous inspirerons du modèle d'analyse d'Albert O. Hirschman (6) pour clarifier la diversité des comportements propres aux individus et aux organisations engagés dans l'action humanitaire en Afrique centrale.

Savoir ou ne pas savoir

L'urgence qui préside le plus souvent aux opérations de secours n'est pas favorable à une compréhension en profondeur des

(4) Dans cet article, nous ne considérons pas les institutions religieuses établies de longue date dans les pays (telle Caritas), bien que celles-ci aient joué des rôles humanitaires importants. Leurs liens avec les Églises et les gouvernements locaux relèvent d'une histoire spécifique.

(5) R. Brauman, *Humanitaire, le dilemme*, Paris, Les Éditions Textuel, 1996, p. 43.

(6) A. O. Hirschman, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995 (1^{re} édition en 1970 sous le titre *Exit, Voice and Loyalty*). Hirschman avait élaboré ce modèle pour rendre intelligibles des comportements individuels et collectifs à l'égard du marché ou des organisations (politiques, syndicales...).

conflits. Ainsi, au Rwanda, en février-mars 1993, un dispositif humanitaire d'urgence est mis en place pour assister une population d'environ 800 000 « déplacés » arrivée en moins de trois semaines dans les préfectures de Ruhengeri, Byumba, Kigali (7). Fin octobre, sont en outre créés une vingtaine de sites d'accueil au sud et à l'est du Rwanda pour près de 300 000 réfugiés burundais (8). Quelles visions des guerres civiles rwandaises et burundaises les acteurs humanitaires ont-ils à cette époque ? Quelques responsables agissant sur place, notamment au CICR et au HCR, ont acquis, personnellement, une connaissance bien informée du contexte historique et politique local ; en outre au niveau central des agences et des organisations ont été rassemblées ou produites des synthèses et des expertises dont disposent, à ce niveau, les institutions. Mais ce dont nous voulons rendre compte c'est des perceptions auxquelles adhèrent les intervenants répondant aux urgences : leurs repères d'action, les termes et jugements auxquels ils recourent pour qualifier les réalités qu'ils constatent. Or il est clair qu'à ce niveau, dans la plupart des cas, les savoirs experts accumulés par les analystes des conflits rwandais et burundais ne sont pas mobilisés et traduits en cadres politiques d'action.

Sur le terrain, les équipes de secours, prises par leurs tâches, manquent de recul. Par exemple, en 1993, les taux de mortalité dans les camps étaient très élevés : durant plusieurs mois, la Croix-Rouge rwandaise a détourné une très grande partie de l'approvisionnement au profit des plus hautes autorités du pays (9). Or, la tendance la plus courante des acteurs humanitaires n'a pas été de réorienter leur action en fonction de ce savoir – les détournements, la famine – ce qui, de soi-même, aurait entraîné de nouvelles interrogations et de nouveaux besoins d'investigation sur le contexte politique. Ainsi, la plupart n'ont pas éprouvé la nécessité d'expliquer pourquoi l'attaque du FPR avait provoqué une fuite aussi immédiate et massive de la population alors qu'il n'est pas du tout courant qu'une offensive militaire fasse le vide total dans la région attaquée. Les ONG de secours n'ont pas fait intervenir dans leur action locale, du moins à ses débuts, la nécessité d'identifier les groupes politiques qui avaient intérêt à développer l'extrémisme ethnique au Rwanda comme au Burundi (10) ; elles percevaient

(7) A la suite des massacres de populations tutsi perpétrés au nord du Rwanda, le FPR rompit les accords de cessez-le-feu et intervint militairement. Il s'ensuivit un déplacement de populations rapide et massif.

(8) Le 21 octobre 1993, le président démocratiquement élu du Burundi, Melchior Ndadaye, d'origine hutu, est assassiné par des militaires. Il s'ensuivit immédiatement des tueries de populations tutsi

perpétrées par des civils hutu, de leur côté, des unités de l'armée massacrèrent des populations hutu. Par dizaines de milliers, des Burundais se réfugièrent dans les pays limitrophes.

(9) Ainsi, sur 300 000 réfugiés burundais, 9 000 moururent en 3 mois.

