

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38, rue Saint Sabin
75011 Paris
tel/fax : 01 48 06 48 86
diffusion@eclm.fr
www.eclm.fr



Les versions électroniques et imprimées des documents sont librement diffusables,
à condition de ne pas altérer le contenu et la mise en forme.
Il n'y a pas de droit d'usage commercial sans autorisation expresse des ECLM.

« SI C'EST UN DEVOIR ET S'IL EXISTE AUSSI UNE
ESPÉRANCE SÉRIEUSE DE RÉALISER L'ORDRE DU
DROIT PUBLIC, (...) LA PAIX PERPÉTUELLE QUI
SUIVRA CE QUE L'ON A NOMMÉ À TORT JUSQU'ICI
DES TRAITÉS DE PAIX N'EST PAS UNE IDÉE
CREUSE MAIS UN PROBLÈME QUI, SOLUTIONNÉ
PEU À PEU, SE RAPPROCHE CONSTAMMENT DE
SON BUT. »



EMMANUEL KANT, PROJET DE PAIX PERPÉTUELLE (1795).



N° 90

JOURNÉE DE TRAVAIL SUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS



« ATELIER DE
SUD »
2 DECEMBRE 1996
COMPTE RENDU



INTERNATIONAL ALERT

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	2
LISTE DES ACRONYMES	4
AVERTISSEMENT	5
INTRODUCTION.....	6
MOT D'ACCEUIL ET PRESENTATION DES ENJEUX DE LA JOURNEE .	7
MOT D'ACCUEIL – Par Michel Brugière, Médecins du Monde.....	7
OUVERTURE DES TRAVAUX ET ANIMATION – Par Philippe Chabasse, Handicap International / Coordination Sud.....	8
LA NOUVELLE DONNE MONDIALE, LES TYPOLOGIES DE CONFLITS – Par Jean-Christophe Rufin, Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)	10
L'INITIATIVE DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE PREVENTION DES CONFLITS – Par Michel Rocard, Parlement Européen.....	15
L'EXPERIENCE DES ONG SPECIALISEES DANS LA PREVENTION, RESOLUTION, TRANSFORMATION DES CONFLITS – Par Eugénia Piza-Lopez, International Alert	21
REACTIONS.....	24
1) DIPLOMATIE ET INTERDISCIPLINARITE.....	24
2) DE LA FIN DES CONFLITS ?	25

ATELIERS DE TRAVAIL	27
INTRODUCTION	27
I – UNE PLACE PRIVILEGIEE SUR LE TERRAIN DES CONFLITS ?	27
I.1 – UNE CONNAISSANCE PROFONDE DE SITUATIONS SPECIFIQUES ?.....	27
1.2 – LES EFFETS PERVERS DE L'ACTION DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE.....	29
1.3 – QUELLES LIMITES DONNER A L'ACTION ?	31
II – LA PREVENTION, L'HUMANITAIRE, LE DEVELOPPEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME	32
II.1 – LES ONG DOIVENT-ELLES INCLURE LA PREVENTION DANS LEUR MANDAT ?.....	32
II. 2 – LE DEBAT HUMANITAIRE/DROITS DE L'HOMME/DEVELOPPEMENT.....	34
II. 3 – L'HUMANITAIRE ET LA MEDIATISATION	36
III – PREVENTION ET COOPERATION	37
III. 1 – SUR LE TERRAIN, DES ATTITUDES DIFFERENTES	37
III. 2 – LES ONG ET LES ORGANES INTERGOUVERNEMENTAUX.....	38
III. 3 – POUR UNE COOPERATION DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX	39
IV – PHILOSOPHIE HUMANITAIRE ET ACTION POLITIQUE.....	42
IV.1 – LA BASE IDENTITAIRE DE L'ONG	43
IV.2 – LA RESPONSABILITE HUMANITAIRE	45
IV.3 – PEUT-ON INFLUENCER LES DECIDEURS ?.....	46
CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	48

Cette synthèse a été réalisée par Nathalie HERLEMONT

LISTE DES ACRONYMES

CCTD : Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement

CICR : Comité International de la Croix-Rouge

FAR : Forces Armées Rwandaises

HCR : Haut Commissariat pour les Réfugiés

IA : International Alert

MDM : Médecins Du Monde

MSF : Médecins Sans Frontières

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

UE : Union Européenne

UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

AVERTISSEMENT

Le présent document est le fruit d'un « Atelier de SUD » organisé le 2 décembre 1996 par Coordination SUD et International Alert, et piloté par Handicap International, Médecins du Monde, Médecins Sans Frontières et la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de L'Homme.

Cet atelier a été l'occasion d'échanges directs et parfois interrogatifs sur un concept large : la prévention des conflits. Les regards que les participants ont portés sur cette notion ont été variés, montrant la multiplicité des facteurs et donc des actions qui peuvent à un titre ou à un autre prétendre influencer le sujet. Il y a donc là une première matière pour agir mieux, et pour investir des terrains qui jusqu'alors semblaient extérieurs aux mandats humanitaires : études de l'impact géopolitique des actions, remontée ciblée de témoignages, appui aux droits de l'homme et aux transitions démocratiques, médiation intercommunautaires etc. Peut-être ces domaines resteront-ils hors du champ humanitaire stricto-sensu et devront-ils relever d'initiatives spécifique : le cas d'International Alert est de ce point de vue révélateur ; en tous les cas des besoins auront été identifiés, auxquels les sociétés civiles auront à répondre.

C'est précisément l'objectif de ces actes, qui ne constituent nullement une parole officielle et encore moins univoque des intervenants, mais une base pour des développements ultérieurs espérons-le, fructueux.

Coordination SUD

INTRODUCTION

Trois ateliers de travail ont été mis en place, qui devaient permettre de réfléchir sur les différents thèmes introduits précédemment, en s'appuyant plus précisément sur les expériences vécues par différentes ONG :

ATELIER N° 1 : ACTION HUMANITAIRE EN SITUATION DE CONFLIT (Animateur : M. Philippe Chabasse, Handicap International – Rapporteur : M. Richard Pétris, Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme). Cet atelier avait pour objectif :

1. de dresser l'inventaire des expériences des organisations non gouvernementales humanitaires ou de développement travaillant dans les pays régions affectés par un conflit armé ;
2. d'établir dans quelle mesure les ONG mènent des actions « préventives » sur des thématiques liées aux conflits.

ATELIER N° 2 : EXPERIENCES DANS LA REGION DES GRANDS LACS (Animateur : M. Rony Brauman, Médecins Sans Frontières – Rapporteur : Mme Claire Taber-Pirotte, Groupe URD). Malgré l'acuité des questions d'actualité posées dans la région des Grands Lacs, le débat devait tenter de :

1. clarifier le concept de « prévention des crises » tel qu'il est manipulé par chacun ;
2. lire les événements de ces dernières années pour relever les opportunités, les impossibilités, les tentatives utopiques, les défauts d'analyse tels qu'ils ont été vécus au sein de chaque ONG d'une part, et dans leurs relations avec les diverses organisations internationales rencontrées ou partenaires d'autre part ;
3. répondre à la triple problématique de la pertinence, la légitimité et la forme d'une action des ONG dans un processus de « prévention des conflits ».

ATELIER N° 3 : EXPERIENCES EN EUROPE DE L'EST (Animateur : M. Claude Aiguesvives, Médecins du Monde – Rapporteur : M. Bernard Dréano, Helsinki Citizen Assembly). Les participants envisageaient :

1. de réfléchir aux spécificités éventuelles des formes d'action vis-à-vis des conflits en Europe, en examinant plus particulièrement les caractéristiques propres aux Etats post communistes, les interactions entre sociétés géographiquement ou culturellement proches, les rapports avec les institutions européennes,
2. de repérer des pratiques et examiner les conditions d'échange d'expériences.

Les travaux de ces trois groupes sont restitués ici sous forme d'une synthèse.

MOT D'ACCEUIL ET PRESENTATION DES ENJEUX DE LA JOURNEE

MOT D'ACCUEIL – Par Michel Brugière, Médecins du Monde

Je voudrais excuser tout d'abord le président. M. le docteur Jacky Mamou qui ne peut être présent aujourd'hui. En tant que bénévole, il est en effet contraint d'assurer ses consultations. J'aimerais également remercier Coordination Sud, International Alert, Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, la Fondation pour le Progrès de l'Homme et Handicap International, qui ont été à l'initiative de cette rencontre.

En introduction, je vous dirais simplement quelques mots sur le thème de la prévention des conflits tel qu'il est vu par Médecins Du Monde. Je ne crois pas que ce soit le fait du hasard, ni le fait d'errements de l'histoire, si des associations se retrouvent aujourd'hui pour réfléchir sur ce sujet. En effet, les associations sont, me semble-t-il, des formes organisées de la société civile, des espaces de citoyenneté où se retrouvent des bénévoles, des volontaires, des structures aussi, tous au service de ces associations. L'ensemble de ces acteurs s'engage pour servir et défendre une certaine idée des rapports entre les hommes, en particulier sur la base, aujourd'hui incontournable, de la valeur universelle des droits de l'homme. En cette fin de siècle, il me semble que nos associations citoyennes font le constat de l'échec d'un immense espoir né au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Que doit-on penser, en effet, cinquante ans après la création de la Charte des Nations Unies, par laquelle les Etats s'engageaient à maintenir la paix dans le monde et à lutter contre la pauvreté ? Qu'a fait la diplomatie, instrument de l'Etat, pour éviter, récemment, l'éclatement de la Yougoslavie, la purification ethnique ? Quelle responsabilité porte aujourd'hui notre propre Etat dans le génocide rwandais ? Pourquoi les responsables de crimes contre l'humanité et de génocide ne sont-ils pas arrêtés ? Pourquoi les tribunaux pénaux internationaux, qu'il s'agisse de La Haye ou d'Arusha, n'arrivent-ils pas à fonctionner comme on le souhaiterait, quand on sait pertinemment que jamais il n'y aura de réconciliation nationale dans un pays sans traitement de l'impunité ? Comment nous, citoyens du monde, puisqu'on parle désormais de mondialisation, pouvons-nous faire confiance à des chefs d'Etat ou de gouvernements qui ne décident qu'en fonction d'intérêts immédiats, d'intérêts égoïstes, de clientélisme et ce au mépris de la plus grande partie de l'humanité ?

Nous, associations humanitaires, en avons un peu assez d'arpenter les champs de bataille, de penser les plaies, les blessures d'hommes, de femmes, d'enfants, innocentes victimes de stratégies politiques supérieures ou, bien souvent, d'absence de courage politique. Le respect de la souveraineté des Etats est, bien malheureusement, souvent un refuge commode, mais notre indignation a réussi à entamer ce bastion. Notre engagement sur le terrain, à côté de ces populations, nos valeurs, notre indépendance politique, idéologique, religieuse, voire financière, nous donnent

aujourd'hui la légitimité et la crédibilité nécessaires pour prendre la parole. Désormais, notre responsabilité est aussi de nous faire entendre. Nous consacrant à des associations comme les nôtres, des associations médicales, nous savons bien que la meilleure façon de guérir la maladie est de la prévenir. Aussi devons-nous nous faire entendre du politique pour que sa diplomatie entre réellement dans le champ de la prévention et ne se cantonne pas uniquement au règlement des conflits. Je pense que le politique a les moyens de le faire même s'il doit encore déterminer comment.

OUVERTURE DES TRAVAUX ET ANIMATION – Par Philippe Chabasse, Handicap International / Coordination Sud

Le débat de ce jour représente la deuxième expérience des ateliers de travail de Coordination Sud, regroupement d'une soixantaine d'associations françaises qui ont pour caractéristique commune de travailler dans le domaine de la solidarité internationale, qu'il s'agisse d'urgence ou de développement. Le principe de ces ateliers est de pouvoir réfléchir entre associations sur un sujet spécifique, avec des interlocuteurs ou des intervenants non membres d'ONG. L'idée de cette journée est née de contacts que certains d'entre vous avaient avec International Alert, association très engagée dans la réflexion sur la prévention des conflits. Cette journée est co-organisée, autour de Coordination Sud et International Alert, par la Fondation pour le Progrès de l'Homme, Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde Handicap International. Je suis moi-même administrateur de Coordination Sud et un des co-directeurs de Handicap International. Je voudrais enfin remercier les représentants des pouvoirs publics qui, à titre personnel, ont accepté de venir aujourd'hui : la Commission Coopération et Développement, la Cellule d'Urgence et d'autres services qui ne manqueront pas de nous rejoindre dans la journée.

Le thème de notre débat est « la prévention des conflits », vaste programme. Je voudrais, en deux mots, situer le sujet. Un dossier vous a été remis, qui a été conçu à cette fin, je vais vous en rappeler quelques passages. L'Agenda pour la Paix du Secrétaire Général des Nations Unies, tel qu'il a été écrit en 1992, donnait une définition de la notion de prévention des conflits : « La diplomatie préventive a pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert, et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible. » La diplomatie préventive se détermine ainsi selon trois phases qui s'ordonnent graduellement selon de niveau de gravité des tensions.

1. Afin de mettre en place les conditions de construction de la paix, il faut substituer la confiance à la rivalité dans les relations internationales ou entre groupes d'une même nation.

2. Lorsqu'un conflit semble imminent, il s'agit d'éviter la conflagration par un mécanisme d'alerte qui suppose l'acquisition préalable d'informations pertinentes.

3. Dans le cas où un conflit éclate, il importe de le contenir dans son foyer initial.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si ces belles résolutions sont du ressort d'une quelconque réalité ou d'un vœu pieux. En effet, la diplomatie préventive, même si le terme aujourd'hui existe, n'en reste pas moins pensée par les

Etats en termes de zones d'influence. Cette conception a la mérite de garantir une certaine forme de stabilité et de paix dans de nombreux endroits du monde, mais a l'inconvénient de laisser des « vides sécuritaires » et de rendre difficiles les actions de prévention multilatérales. Ce sujet sera développé dans un instant par J.C. Rufin.

Le même Secrétaire des Nations Unies faisait référence au rôle des ONG dans la problématique de la prévention des conflits, précisant en septembre 1994 : « Dans la perspective de la diplomatie préventive les ONG peuvent, par leur connaissance du terrain, favoriser des mécanismes d'alerte rapide, en attirant l'attention des pouvoirs publics sur les crises naissantes et les conflits affleurants ». Face à une nouvelle donne internationale et à ces responsabilités réelles ou supposées qui nous sont confiées à nous, ONG, comment devons-nous réagir ? C'est le sens de cette journée : nous interroger sur notre légitimité dans ce domaine. Au nom de quoi pouvons-nous nous introduire dans le contexte international ? C'est aussi la question de notre crédibilité professionnelle, de nos méthodes d'analyse, que nous devons nous poser. On sait aujourd'hui qu'il ne suffit pas d'être sur le terrain pour avoir systématiquement raison. Il faut ainsi se méfier d'un amateurisme « droit-de-l'hommiste » qui est souvent l'apanage d'un certain nombre d'associations, se méfier aussi de l'espèce de toute-puissance que nous donne notre présence sur le terrain en nous permettant l'accès aux médias. Les expériences d'International Alert peuvent sans doute nous aider à mener notre réflexion dans ce domaine.

Je conclurais en ajoutant quelques mots sur les réalisations qui découlent du concept de diplomatie préventive. De nombreuses structures se sont créées, soit au niveau des instances représentatives, soit au niveau d'autres types de regroupements : le centre d'analyse pour la prévention active des conflits, lancé à Bruxelles au niveau du Parlement Européen par Michel Rocard, le plan d'action de la DGVIII pour la prévention des conflits en Afrique, l'unité spécialisée sur les mécanismes d'alerte précoce et de prévention des conflits en Afrique, récemment mise en place au sein de l'OUA. Le sujet qui nous préoccupe n'est donc pas du seul ressort de la théorie.

LA NOUVELLE DONNE MONDIALE, LES TYPOLOGIES DE CONFLITS – Par Jean-Christophe Rufin, Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS)

Avant de parler de prévention, parlons de ce qu'il faut prévenir, et de ce qu'il aurait fallu prévenir au cours de ce siècle. On dit souvent que les conflits sont de plus en plus nombreux, et notamment depuis la fin de la guerre froide. C'est une évidence relativement fautive. Il y a déjà eu, depuis 1945, des vagues de conflits aussi importantes que celle que nous connaissons depuis cinq ans. En ce sens, il serait plus approprié de parler « des » guerres froides plutôt que de « la » guerre froide. Depuis 1945, la scène internationale a en effet connu une série d'états d'équilibre puis de déséquilibre.

Schématiquement, on peut distinguer trois grandes phases de conflictualité depuis 1945. Chacune dure environ une quinzaine d'années, est marquée par une première période d'instabilité accrue et une seconde de relatif équilibre.

1. – 1945-1950, période d'instabilité. 1945 sonne la fin d'un ordre qui mettait face à face les Alliés et les puissances de l'Axe, finalement défaites. En 1950 commence la guerre de Corée : c'est la naissance de la bipolarité, avec la constitution, en 1949, du bloc soviéto-chinois. Entre ces deux dates, nous passons d'un ordre international à un autre et les conflits se multiplient (continent européen, arc du « containment », zones de décolonisation).

– 1950-1960, période de relatif équilibre. Des conflits périphériques et des conflits de décolonisation sont bien sûr présents, mais ils restent relativement peu porteurs d'enjeux majeurs entre l'Est et l'Ouest.

2. 1960-1965, période d'instabilité. La rupture sino-soviétique intervient en 1960. Une compétition formidable se fait jour dans les pays du tiers-monde, non seulement entre l'Est et l'Ouest, mais aussi entre les chefs de file du monde communiste. Conflits et mouvements armés fleurissent, notamment sur le continent africain : révolution cubaine en 1959, décolonisation du Congo belge, reprise de la guerre du Viet-Nam. L'année 1965 est cependant marquée par une résurgence de l'autorité américaine : intervention à Saint-Domingue, rôle dans certains coups d'Etat en Amérique Latine.

– 1965-1975, période de relatif équilibre. Un conflit persiste et domine la scène internationale : la guerre du Viet-Nam.

3. 1975-1980, période d'instabilité. La plupart des conflits qui agitent encore aujourd'hui la scène internationale se déclenchent à ce moment-là. 1975 est l'année du Watergate, du retrait américain du Viet-Nam ; elle marque un recul important de l'autorité occidentale. La période est encore affectée par une série de révolutions : révolution éthiopienne en 1974 et changement d'alliance dans la région, décolonisation du Sahara espagnol en 1975, conflits en Afrique Australe après la révolution portugaise, chute de Somoza au Nicaragua, invasion de l'Afghanistan par l'armée russe en 1979 après la révolution iranienne, invasion du Cambodge par les Vietnamiens, conflits au Sri Lanka... En 1980, un nouvel équilibre se fait jour, avec la position plus sévère vis-à-vis du bloc communiste imposée aux Etats-Unis par le Président Reagan.