(10) Sur l'histoire de ces groupes et de leurs pratiques politiques, voir C. Vidal, « Les politiques de la haine », *Les Temps Modernes*, n° 583, juil.-août 1995 [numéro

mal également que les réfugiés burundais au Rwanda n'étaient pas uniquement les victimes des exactions commises par l'armée burundaise mais que certains d'entre eux avaient commis des crimes très graves avant de fuir.

Qu'implique, en ce qui concerne la création d'un espace humanitaire, la méconnaissance ou la mise entre parenthèses des buts politiques effectivement poursuivis par les partenaires et les interlocuteurs ? Cela peut aller jusqu'au risque de participer, en toute inconscience, à la réalisation d'objectifs meurtriers. Par exemple, dans un camp de réfugiés burundais situé dans la préfecture de Gikongoro (1993), le personnel burundais, engagé par une ONG pour s'occuper des blessés, participait à des entraînements militaires avec l'armée rwandaise afin d'organiser des milices et de préparer des attentats au Burundi. En clair, l'ONG salariait des gens qui se préparaient à commettre des crimes : lorsqu'elle découvrit leurs entraînements, elle les licencia.

L'urgence ne suffit pas à expliquer la concentration sur les seuls problèmes concrets. Là-dessus, nous suivons R. Brauman : « [...] la complexité, voire l'opacité du contexte dans lesquelles elles [les ONG] interviennent, est telle qu'elles ont tendance à se réfugier dans un pragmatisme qui permet d'évacuer l'anxiété née de la difficulté à maîtriser un environnement perçu comme marécageux » (11). Ce pragmatisme paraissait, en 1993, d'autant plus justifié qu'un accord de paix entre le FPR et le gouvernement rwandais avait été préparé et signé à Arusha (4 août) et qu'en octobre, le Conseil de sécurité des Nations unies arrêta le déploiement d'une mission d'assistance au Rwanda.

Silence ou prise de parole

Les détournements de l'aide par les plus hautes autorités du pays au Rwanda en 1993, le génocide des Rwandais tutsi en 1994, l'appropriation de la « manne humanitaire » par les responsables du génocide qui contrôlaient les camps installés au Kivu et en Tanzanie, la continuation des politiques génocidaires dans ces mêmes camps, le massacre de milliers de personnes perpétré, en avril 1995, dans le camp de Kibeho par l'armée du nouveau gouvernement de Kigali, les tueries systématiques et incessantes de civils accomplies au Burundi tant par l'armée gouvernementale que par la rébellion, l'usage, dans certains cas, des prisons comme instruments de liquidation physique au Rwanda, l'extermination de groupes impor-

spécial, « Les politiques de la haine. Rwanda, Burundi, 1994-1995. »].

(11) R. Brauman, *op. cit.*, p. 71.

tants de réfugiés par les troupes de l'Alliance au Congo-Zaïre (12), les représailles sanglantes exercées sur des civils par l'armée rwandaise en réponse aux attentats terroristes commis par des *intera-hamwe* (13) : témoins directs, les acteurs humanitaires ont eu constamment à refuser ou à accepter « la complicité du silence » avec les organisateurs d'exactions et de massacres (14). En d'autres termes, ils ont eu à se déterminer entre la désignation publique et ciblée des responsables ou le silence (la pratique d'une dénonciation généralisante de l'insécurité, de la gravité de la situation étant essentiellement, à notre sens, une forme diplomatique de silence).

Se taire a représenté un soutien objectif à des projets de massacre, par exemple lorsque le racket de l'aide (à partir de l'été 1994) permettait de financer des opérations terroristes lancées à partir des camps du Kivu contre le Rwanda. Se taire a offert un commode alibi à des exactions organisées par un gouvernement. Ainsi, en avril 1996, l'armée burundaise, pour couper la guérilla de sa base sociale, initie une politique de regroupement forcé des populations rurales. Ces opérations militaires de déplacement de populations débutent dans la province de Karuzi. Dans cette province, près de 100 000 personnes sont regroupées, sur une douzaine de sites, à la fin de l'année 1996. Les paysans refusant de quitter leurs collines sont considérés comme des rebelles et susceptibles d'être abattus sur le champ. Les habitants des camps sont triés selon leur degré d'adhésion à la politique gouvernementale de lutte contre la guérilla. Certains « regroupés » sont utilisés par l'armée pour détruire des maisons, brûler des champs et participer à des battues afin de déloger les membres de la guérilla.