– 1980-90, période de relatif équilibre. Elle s'achève sur l'effondrement du bloc communiste.

Ces rappels historiques montrent qu'il y a eu, sur la scène internationale, des phases successives d'équilibre et de déséquilibre, selon un rythme relativement régulier. Ces phases n'étaient pas uniquement scandées par la guerre froide. Dans cette période de gel des relations Est-Ouest, la prévention des conflits était assurée par le conflit lui-même, en quelque sorte. Entre 1950 et 1960, c'est la politique du « containment » qui assure l'ordre international ; dans la période 1965-1975, c'est la guerre du Viet-Nam qui exerce la meilleure prévention des conflits en concentrant sur elle toute la conflictualité mondiale, permettant par ailleurs une certaine entente entre les deux Grands qui négocient les accords d'Helsinki ; dans la période 1980-1990, ce sont les conflits de basse intensité qui jouent ce même rôle préventif puisqu'ils ont d'une certaine manière limité la conflictualité.

Depuis 1990, ce schéma n'existe plus ; c'est le premier caractère de la nouvelle conflictualité. On voit effectivement une accélération des conflits ; d'une certaine manière, le monde, et en particulier le tiers-monde, apparaît à vif. Comme si tout motif de querelle, tout problème de voisinage ou de minorité étaient source d'autant de conflits. Auparavant, pour qu'il y ait conflit, il fallait bien sûr qu'existent ces sources de tensions locales, mais elles étaient surdéterminées par le contexte international. Lorsqu'on veut désormais faire le recensement des conflits, on se trouve confronté à une espèce de vertige. La densité et le volume de l'ouvrage *Mondes Rebelles*, qui tente ce difficile exercice, en témoigne. Dans cette conflictualité débridée, on constate l'absence de joueurs de grande taille : aucun cadre extérieur ne permet plus de l'organiser, ni de la modérer. Il y a une sorte d'autonomisation de la conflictualité.

Dans ce monde plus mouvementé, que devient la communauté internationale ? A quoi se réduit, depuis cinq ans, l'intervention extérieure ? Beaucoup d'agitation a été déployée, des opérations onusiennes spectaculaires ont été lancées, mais finalement l'effort des grandes puissances pour maintenir la paix n'est pas comparable à ceux qu'elles fournissaient pour entretenir la guerre dans les périodes précédentes, en soutenant chez leurs voisins des rébellions, voire en les armant. Par conséquent, il y a aujourd'hui une grande faiblesse de l'action internationale. En outre, on peut se demander, lorsqu'elle s'exprime, si le bilan en est positif. Prenons l'exemple du continent africain : quelles sont les transitions qui se sont bien passées durant ces cinq dernières années ? L'Afrique du Sud bien entendu, l'Ouganda, l'arrivée au pouvoir des Erythréens et même des Tigréens en Ethiopie ; même l'arrivée au pouvoir du FPR n'est pas une catastrophe de mon point de vue personnel. Les transitions politiques en Afrique Australe, en Zambie, au Malawi sont intervenues sans trop de drames, tout comme en Tanzanie. Dans tous ces endroits, la communauté internationale n'est pas intervenue. Au contraire, là où elle a voulu opérer (Somalie, Angola), elle a laissé les territoires dans un état de conflictualité au moins aussi profond qu'avant sa venue. Je ne pense pas que la communauté internationale puisse se prévaloir d'être parvenue à arranger quoi que ce soit. A part au Mozambique, bien sûr, « miracle » qui repose à la fois sur la ténacité d'un représentant des Nations Unies et sur une modération inattendue mais réelle des acteurs locaux. Je ne crois pas que l'effort international ait

été pour grand-chose dans ce « miracle » ; c'est d'ailleurs une opération qui a fonctionné avec très peu de moyens, personne ne voulant envoyer des troupes ; l'Italie en a fourni quelques unes, sans doute parce que le représentant de l'ONU était lui-même italien.

A mon sens, la volonté de maintenir la paix est beaucoup moins grande qu'on ne l'annonce médiatiquement.

Deuxième caractéristique de cette nouvelle conflictualité : la possibilité d'une montée aux extrêmes. La conflictualité des années 80 en particulier était au contraire « enquistée » : les choses ne pouvaient prendre beaucoup d'ampleur, ni régionalement, ni en termes d'armement. La conflictualité était ainsi maintenue au niveau de guerres dites de « basse intensité ». L'armement restait généralement individuel et léger, mis à part chez les Moudjahiddin afghans qui disposèrent de Stinger au milieu des années 80. Des guerres sans marine et sans aviation se déroulaient, le niveau militaire général des conflits était plutôt faible. Ceux-ci n'en provoquaient pas moins, bien sûr, de graves conséquences sur les populations civiles. Aujourd'hui, on ne contrôle plus les moyens violents donnés aux belligérants, d'où un risque plus grand d'extension des conflits. Les belligérants peuvent aujourd'hui se procurer les armes qu'ils désirent. Eux qui dans les années 80 tenaient, le plus souvent, leurs financements d'alliés extérieurs, organisent désormais leur propre commerce. Il y a donc une possibilité forte d'accroissement du niveau militaire des conflits contemporains.

Cela est d'autant plus vrai que ces conflits mêlent, non des enjeux locaux et des enjeux planétaires comme durant la période de guerre froide, mais des enjeux locaux et des enjeux régionaux. Il est possible de voir des puissances régionales opérer dans ces conflits ; ce sont d'ailleurs souvent les seules qui y interviennent vraiment, avec des logiques violentes de domination régionale. Au Libéria par exemple, sous couvert de maintien de la paix, le Nigéria a entrepris une intervention liée à la conception de son hégémonie régionale. De la même façon, le Pakistan continue d'avoir un rôle important dans le conflit afghan alors même que cette lutte est hors de contrôle de la Communauté internationale. Dans ces pays où l'armement est important, les logiques d'affrontements locaux peuvent déboucher sur des logiques d'affrontements régionaux, impliquant parfois des équipements nucléaires, comme entre l'Inde et le Pakistan. Il y a là encore une potentialité d'explosion qui dépasse largement ce qu'elle était pendant la guerre froide, le paradoxe étant alors que l'équilibre de forces sur dimensionnées stabilisait la situation.

Face à l'essor de cette nouvelle conflictualité, faut-il intervenir, comment, et peut-on faire de la prévention ?

Sur la question de l'intervention, je suis personnellement très réservé ; la priorité doit toujours être donnée, dans la mesure du possible, aux initiatives locales. Un exemple très actuel nous est offert par le Rwanda. Les Français ont beaucoup de mal à admettre qu'un certain nombre de pays, dans cette région, ont envie de s'organiser seuls et de mener seuls leur diplomatie. Or, que ce soit les Ougandais, les Tanzaniens, les Erythréens ou les Rwandais, tous en ont la capacité et les moyens. Nous avons du mal à le comprendre parce que « notre » Afrique est une Afrique protégée : nous

n'avons laissé prendre aucune initiative. D'où notre incompréhension face à ces pays qui ont connu le chaos, certes, mais qui ont la volonté de se reconstruire et de diriger leur diplomatie. S'agissant des Rwandais, et notamment du FPR que j'ai connu à des périodes très difficiles de son histoire (particulièrement lorsqu'il a pris le pouvoir), je ne vois pas pourquoi cela ne serait pas possible. Durant toute la crise rwandaise, la France a toujours privilégié l'hypothèse de l'intervention, alors même qu'il y avait d'importantes marges de manœuvre au sein de la diplomatie locale. Cette diplomatie locale existe plus souvent qu'on ne le croit et peut être efficace.

Faut-il une intervention militaire ? Dans les années 1991-1992, une espèce de réflexe a prévalu : au moindre problème on envoie des troupes. C'était une période d'apprentissage dont il faut maintenant savoir tirer les leçons : on est conscient désormais que l'intervention militaire n'est pas toujours un gage de sécurité ; au contraire, une intervention militaire mal préparée (comme le fut celle en Somalie) peut être la source d'un accroissement du conflit, d'un brouillage complet de toutes les lignes de négociations locales... Intervention militaire et paix ne vont pas nécessairement ensemble.

On peut distinguer deux types d'opérations militaires de maintien de la paix :

1. Les opérations militaires faites avec un mandat précis, après un accord international que la force internationale vise à mettre en pratique et doit garantir (Cambodge, Salvador, Mozambique). En général, ce sont plutôt des succès. Après un conflit, certaines présences armées pour l'interposition, ou pour la sécurisation d'une zone, peuvent être utiles.

2. On se lance sans accord, et donc sans trop savoir où l'on va. C'est ce que les Anglais nomment le « do something syndrom ». On envoie des troupes parce qu'on voit décidément trop d'horreurs à la télévision et qu'il faut « faire quelque chose ». Mais on ne fait qu'aggraver les logiques d'affrontement ; dans le pire des cas, on risque de devenir une faction parmi les autres (comme cela a été dit des Nations Unies lors de l'intervention en Somalie).

Le véritable problème reste ce qui se passe pendant le conflit, avant l'accord de cessez-le-feu, C'est à ce moment-là que les choses sont cruciales. Une intervention armée est-elle utile avant un accord de cessez-le-feu ? Personnellement je pense qu'elle est très dangereuse. La phase qui précède les accords de paix est cruciale parce que c'est à ce moment-là qu'il faut véritablement établir le dialogue.

Une intervention non militaire est néanmoins possible au cours de cette phase. En témoigne l'action du CICR, qui porte un double drapeau ; faire de l'action humanitaire et faire de la médiation, notamment par le biais de ses capacités de neutralisation. En créant des zones neutres, le CICR permet aux belligérants de se rencontrer et, éventuellement, d'aboutir à un accord. Une fois la paix amorcée, l'action armée internationale peut alors intervenir pour la garantir. D'autres que le CICR devraient s'employer à la même action. Aujourd'hui, en situation de conflits, nous ne sommes plus dans le cadre de la Convention de Vienne qui régissait les rapports entre Etats ; il y a des factions auxquelles personne ne parle. Ainsi, pendant l'Opération Turquoise, notre gouvernement ne s'adressait pas au FPR parce qu'il était qualifié de « rebelle ». Inévitablement, lorsqu'on envoie des troupes face à ceux qu'elles

considèrent comme des rebelles, elles risquent de se faire tirer dessus. De la même façon, lorsque nous avions des otages aux mains des Serbes en Bosnie, notre ambassadeur était accrédité auprès des Bosniaques musulmans et ne pouvait franchir les lignes serbes. Avec qui pouvait-il négocier ? Il faut pouvoir se parler. Or les diplomates ne peuvent parler aux factions armées non reconnues. Au contraire les ONG, par la connaissance qu'elles ont de ces interlocuteurs pour l'heure « irréguliers » mais qui sont peut-être les pouvoirs de demain, ont une grande capacité, ne serait-ce que d'amener les uns et les autres à la même table pour se rencontrer.

Est-ce leur rôle ? A mon sens, oui. Faut-il des ONG spécifiques pour ce travail ? On a vu apparaître ce type d'ONG. Je pense en particulier à la communauté Santo Egidio, qui est une communauté religieuse mais fonctionnant un peu comme une ONG ; elle est proche du Vatican, c'est vrai, mais fondée au départ sur une base très post-soixante-huitarde qui a beaucoup inquiété le Vatican ; celui-ci a donc fini par récupérer le mouvement. Santo Egidio est intervenue dans les accords de Rome sur le Mozambique, en 1991 ; le représentant de l'ONG est même co-signataire de ces accords. Faut-il encourager ces initiatives privées spécialisées ? Ou faut-il adjoindre ce genre d'activité aux organisations plus traditionnelles telles que Médecins Sans Frontières, Médecins Du Monde..., qui sont présentes sur le terrain ? Je n'ai pas de réponse.

Il faut sans doute éviter la cacophonie. Le risque est aujourd'hui de voir proliférer les opérations de médiation ; chacun peut et doit définir son rôle dans ce domaine. Les organisations humanitaires ont un apport irremplaçable : elles connaissent le terrain, sont familières avec les organisations en place ; elles peuvent ainsi, mieux que d'autres peut-être, avoir un rôle médiateur. Activités humanitaires et activités de médiation doivent pouvoir se coordonner.

L'INITIATIVE DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE PREVENTION DES CONFLITS – Par Michel Rocard, Parlement Européen

J'ai quelque pudeur à me présenter face à cet auditoire. Je n'ai pour ma part aucune expérience de terrain, j'ai peu travaillé sur les conflits avant de collaborer aux travaux de la Commission des Affaires Etrangères du Parlement Européen. C'est donc avec une toute autre expertise que j'aborde le domaine de la prévention des conflits. Depuis que je travaille dans le cadre de la commission précitée, j'essaie de faire de l'observation participante et un peu de sociologie de la décision. Devant l'exigence de diplomatie préventive, je me suis demandé ce que l'on pouvait faire et comment parer un certain nombre d'insuffisances, de manques ou de difficultés. Je vais présenter le résumé de cette expérience. Mon intervention abordera essentiellement deux points : les travaux de la Conférence Intergouvernementale entre les quinze gouvernements des Etats membres de l'Union Européenne sur la cellule de planification de la politique européenne et de préparation des décisions, cellule qui, dans le cas d'un succès de la négociation, serait créée auprès du Secrétariat du Conseil de l'Union Européenne et le projet développé au sein de la Commission des Affaires Etrangères.

1. Va-t-il y avoir une initiative de l'Union Européenne en matière de prévention des conflits ?

La Conférence Intergouvernementale, qui s'est ouverte à Turin le 29 mars 1996, a pour but de modifier et d'améliorer le Traité sur l'Union Européenne, c'est-à-dire le Traité de Maastricht, dont les rédacteurs et signataires savaient qu'il comportait de multiples imperfections, notamment sur les questions de diplomatie et de défense. Incidemment, il est tout à fait important de se souvenir d'un point clé rarement souligné : c'est en 1990-1991 que l'idée s'est répandue dans les chancelleries qu'au-delà de l'aspect économique, monétaire et en partie social de la construction européenne, il convenait de donner une dimension européenne à la politique étrangère et de sécurité, ainsi qu'à une politique des droits de l'homme, de l'administration de la justice et des affaires intérieures. Jacques Delors fit un rapport devant un sommet européen en 1991 et expliqua aux gouvernements les deux dispositifs possibles pour ces nouvelles compétences. On pouvait imaginer que la politique étrangère et de sécurité d'une part, et la politique de justice, de police, de droits aux frontières et de droits de l'homme d'autre part, soient intégrées aux structures communautaires et traitées comme le reste de ces structures. Ce qui voulait dire que la Commission Européenne aurait le pouvoir d'élaboration et de proposition, le Conseil déciderait, le Parlement et le Conseil Européens co-décideraient si le texte était de nature législative, une fois la décision prise, la Commission exécuterait et la Cour de Justice contrôlerait. C'est ainsi que fonctionne le « premier pilier ». De l'avis de Jacques Delors, cette solution était la plus simple. Mais il ajouta que dans le cas où elle se heurterait à trop de réticences, on pouvait imaginer un autre processus de décision, purement intergouvernemental, où tout serait décidé à l'unanimité, sans pouvoir de la Commission en termes de proposition ou d'exécution ; une instance intergouvernementale se verrait confier les

pouvoirs. Cela pourrait être le cas soit de la PESC soit de la politique intérieure, soit des deux.

A l'issue de ces propositions, deux nations, la Grande-Bretagne et le Danemark, optèrent pour la solution dessinant trois piliers autonomes, les deux derniers fonctionnant sur le mode purement intergouvernemental. Neuf autres choisirent de tout intégrer dans la mécanique communautaire, c'est-à-dire avec un certain degré de supranationalité dans les décisions et une petite part de décisions à la majorité. La France, représentée ce jour-là par Roland Dumas, s'abstint.

Peu de bruit a accompagné ces prises de positions ; or toute la catastrophe européenne vient de là. La paralysie date de ce jour, puisque par une diplomatie incessante et efficace les Anglais vont utiliser la non solution de ce sommet européen. Les deux derniers piliers vont effectivement être organisés sur une base intergouvernementale, reposant ainsi sur l'unanimité des décisions, gage d'une paralysie certaine. Tout cela explique que les diplomaties européennes aient travaillé séparément, sur le problème de la Bosnie par exemple. Il ne s'est trouvé aucun lieu où un diplomate français ou italien aurait pu dire à son homologue allemand : « faites attention, si nous faisons sauter trop vite, en vertu de vos amitiés pro-slovenes, le cadre fédéral, il ne restera plus que la guerre pour ajuster les problèmes ». A l'inverse, aucun diplomate étranger n'a pu dire aux Français : « faites attention, nous comprenons très bien que vous ayez des sympathies pour les Serbes, mais ce sont tout de même eux qui deviennent aujourd'hui des criminels de guerre ». Ce langage n'a pas été porté là où l'on élaborait des propositions d'action. Chaque chancellerie a individuellement porté sur le conflit ses fantasmes, ses traditions culturelles, ses à priori historico-culturels, appuyés sur le travail de ses services spéciaux et d'intérêts commerciaux et géostratégiques...

Ce fiasco a clairement indiqué la nécessité de réunir la Conférence Intergouvernementale, dont les rédacteurs du traité de Maastricht avaient d'ailleurs prévu la tenue, afin d'approfondir et de clarifier les dispositions en matière de politique étrangère.