L'ONG intervenant dans cette province, en dépit d'une perception claire du processus en cours, décide un embargo total de l'information sur cette question. L'information n'est transmise ni aux autres missions burundaises de cette ONG, ni aux autres organismes d'aide. Dans ces camps la mortalité est deux fois supérieure à celle des familles restées sur leurs collines. Des actions d'assistance sont entreprises dans les camps pour couvrir les besoins sanitaires des populations regroupées. Privé de ce soutien, le gouvernement ne pourrait procéder à ces regroupements forcés sans

(12) En octobre 1996, débutent dans le Sud-Kivu les opérations militaires menées par l'AFDL (Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo) alliée à des éléments ougandais et rwandais, opérations qui aboutiront à la conquête du pouvoir par L.-D. Kabila. Les camps de réfugiés sont attaqués par l'AFDL. A partir du 15 novembre, commence un retour massif de réfugiés rwandais dans leur pays. D'autres réfugiés, par centaines de milliers (entre 400 000 et

600 000 selon les estimations), s'enfuient. Ils seront traqués par des forces de l'Alliance qui commettront de nombreux massacres.

(13) Nom donné aux miliciens qui participèrent au génocide et menèrent, plus tard, des attaques armées contre le Rwanda.

(14) Sur certains de ces événements, voir J.-H. Bradol, « Le temps des assassins et l'espace humanitaire, Rwanda, Kivu, 1994-1997 », *Hérodote*, n° 86-87, 1997.

provoquer une catastrophe sanitaire et donc une crise politique importante. En décembre 1997, les regroupements forcés s'étendent à sept des quinze provinces du pays. En février 1997, 500 000 personnes vivent dans ces camps selon le Premier ministre burundais. Le problème devient public. D'intenses pressions internationales s'exercent sur les autorités pour limiter cette politique dont l'objectif initial était le regroupement forcé de deux millions de personnes. Ces pressions auraient pu démarrer six mois plus tôt si l'ONG en question avait diffusé un message d'alerte. Mais la diffusion de cette information était perçue comme dangereuse pour le maintien de l'accès aux populations concernées et pour la sécurité des membres des agences humanitaires.

Dépendance ou défection

Quand les acteurs humanitaires sont confrontés à des entreprises d'extermination constituant une négation radicale de l'espace qu'ils ont pour tâche de créer, un espace où s'exprime encore l'intention de préserver la vie sans la priver de dignité, le maintien de leur présence peut être une assistance pour les assassins, non pour les victimes. Cette analyse s'applique à la politique humanitaire qui a prévalu à l'égard des camps regroupant, au Burundi, en Tanzanie et au Zaïre, une population qui comptait plusieurs centaines de milliers de réfugiés rwandais (près d'un Rwandais sur trois) ayant fui leur pays, de mai à juillet 1994. Ces exodes déclenchèrent une mobilisation exceptionnelle des organisations de secours (rappelons qu'une épidémie de choléra et de dysenterie entraîna 50 000 morts parmi les réfugiés au Zaïre). Une telle mobilisation était indispensable afin d'éviter que ces mouvements de population n'aboutissent à des catastrophes encore pires. Mais, une fois la situation sanitaire stabilisée, que signifiait continuer des programmes d'aide dans des camps qui, au Zaïre, servaient de base arrière aux organisateurs du génocide des Rwandais tutsi ?