On constate ainsi qu'en matière de PESC l'Europe réagit plutôt qu'elle n'agit ; elle n'a pas de définition claire des intérêts communs. Dès octobre 1993, le Conseil Européen de Bruxelles propose de lancer un « processus de planification préalable et d'appréciation systématique des objectifs de l'Union dans les domaines clés ». Nous nous situons ici en politique étrangère globale, et pas seulement dans le domaine du traitement des crises. Ce processus devrait « permettre d'assurer le suivi nécessaire depuis l'apparition d'une situation de crise, d'étudier plus à fond et de mieux préparer les réponses envisagées et les décisions à prendre, de favoriser une vision commune et le renforcement de la collaboration entre Etats membres ». Mais quelle serait alors l'autorité responsable ? Il est en général admis, et c'est probablement la solution qui sera adoptée, que cet organe serait installé auprès du Conseil des Ministres (et plus précisément de son Secrétaire Général) et non pas auprès de la Commission. Le Conseil est à la fois l'organe de décision majeur en Europe. mais c'est aussi un frein ; il est composé de représentations nationales qui n'ont de comptes à rendre qu'à leur nation. Cette supposition n'a bien sûr rien de définitif. La France, quant à elle, a

proposé un « Monsieur PESK » : la responsabilité de l'élaboration et de l'exposition de cette politique devant l'opinion et les instances responsables seraient confiées à une personnalité particulière mise en place par l'Europe à cet effet. Ce « Monsieur PESK » doit-il être un fonctionnaire ou un politique ? Combien de temps exercerait-il ses fonctions ? Quelle serait sa position par rapport au président du Conseil des Ministres de l'Europe, et par rapport au président de la Commission ? Autant de questions sans réponses qui font de cette hypothèse une innovation hasardeuse. J'ai toujours pensé que ce n'était pas une excellente idée, et je commence à croire qu'elle ne triomphera pas. La composition de l'organe reste elle aussi incertaine : s'il est très exclusivement administratif, il y aura des problèmes de pondération et de commandement, et une pesée extrêmement forte des irrédentismes nationaux qui jouent à l'intérieur du Conseil ; s'il devient plus politique, même placé auprès du Conseil, il se distinguera du Secrétaire Général ; la présidence du Conseil deviendra alors une espèce d'organe arbitral entre les deux structures qu'elle mettra en place... Tout cela est à l'heure actuelle discuté, agrémenté de nouvelles suggestions... L'Italie et l'Irlande insistent systématiquement, et dans un sens qui me paraît intelligent, pour que soit définies précisément les missions avant d'envisager de se doter des moyens de travail pour répondre à ces missions.

Une des idées importantes sur lesquelles on discute actuellement et qui est probablement en train de rallier une majorité, c'est d'inclure dans le texte du nouveau traité européen ce qu'on appelle les « missions de Petersberg ». En juin 1992, une réunion conjointe des ministres des affaires étrangères et de la défense des pays membres de l'Union de l'Europe Occidentale, qui n'est pas organiquement rattachée à l'Union Européenne mais pourrait en être le bras séculier militaire, a adopté la « déclaration de Petersberg ». Il s'agit de la plus grosse avancée sur le sujet ; elle précise (chapitre II point 4) : « les unités militaires des Etats membres de l'UEO agissant sous l'autorité de l'UEO pourront être utilisées pour :

- des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
- des missions de maintien de la paix ;
- des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. »

Il est à noter que, l'Allemagne ayant accepté ces principes, cela signifiait qu'elle avait peut-être l'intention de réformer sa constitution pour pouvoir éventuellement se servir de ses troupes à l'extérieur. Sur ce point, des avancées ont depuis été faites.

L'Irlande propose également de créer un centre d'analyse de prévisions communes et d'alerte précoce faisant partie de la structure du Secrétariat Général du Conseil.

Pour l'heure, la Conférence Intergouvernementale ne se présente pas sous de très bons auspices. Et je suis de ceux qui restent très sceptiques quant aux résultats favorables qu'elle peut apporter. Elle doit en principe se clore à la fin du premier semestre 1997. L'élection anglaise est attendue par tous comme un événement majeur, sous prétexte que le Labor party lutte farouchement pour l'adhésion de la Grande-Bretagne aux chartes sociales européennes, c'est-à-dire pour une formalisation du champ social au sein du premier pilier, tout le monde en déduit un peu vite que le

Labor est devenu européen. Mais pour être européen on n'en est pas moins anglais, c'est une caractéristique culturelle dramatiquement permanente. Et surtout, le Labor s'est jusqu'à ce jour bien gardé de prendre une position précise sur tout ce qui concerne la politique étrangère ou la monnaie unique. Néanmoins, cette élection britannique se présente dans des conditions où la physique des forces va être très claire. John Major a tout abandonné en matière européenne et les conservateurs ont fait une campagne essentiellement, sinon exclusivement, eurosceptique. Toutes les forces proeuropéennes de Grande-Bretagne ont été mises en mouvement par la colère découlant du refus par cet Etat de la Charte sociale, refus qui a fait prendre un vrai retard à la classe ouvrière britannique ; ces forces se composent donc essentiellement de la classe ouvrière et des syndicats, qui ont trouvé un allié de poids en la Fédération des employeurs britanniques. Quelles que soient leurs convictions sociales, tous les proeuropéens voteront donc pour le Labor. D'autre part, le parti arrivé au pouvoir va devoir aborder la question de la monnaie unique très rapidement après l'élection, tout comme il devra se pencher sur les problèmes de politique étrangère. On est fondé à espérer un petit pas en avant, notamment du côté de cette structure de coordination en matière de politique étrangère globale.

2. Le Parlement Européen a adopté, au mois de juin 1995, une initiative. Ce projet m'est attribué, mais l'objet du débat est devenu une résolution du Parlement Européen. La Commission des Affaires Etrangères a pris conscience de son impuissance. Quelques uns d'entre nous, dont Bernard Kouchner et moi-même, ont suggéré d'abandonner les bavardages pathétiques pour tenter une action plus dynamique dans le domaine de la prévention des crises. Quel était le mode de raisonnement ? Il partait du constat suivant : la communauté internationale, indépendamment de l'inlassable travail des ONG, ne bouge que lorsque les dîners familiaux deviennent insupportables dans les grandes nations démocratiques à cause du caractère affreux du spectacle présenté aux actualités. Ce qui signifie que les opinions publiques se lassent des horreurs, et que les gouvernements cèdent à la pression de l'opinion publique qui lui demande de « faire quelque chose ». C'est effectivement le « do something syndrom », comme le précisait tout à l'heure M. Rufin. Dans ces conditions, on intervient toujours trop tard. Mais peut-on intervenir avant ? Le problème de la pertinence et des exigences d'une intervention à priori se pose. Bien souvent, on l'a vu pour quasiment tous les conflits qui se sont déclenchés récemment (Yougoslavie, Tchétchénie), on dispose d'informations sur les risques d'explosion de tensions qui ne sont pas encore des guerres. Cette information est disponible, mais personne ne l'utilise. Il est des cas où des interventions de politiques foncières, fiscales, de pressions externes (et qui ne sont pas nécessairement très sévères) sur un gouvernement pour l'obliger à mener une négociation avec une de ses minorités, peuvent soulager une tension, aider un gouvernement à sortir d'une tension (Ainsi Toumani Touré a conclu, au Mali, le Pacte National avec les Touareghs). On peut donc imaginer des actions de cet ordre, à la condition qu'elles soient pertinentes bien sûr, et qu'elles interviennent à temps, avec une mise sous pression du gouvernement local pour au fond le contraindre à faire le pas qui le sortira de la difficulté.

Du point de vue des puissances décidantes, l'action prend la forme soit d'argent, soit d'une mesure diplomatique (embargo, blocus ou pression pour favoriser l'engagement de négociations). Pour la déclencher, il faut arracher à temps à un décideur central (les décideurs centraux sont les ministres non collatéraux, c'est-à-dire les ministres des finances, des affaires étrangères, le Premier ministre ou le chef d'Etat exécutif, parfois le ministre de la défense) une décision pertinente. Ça n'est pas très facile, les décideurs centraux étant des personnes fort occupées. 300 décisions par semaine sont prises dans les bâtiments affectés au service du Premier ministre de France. On considère que ce personnage travaille beaucoup lorsque son cabinet a le loisir de le mettre au courant et de solliciter son accord sur une quarantaine d'entre elles. Il va effectivement trancher quelques unes des questions qu'on lui présente ; pour les autres, on se contentera d'un formalisme : le Premier ministre a dit... Au total, sauf quelques rarissimes décisions d'Etat, les décisions majeures d'une puissance publique se prennent en fonction de la confiance personnelle entre l'arracheur de la décision et celui qui la prend. Cette confiance personnelle suppose que les deux personnes se connaissent. La relation interpersonnelle joue de manière décisive, en facteur permissif ou en facteur interdictif, et elle n'a pas de substitut. Mais il faut aussi que chez le décideur final la décision repose sur une vraie confiance dans la connaissance des données du problème et sur sa fiabilité en termes de responsabilité. On ne promène pas des troupes de n'importe quelle façon, tout comme on ne prend pas une décision budgétaire de n'importe quelle façon.

Il faut donc que la synthèse entre ce que Max Weber appelait l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité ait été faite avant. Les décisions se prendront si le décideur est soumis dans la logique de l'éthique de la responsabilité. Les propositions qui lui arrivent intègrent l'écoute diplomatique potentielle, les conséquences budgétaires d'un changement d'affectation de crédits, le fait de bouger des troupes dans telle région ou pas ; car lui n'a pas le temps de faire cette démarche.

En définitive, et tenant compte des considérations émises ci-dessus, la Commission des Affaires Etrangères du Parlement Européen a formulé le concept suivant :

- Le traitement de l'information doit être résolument international ;
- Cette expertise de l'information doit ensuite produire des recommandations.

On peut ainsi imaginer une cellule dont la compétence décisive serait de fournir à temps la recommandation de pousser à une réforme foncière, à une réforme fiscale, à une négociation avec une minorité, à une médiation. Cette cellule associerait les suggestions d'intervention par le canal d'une action privée (subventionner des ONG et se mettre d'accord sur une nouvelle mission...) et les ressorts de l'action publique. Celle-ci peut être financière : je suis actuellement en pourparlers pour obtenir que la Banque Mondiale et le FMI acceptent d'entrer dans des procédures officielles de concertation, pour qu'éventuellement les conditionnalités politiques d'accès au prêt soient mises en parallèle avec les travaux et les perspectives de la communauté internationale.

L'idée est que ces recommandations d'action doivent venir au Parlement Européen pour être transmises au Conseil des Ministres, aux décideurs d'Europe et

éventuellement au Secrétaire Général des Nations Unies. Les organisations humanitaires hésitent toujours à faire des recommandations dans un domaine qui n'est pas le leur. Supposons qu'un gouvernement reçoive une lettre alarmante du CICR par exemple, le mettant en garde contre une situation catastrophique et proche de l'explosion dans telle ou telle région du monde, et lui conseille de « faire quelque chose » tant qu'il est encore temps. Mais le décideur ne dispose pas de fonds, ni de soldats à l'avance, et encore moins du soutien de l'opinion publique. Une telle correspondance court donc le risque de se retrouver à la corbeille à papiers.

Mon idée est de faire produire la même lettre, sous la signature de M. le Président du Parlement Européen, disant les mêmes choses, avec un post scriptum implicite non écrit : « si vous ne faites rien et que la crise éclate dans un an, la lettre sera publiée ». On change de zone de responsabilité, on change de compte-rendu, on oblige éventuellement les personnes en question à rendre des comptes devant une instance parlementaire.

Cette idée a fait peur à tout le monde, bien que le Parlement Européen ait voté à plus de soixante-quinze pour cent la disposition. Mais il n'a pas eu le courage, la bureaucratie aidant, de décider qu'il créerait une telle cellule dans son propre sein, il s'est replié derrière un argument budgétaire. La résolution est donc une demande, une mendicité à la Commission de bien vouloir faire un « machin » qui pourrait servir à ça. La Commission en a profité pour mettre la main sur le projet et se poser en concurrente. Ce qui m'a mis dans une rage folle. Je suis donc en ce moment-même dans un bras de fer final avec la Commission ; je coordonne un groupe de six parlementaires européens (Mendi Luce, Camero, Dimitra Kopoulos, Bertens, Daniel Cohn-Bendit), Bernard Kouchner étant en outre expert. Nous espérons mettre au point l'outil que je vous ai présenté aujourd'hui et le faire servir dans le sens d'une plus-value d'accès à la décision politique et d'expertise dans la préparation de la décision politique.

L'EXPERIENCE DES ONG SPECIALISEES DANS LA PREVENTION, RESOLUTION, TRANSFORMATION DES CONFLITS – Par Eugénia Piza-Lopez, International Alert

J'aimerais plus particulièrement vous parler de mon expérience au sein d'une ONG qui travaille dans le domaine de la prévention des conflits.

Je ferais tout d'abord une petite mise en garde : le rôle des ONG dans la prévention des conflits est relativement nouveau. Dans les années soixante, les ONG ont beaucoup travaillé dans le domaine du développement et de l'humanitaire ; dans les années soixante-dix les mouvements de solidarité ont connu un grand essor ; puis, dans les années quatre-vingts, on a commencé à réévaluer la pertinence de leur action et à envisager la contribution qu'elles pouvaient apporter à la paix et au développement durable. C'est donc seulement à partir du milieu des années quatre-vingts que les acteurs du monde civil se sont posés la question du rôle possible du secteur non gouvernemental dans la construction d'une paix durable, des compétences que ces ONG pouvaient avoir, et de la manière dont elles pouvaient contribuer à différentes formes de paix durable. C'est dans ce contexte qu'International Alert a été créée.

International Alert est née en 1985, sous l'impulsion de Martin Enals, un des fondateurs également d'Amnesty International. Martin Enals pensait que la pire menace qui pouvait peser sur la paix venait du manque d'adaptabilité des outils qui existaient déjà au niveau international, et de problèmes d'ordre structurel. Il voyait dans les politiques de base (économique, de développement), le respect des droits de l'homme, la pluralité et la diversité, les composantes essentielles du nouvel ordre international. Il pensait que les ONG avaient véritablement un rôle à jouer. Voilà donc le cadre philosophique qui présida à la création de notre organisation.

IA travaillait au départ sur l'analyse des conflits, la prévention des conflits, la diplomatie préventive et les systèmes d'alerte. Les membres de l'association ont également essayé de travailler avec les acteurs des conflits, pour voir comment pouvaient s'engranger des processus de paix. IA considère que la prévention n'est pas uniquement possible juste avant le début d'un conflit. L'action préventive, la diplomatie préventive, peuvent être envisagées à n'importe quel moment du cycle de violence. Il est possible d'intervenir à tout moment pour promouvoir un dialogue et parvenir à résoudre un conflit violent de manière non violente.

Nous travaillons aujourd'hui sur la base d'une diplomatie qui implique plusieurs acteurs. Généralement, la diplomatie est considérée comme une tâche réservée aux hommes politiques, aux gouvernements ; mais nous pensons que la diplomatie préventive peut être également la tâche d'acteurs du monde civil. Les gouvernements, les organisations intergouvernementales mais également les ONG et d'autres secteurs importants tels que les Eglises et les médias peuvent tous avoir un rôle à jouer pour aboutir au dialogue et à la paix, dans leurs différentes compétences. C'est un mandat très ambitieux. Mais nous pensons faire le travail d'un catalyseur, en partenariat avec d'autres acteurs, il est possible de contribuer à la paix.

Pour parvenir à la paix, il faut s'attacher à des questions de politique. Bien souvent, lorsque nous discutons avec des organisations humanitaires, elles nous rappellent leur souci de neutralité ; elles ne veulent pas s'engager dans des questions politiques. Or il est impossible d'être neutre, apolitique, si l'on veut aboutir à la paix. Il faut s'engager dans des questions politiques, tout en gardant bien sûr à l'esprit le sens de la neutralité. Il ne s'agit pas de prendre parti, il s'agit d'être le plus possible impartial ; mais nous devons aboutir à des compromis avec les différentes parties.

En gardant tous ces principes à l'esprit, nous pensons que les acteurs non gouvernementaux peuvent avoir un rôle de plus en plus fort, avec leurs compétences spécifiques. Ils sont beaucoup plus souples que les gouvernements. Il est également important de s'engager dans le long terme : pour traiter des conflits, il faut s'occuper des questions structurelles à long terme sans négliger les actions politiques, économiques et pourquoi pas militaires dans le court terme. L'engagement à long terme est nécessaire pour parvenir à un processus de paix.

Évidemment, nous ne sommes pas là pour apporter des solutions miracles à des situations caractérisées par une extrême complexité. Chaque conflit est unique ; il peut y avoir des similitudes entre par exemple les conflits du Salvador et du Mozambique, mais les conflits restent néanmoins différents au-delà de ces similitudes. Les possibilités d'aboutir à la paix, au dialogue, à la reconstruction seront dès lors elles-mêmes différentes. Pour pouvoir agir sur un conflit, il faut être conscient de sa nature propre et de tous les aspects et perspectives (militaires, économiques, politiques) de la situation sur le long terme. D'autre part, c'est seulement en agissant avec les capacités locales, sur le terrain, que nous pourrions aboutir à une paix durable. En effet, ce sont les populations locales qui sont victimes de la guerre ou qui en ont profité, celles qui sont au cœur même de l'action, qui doivent découvrir par elles-mêmes les mécanismes, les processus, qui leur permettront de gérer ce conflit de manière non violente. On n'impose pas de solution de paix à un peuple. Mais, bien souvent, nous pouvons proposer des solutions qui peuvent paraître risquées, ou des propositions d'intervention qui peuvent sembler aller au-delà du rôle classique des ONG.

Voici quelques exemples.

IA développe des programmes au Rwanda, au Burundi, au Sri Lanka, dans l'ex-Union Soviétique, et au Guatemala notamment. L'objectif global est de renforcer la coopération, la collaboration entre les différents acteurs qui peuvent contribuer aux processus de paix. Le programme concerne non seulement les parties signataires des accords de paix, mais aussi tous ceux qui peuvent agir pour que les conditions soient aussi favorables que possible. Nous essayons également de prendre en compte les revendications locales, tout cela dans un cadre structurel dans lequel les acteurs locaux peuvent agir et peuvent s'approprier le processus de paix. Comment faire ? C'est une question qu'on nous pose souvent. On nous demande aussi de justifier les budgets engagés dans ces opérations : au Burundi, après deux ans de travail pour la paix nous nous retrouvons maintenant en situation de guerre ; comment alors, justifier la pertinence de notre action ? Je vais tenter de répondre honnêtement.

Nous essayons de travailler en partenariat avec d'autres ONG ; nous signons ainsi des contrats de travail de durée déterminée avec différentes ONG pour la recherche, l'action, la diplomatie. Nous avons notamment tenté, en Amérique Latine, de rassembler autour d'une table les évêques de ce sous-continent. Dans cette partie du monde, l'Eglise a souvent été polarisée ; certaines Eglises ont soutenu les mouvements de libération, d'autres ont favorisé le statu quo, à savoir les gouvernements militaires jusque dans la période récente. Il était donc important de réunifier ces acteurs, pour leur faire prendre conscience du rôle qu'ils avaient pu avoir dans la promotion de certains conflits et de celui qu'ils pouvaient désormais jouer pour contribuer à l'établissement d'une paix durable. Nous avons tenté de déterminer les domaines pour lesquels il y avait un consensus, ceux pour lesquels il leur fallait travailler avec leurs propres outils pour parvenir à des accords et tenter de définir des buts communs, et ceux pour lesquels aucun consensus n'était possible.