Le HCR avait accepté de traiter en réfugiés l'ensemble des populations en fuite (15). De ce fait des responsables et des exécutants du génocide se trouvèrent protégés, assistés ; ils encadrèrent la population de la plupart des camps, ils contrôlèrent la distribution de l'aide, perpétuèrent des politiques de haine. A Benaco,

(15) Devant l'ampleur des phénomènes de fuite collective liés à des situations de conflit, la définition du réfugié ne s'applique plus nominalement aux seuls individus : cette définition élargie fut 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. Mais le statut du HCR – 14 décembre 1950, art. 7 (d) – précise que le mandat du HCR ne s'exerce pas sur les personnes dont on a des raisons sérieuses d'estimer qu'elles ont commis un délit.

en Tanzanie, les miliciens ont assassiné des membres de familles mixtes (provenant de mariages entre Hutu et Tutsi) qu'ils considéraient comme Tutsi ; au Kivu, ils menaçèrent ou tuèrent des personnes qui avaient manifesté l'intention de revenir au Rwanda (16) ; ils ponctionnaient l'aide, exigeaient des cotisations.

La société reconstituée dans les camps sous l'autorité de leaders qui, aux termes de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948, auraient dû être poursuivis pour leur responsabilité dans le génocide, était commandée par des principes antinomiques avec l'espace humanitaire.

Certaines ONG quittèrent les camps, mais elles furent rares (17). Ainsi, la section française de MSF, dénonçant publiquement le dévoiement du statut de réfugié et le soutien apporté à des criminels, « fit défection » : en décembre 1994, elle quitta les camps au Zaïre et en Tanzanie (18). En majorité, les acteurs humanitaires ont accepté de maintenir un système d'assistance alors qu'ils étaient en mesure de juger que ce système devait, selon toutes probabilités, produire de nouvelles victimes.

Les ONG continuèrent à remplir des contrats. Certes c'était aller dans le sens de leurs intérêts financiers mais nous ne pensons pas que l'analyse de ces choix en termes strictement économiques, en terme de réponse au marché, soit une explication suffisante du comportement de toutes les organisations qui ont décidé de rester. La loyauté à des principes a été invoquée, en particulier au principe de neutralité à l'égard des belligérants. Cependant, lorsque l'assistance sert les projets d'un groupe politico-militaire recourant à des pratiques criminelles, s'agit-il encore de neutralité ? Autre principe, la priorité du secours aux victimes : il faut donc éviter les déclarations qui conduiraient à l'expulsion des humanitaires. Pourtant, une défection générale des ONG aurait sans doute contraint le Conseil de sécurité et les bailleurs de fonds à reconsidérer leur politique vis-à-vis des camps.

Une analyse des formes d'assistance mises en œuvre dans la région des Grands Lacs durant les années 1990 montrerait en fonction de quels principes et intérêts les organisations ont agi et la diversité de leurs pratiques. Cependant la tendance dominante des organisations a été de se comporter comme si les instances politiques internationales avaient seules le pouvoir légitime de prendre les décisions fondamentales. Elles ont suivi les directions fixées par les agences des Nations unies, tandis que ces dernières n'ont pas

(16) Le nombre de morts dus à de tels actes pourrait atteindre 4 000. Cf. *La réponse internationale...*, op. cit., p. 29.

(17) Entre autres, International Rescue Committee.

(18) Les autres sections MSF quittè-

rent les camps à l'automne 1995. Cf. Médecins sans frontières, *Populations en danger*, Vincent Faber, Rwanda, deux ans après : une crise enlisée, un monde humanitaire en désarroi, Paris, La Découverte, 1996.

contesté, au moins publiquement, les orientations politiques qui l'ont emporté à l'ONU. Du coup, les acteurs, privés d'initiative mais gérant des sommes considérables, ont sous-traité des politiques voulues par les États influents à l'ONU (19).

En raison de cette tendance générale, l'opinion finit par considérer que les intervenants humanitaires, dans leur ensemble, n'avaient d'autre choix que d'exécuter des ordres qui, somme toute, les faisaient vivre. Or, ce n'est nullement le cas : agences et ONG connaissent, il est vrai, toutes sortes de pressions et d'entraves. Mais, dans le passé, comme durant la décennie 1990, les humanitaires ont la capacité de résister à des politiques qu'ils jugent contraires à leur mission.

Si le HCR est bien une agence humanitaire de l'ONU, il dispose d'un mandat spécifique pour accomplir sa mission et peut, en vertu de ce mandat, refuser de continuer à appliquer une directive. Par exemple, à la fin des années 1980, le HCR a suspendu ses activités dans des camps de réfugiés éthiopiens en Somalie pour trois raisons qui furent publiquement exprimées : le nombre des réfugiés était outrageusement exagéré, les groupes militaires se livraient au pillage de l'aide humanitaire et opéraient des recrutements forcés à l'intérieur des camps. Cette défection, alliée à une prise de parole, pour reprendre la problématique d'Hirschman, ne fut pas dénoncée par le secrétaire général de l'ONU. N'était-ce pas la possibilité d'une attitude comparable à l'égard des camps de réfugiés rwandais au Zaïre, mais possibilité non saisie, qu'évoquait, récemment, le haut-commissaire adjoint du HCR, lorsqu'il déclara nécessaire une critique de l'attitude de l'agence durant les années 1994-1995 (20) ?

Dans cette même perspective d'analyse, en 1985, une ONG internationale (MSF) dénonça ouvertement la politique meurtrière de transfert forcé de populations menée par le gouvernement éthiopien avec les moyens de l'aide internationale. Sa prise de parole n'eut pas d'autre effet immédiat que l'expulsion de l'ONG contestataire, les autres ne s'étant pas ralliées à cette protestation. Cependant, quelques mois plus tard, sous la pression des principaux bailleurs de fonds, les déportations cessèrent.

Raymond Aron distinguait trois dimensions de jugements

(19) Nous ne voulons nullement donner l'impression que les directions prises ne faisaient pas l'objet de discussions, de critiques souvent très dures. Sauf exception et il y en eut, les débats demeuraient internes, ne concernaient plus généralement que les instances centrales et des experts, mais n'aboutissaient pas à des interrogations publiques destinées à réorienter les choix fondamentaux.

(20) En 1997, S. Vieira de Mello, haut-commissaire adjoint du HCR, déclare : « *Nous essayons de faire notre auto-critique. Nous allons tenter de définir quelle attitude le HCR aurait pu adopter en 1994 et 1995, qui aurait forcé les gouvernements à nous aider pour que les choses ne mènent inexorablement à cette souffrance des réfugiés...* », *Le Monde*, 5 juil. 1997.

applicables aux conduites diplomatiques. Une dimension de rationalité finale (« Le but étant connu ou supposé, les moyens employés ont-ils été efficaces ? Était-il raisonnable de les tenir à l'avance pour efficaces ? »), une dimension d'analyse du possible (d'autres buts et d'autres moyens ne pouvaient-ils être adoptés ?), une dimension morale ou politique (« Était-il légitime selon la coutume, le droit international ou la moralité, de se donner de tels buts ou d'employer de tels moyens ? ») (21). Ce modèle critique est transposable aux conduites humanitaires.

En ce qui concerne la première dimension, l'action humanitaire possédait et a employé les moyens financiers, les capacités logistiques et le savoir-faire nécessaires à la réalisation de ses objectifs. Mais ce jugement pragmatique perd toute signification dès lors que n'est pas appréciée la distance entre les intentions – travailler dans l'intérêt des victimes – et les résultats. Dès que ne sont plus considérées les conséquences de l'action, aussi bonnes fussent les intentions, il n'est pas « raisonnable » d'attribuer à la seule efficience technique, aussi grande soit-elle, le pouvoir de créer un espace humanitaire. Ainsi, dans le cas évoqué plus haut des déplacements forcés de populations paysannes au Burundi, l'assistance sanitaire apportée dans les camps contribuait à encourager une politique meurtrière.

Quant à la dimension de possibilité, elle a été explorée dans cet article où ont été examinées les diverses attitudes des acteurs humanitaires, celles qu'ils ont eues, celles qu'ils auraient pu avoir.

Raymond Aron, enfin, reconnaît que la critique politico-morale portant sur les conduites diplomatiques (et militaires) « ne dispose pas de critère simple et clair » étant donné que les calculs de puissance sont à la base des décisions prises par les États. Or, cette critique est fondatrice des principes humanitaires : à ne pas la mener systématiquement, à ne pas respecter, quoi qu'il en coûte, une éthique de la responsabilité, les humanitaires risquent de s'engager dans des actions qui aggravent le sort des victimes.

Jean-Hervé Bradol
Médecins sans frontières
Claudine Vidal
CNRS

(21) R. Aron, *Études sociologiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 97.