Dans le cas du Rwanda, nous avons travaillé avec l'Assemblée du Rwanda. Après le génocide, s'est mise en place une structure de gouvernement, qui reste très fragile (mais nous ne sommes pas là pour juger de son action) ; nous tentons de soutenir ses efforts pour gérer la situation de post-conflit et reconstruire le pays. Nous tentons de répondre à leurs besoins en matière de droits de l'homme, de démocratie, de compétence pour faire appliquer les accords de paix. Nous sommes sensibles également aux besoins des femmes et voulons les aider à faire valoir leurs propres revendications au sein de l'Assemblée du Rwanda.

Un autre exemple, qui vous intéressera peut-être tout particulièrement, est le travail que nous avons entamé avec différentes agences humanitaires et qui concerne l'assistance humanitaire, le rôle des ONG, le rôle des donateurs bilatéraux et multilatéraux dans la prévention des conflits. La question qu'on peut se poser est la suivante : l'assistance humanitaire fait-elle partie du problème ou de la solution ? Si elle fait partie du problème, il s'agit de la transformer en solution. Si elle fait partie de la solution, il s'agit de voir comment les autres acteurs peuvent apprendre quelque chose de cette action. Nous avons ainsi mis en place des ateliers sur ce thème, nous avons lancé des recherches, écrit des articles...

En définitive, quels sont aujourd'hui les problèmes auxquels IA doit faire face ? Tout d'abord le problème de son indépendance : les pressions financières sont bien sûr fortes, et la situation parfois délicate. A qui l'association doit-elle rendre des comptes ? Aux peuples ? Aux bailleurs de fonds ? Ce sont des questions nouvelles car nous évoluons dans un domaine nouveau.

Notre définition de la diplomatie préventive pour le secteur non gouvernemental serait la suivante : un partenariat avec les populations locales et les agences internationales afin de créer des espaces où le dialogue, la coopération soient possibles pour aboutir à une paix durable. Ceci peut être réalisé de multiples manières : par l'action d'une organisation s'occupant de santé, par l'établissement d'une zone démilitarisée... Il faut s'engager pour la paix, s'engager dans les processus qui permettront de transformer les conflits en situations non violentes. C'est pour les mêmes raisons qu'il faut aussi créer de nouveaux mécanismes au sein des démocraties. Gagner la confiance de tous les acteurs au niveau international, non gouvernemental,

gouvernemental, gagner celle de la société civile, est primordial afin de créer de nouveaux cadres, de nouveaux mécanismes pour prévenir et résoudre les conflits. Un engagement à long terme est nécessaire. Nous n'en sommes qu'aux débuts de notre action. D'autres ONG, dans le domaine de l'environnement, de l'humanitaire... ont déjà vingt ans d'expérience, leur rôle est désormais reconnu. Nous, nous entamons notre action et devons peu à peu mieux définir notre rôle. Nous espérons, d'ici dix ans, avoir réussi dans notre entreprise.

REACTIONS

De nombreux aspects de la diplomatie préventive ont été évoqués par les orateurs : la nécessité de travailler sur la qualité de l'information et de son analyse, la nécessité de permettre un accès direct et rapide aux décideurs, la nécessité de distinguer les différents protagonistes d'un conflit pour les mettre en contact, la nécessité de considérer les atouts dont disposent les ONG dans ce dernier domaine, la nécessité d'envisager la diplomatie préventive par le biais d'un engagement à long terme, la nécessité de considérer les acteurs locaux comme les principaux protagonistes de cette diplomatie préventive.

A la suite des diverses allocutions prononcées, un débat s'est ouvert avec la salle qui a permis de préciser certains sujets ou d'en aborder d'autres.

1) DIPLOMATIE ET INTERDISCIPLINARITE

Les propos qui ont ouvert les travaux la journée du 2 décembre ont abordé le rôle que pourraient avoir les acteurs non gouvernementaux dans une diplomatie préventive. Ce questionnement a pu faire naître une interrogation sous-jacente, appelant à l'analyse approfondie de l'appareil diplomatique contemporain : l'action des ONG sur le terrain de la diplomatie préventive doit-elle être conçue comme une forme de relais à une diplomatie gouvernementale manquant de pertinence ? Il serait bien sûr abusif de vouloir dénier aux diplomates une quelconque efficacité dans un domaine qui est le leur. Néanmoins, leurs moyens d'action étant parfois limités sur certains terrains, une solution pourrait être recherchée dans le domaine de l'interdisciplinarité. Ainsi, M. Rocard défend l'idée que des hommes de terrain, des médecins, des sociologues, des généraux, des juristes et des diplomates devraient participer à la cellule d'alerte dont il préconise et soutient la mise au point. Cette initiative, qui sans doute ne réglera pas tous les problèmes, est associée à un projet complémentaire : la cellule envisagée publierait chaque année un classement des nations du monde en plusieurs catégories suivant l'acuité des tensions qui s'expriment sur leur territoire.

- Catégorie 0 : Aucune tension particulière n'est relevée, les droits de l'homme ne sont pas menacés.
- Catégorie 1 : Des tensions s'esquissent ; aucune recommandation d'action n'est produite mais une veille est organisée.
- Catégorie 2 : Des tensions menacent ; on peut craindre une détérioration de la situation vers une crise. Le problème d'une intervention de la communauté internationale se pose. Pour toute modalité d'action,

l'accord des autorités locales est demandé. Cette action se cantonne au domaine de l'appui à une réforme, du conseil amical ferme.

- Catégorie 3 : On passe de l'arme à la crise. Des recommandations d'actions pour la communauté internationale sont envisagées, et peuvent échapper à l'accord des autorités locales. Elles peuvent également s'exercer en synergie dans plusieurs domaines, qu'ils soient publics (domaines financier, commercial, diplomatique, militaire) ou privés.
- Catégorie 4 : Situation de guerre civile. On peut éventuellement envisager d'imposer la paix, outre les mesures précédentes qui peuvent aussi être prises.
- Catégorie 5 : On hésite encore sur la création de cette division supplémentaire, qui regrouperait les pays ayant été victimes de tensions qui ont dégénéré en conflits et pour lesquels se pose le problème de la reconstruction.

Le changement de classement d'un pays, publiquement authentifié par la Commission des Affaires Etrangères du Parlement Européen résonnerait comme un coup d'avertisseur, la dénonciation solennelle des tensions s'insérant dans un dispositif purement informatif mais qui exercerait à lui seul une forte pression.

Il faut enfin préciser que le mécanisme ainsi décrit n'aura pas pour objet de relayer les appels de l'opinion publique. Un dispositif a d'ores et déjà été conçu à cette fin : le FEPAC (Forum Européen pour la Prévention Active des Crises) est un intergroupe du Parlement Européen qui recourt à l'opinion publique pour la dénonciation des scandales, l'obtention de témoignages importants... Il pourrait donc, par le canal de l'opinion, assurer une pression sur les décideurs.

2) DE LA FIN DES CONFLITS ?

Le monde apparaît aujourd'hui fort complexe. L'impression d'une soudaine recrudescence de la barbarie dans les relations entre les êtres humains se généralise. On est ainsi tenté d'éviter à la fois la complexité et la gestion du massacre. C'est ainsi que le thème de la prévention des conflits est devenu ces dernières années, et particulièrement après la publication de l'Agenda pour la paix en 1992, un axe de réflexion fort prisé et suscitant maintes polémiques. Cette réflexion s'est accompagnée d'un nouveau questionnement sur les conflits eux-mêmes : n'ont-ils pas un rôle moteur dans l'histoire et le progrès de l'humanité ? Parler de prévention, est-ce nécessairement vouloir tout prévenir ?

Le souci de prévenir les conflits relève sans doute d'une excellente disposition d'esprit. Mais l'histoire ne s'est pas faite sans violence. Les nations qui s'engagent aujourd'hui sur le chemin de la prévention ont souvent connue une genèse sanglante. Dès lors, toutes les rébellions sont-elles à bannir ou à condamner ? Répondant négativement à cette question, M. Rufin explique qu'en Afrique par exemple, les puissances d'aujourd'hui et de demain sont des pays qui ont connu des conflits et les ont résolus de manière violente mais autonome. Ainsi, on n'intervient pas toujours à bon escient, loin s'en faut, l'exemple du Rwanda et d'autres encore sont là pour le rappeler.

Sans faire l'apologie de la violence, il faut admettre qu'on ne peut avoir une vision purement humanitaire de tout et que le progrès et la construction des nations se font parfois par l'usage de la violence. Il est en outre fort difficile d'instaurer la paix si les combattants ne le désirent pas. M. Rufin rappelle à ce sujet l'anecdote du « concert pour la paix » que M. Kouchner eut l'idée d'organiser pour Noël, à Dubrovnik. Les Croates empêchèrent sa tenue jusqu'au dernier moment : ils ne voulaient pas d'une manifestation pour la paix ; ce qu'ils désiraient, c'était un concert pour la victoire.

International Alert, ONG spécialisée dans la prévention et la résolution des conflits, se positionne un peu différemment face à ces préoccupations : l'action d'une ONG ne doit pas, effectivement, poursuivre le but utopique d'éradiquer les conflits, mais plutôt de gérer leur violence. Aux yeux de beaucoup, les conflits récents se sont entourés d'une violence extrême, qui touche de plus en plus souvent les populations civiles. La Révolution Française est sans doute un exemple d'une violence qui a abouti à des changements profonds. Mais que dire d'un conflit tel que celui du Salvador, au cours duquel 150 000 personnes trouvèrent la mort ? N'y avait-il pas d'autres moyens pour aboutir à une réforme agraire et à diverses stratégies de développement adaptées aux besoins de la population ? Il paraît difficilement admissible, aussi, de laisser les conflits suivre leur cours lorsqu'ils se muent en génocides.

Si l'on s'accorde à dire, finalement, que tout conflit n'est pas systématiquement à prévenir ou à éviter, il reste à déterminer les conditions dans lesquelles l'action de prévention pourrait intervenir de façon efficace d'une part, et la nature même de cette action d'autre part. De quelle prévention parlons-nous ? Où, quand, comment faut-il agir ? Est-il préférable de s'abstenir ?

INTRODUCTION

La mobilisation humanitaire est désormais un fait. C'est une spécificité des organisations non gouvernementales de tenter d'apporter une réponse à certains problèmes en suspens, en s'appuyant sur le biais de l'opinion pour faire pression sur les gouvernants. L'évolution historique qui a permis l'essor de ce mouvement l'engage aujourd'hui à se poser de nouvelles questions, et, peut-être, à envisager comme légitime celle de la prévention. Humanitaires, gouvernements et toutes instances confrontées à des problèmes de gestion des conflits : chacun voudrait désormais participer au grand chantier de la paix, prévenir ces conflits qui la menacent. Mais de quelle prévention parlons-nous ? Notion difficile à cerner, et que les ONG françaises n'abordent pas sans réticences. C'est à travers leurs expériences sur le terrain qu'elles considèrent la pertinence et la légitimité d'une action de leur part dans ce domaine, tout en réfléchissant à la forme qu'il conviendrait de lui donner.

I – UNE PLACE PRIVILEGIEE SUR LE TERRAIN DES CONFLITS ?

Si l'on s'accorde à penser, non sans prudence toutefois, que la présence sur le terrain permet aux ONG d'acquérir une connaissance étendue de circonstances particulières, ces mêmes acteurs non gouvernementaux reconnaissent aujourd'hui unanimement que leurs interventions ne sont jamais anodines et peuvent s'accompagner de divers effets pervers. Dès lors se pose, dans une situation de conflit, la question des limites à donner à l'action.

I.1 – UNE CONNAISSANCE PROFONDE DE SITUATIONS SPECIFIQUES ?

Lucidité ou cécité des ONG ?

L'attitude générale du mouvement humanitaire lors de la montée et de l'explosion de la crise du Rwanda engage, avec le recul, à un constat plutôt négatif. En effet le Rwanda était un lieu privilégié de l'intervention d'associations, dans le domaine de l'aide humanitaire comme dans celui du développement. Différentes agences de coopération internationale œuvraient également dans le pays. Or, pour beaucoup, le Rwanda est resté jusqu'au bout un pays de paysans industriels, soucieux seulement de préparer l'avenir. Il était sans doute déjà trop tard quand la catastrophe qui se dessinait a été dévoilée.

Ce genre d'expérience revient en mémoire à de nombreuses ONG lorsqu'elles s'interrogent sur leur rôle potentiel et hypothétique dans un processus d'alerte. Il semble que la justesse de leur analyse et leurs capacités de prédiction ne soient pas toujours évidentes. Dans certains cas, les agents non gouvernementaux semblent

même souffrir d'hermétisme : ils connaissent finalement peu l'histoire des personnes qu'ils côtoient et restent des intrus dans le monde dans lequel elles agissent.

Les atouts de la présence sur le terrain

Des remarques précédentes, on peut conclure qu'il ne saurait y avoir de systématisme dans le domaine de la pertinence des connaissances que les acteurs non gouvernementaux acquièrent de par leur présence sur le terrain. Néanmoins, s'il faut céder à la prudence, il ne s'agit pas non plus d'ignorer certains atouts indéniables.

L'action sur le terrain permet tout d'abord l'observation. Les ONG peuvent constater des faits, et les restituer. Amener au devant de la scène des crises, en parler : cela fait partie d'un processus de prise de conscience, d'analyse et de mobilisation de la communauté internationale. Un médecin dira qu'il suffit parfois de parler des souffrances pour que le malade guérisse plus facilement. Les ONG ne font peut-être pas autre chose... Ainsi, elles peuvent être des témoins importants dans la lutte contre la prolifération des armements, parce qu'elles sont à même de noter la nature et la quantité approximative de certaines armes utilisées. Dans un domaine où industriels et politiques ont tendance à se draper dans la pudeur, l'hypocrisie ou l'inconscience pour minimiser la répercussion du commerce des armes sur les situations conflictuelles, le témoignage des ONG peut contribuer à mieux repérer et contrôler les flux.

La présence d'acteurs non gouvernementaux au sein de conflits permet aussi parfois la perpétuation d'un dialogue ou d'un lien, ténu sans doute, entre les différents protagonistes. En ce sens, les ONG contribuent à entretenir les médiations locales, le terreau culturel et social sur lequel la société pourra se rebâtir. Maintenir ce lien, pour une ONG, c'est aussi prendre une distance avec les logiques occidentales pour se rapprocher des modes de fonctionnement de ses interlocuteurs, être admise par eux et mieux les comprendre afin de renforcer l'efficacité de ses initiatives.

De cette capacité de témoignage, découle une possibilité d'alerte. Le message consiste alors non plus à identifier et dénoncer une crise (ce qui est déjà fait) mais à annoncer qu'elle dégénère en guerre. Il va de soi que la pertinence de l'alerte reste liée à celle de l'analyse qui l'aura précédée, et son efficacité conditionnée à l'écoute qu'elle reçoit.

Les ONG acteurs des crises

D'une manière ou d'une autre, les ONG admettent participer à la genèse et à la gestion des conflits, de par leur présence sur les lieux dans lesquels ils se déroulent. Elles sont ainsi acteurs autonomes au sein d'un univers politique, celui de la crise.

La connaissance qu'elles ont de certains univers de conflits ou de certaines situations, ou tout simplement leur présence sur les lieux, ont pu conduire les ONG à modifier sensiblement le mandat qu'elles s'étaient donné au départ. Handicap International a vécu cette expérience au cours de son travail sur les mines antipersonnel. L'organisation menait au départ une action purement curative ; puis, afin de donner à ses initiatives une nouvelle efficacité, elle a poursuivi ses travaux dans une optique de droit international et de relations internationales, relative au commerce des armes. Elle n'a pu poursuivre un tel but que parce que son expérience

de terrain lui donnait la crédibilité nécessaire pour s'immiscer dans des milieux que le strict mandat humanitaire initial n'aurait pas permis de pénétrer.

D'autres ONG ont adopté la même attitude. Il arrive à des organisations plus spécialisées dans les activités de développement, comme le CCFD, d'apporter un soutien à des opérations de distribution alimentaire. De la même façon, des programmes qui s'orientent initialement vers une aide d'urgence peuvent devenir par la suite socio-éducatifs.

C'est aussi sans qu'elles s'en soient données l'objectif que certaines organisations ont vu leur action s'orienter vers le dialogue, voir la médiation entre les acteurs d'un conflit. Ainsi, des leaders bosno-serbes ont prétendu que la paix en Yougoslavie passerait par l'humanitaire parce qu'il offrait des possibilités de contacts. C'est également suite à cette guerre yougoslave que la Helsinki Citizen Assembly a vu 60 à 80 % de ses activités s'orienter sur le thème des conflits, alors que son objectif initial était de représenter un lieu de carrefour, de discussion sur toutes les questions relatives à la citoyenneté. Le réseau rassemblant des personnes originaires de toute l'Europe, et notamment de Ljubljana, Zagreb et Sarajevo, la guerre a eu sur son organisation et son fonctionnement des effets immédiats. Mais le réseau a pu conserver un contact au moins verbal entre ses différentes ramifications notamment à travers la Yougoslavie, ramifications composées d'individus qui avaient souvent des priorités opposées.

La présence auprès des populations, si elle est toujours problématique, reste donc liée à un certain nombre d'atouts et signifie d'indéniables possibilités d'intervention. Il faut cependant souligner, et les ONG sont désormais les premières à le faire, que l'action a des conséquences et que celles-ci ne sont pas toujours positives.

1.2 – LES EFFETS PERVERS DE L'ACTION DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

Récupération politique, effets néfastes sur l'environnement, amateurisme et survalorisation humanitaire sont autant de risques encourus par l'action.

La récupération politique

Sur le terrain, les ONG peuvent être l'objet de manipulations. Ainsi, en Yougoslavie, certains représentants d'organisations humanitaires se sont retrouvés non seulement otages des Serbes, mais aussi du gouvernement français qui les a inscrits dans diverses tractations destinées à servir, finalement, des objectifs électoraux. Au Cambodge, en travaillant dans les camps de réfugiés installés à la frontière thaïlandaise, les ONG ont été les instruments d'une politique menée conjointement par les Thaïlandais, les Américains et les Chinois, en vertu de leur opposition aux Russes et aux Vietnamiens, pour maintenir ces camps. Dans le conflit rwandais, elles ont conforté dans leur position des miliciens et des membres des FAR qui tenaient les populations en otage dans les camps de réfugiés ; elles ont ainsi contribué à la reconstruction d'une situation conflictuelle. Au Zaïre, elles ont fourni involontairement des moyens de locomotion à l'armée zaïroise : les camions partis à Kissangani pour convoier l'aide sont revenus avec à leur bord les soldats en déroute.

Autant d'exemples et d'expériences qui conduisent désormais les ONG à prendre en considération les risques multiples que comportent leurs missions, et à prendre conscience de la place qu'elles occupent sur l'échiquier géopolitique.

Les effets néfastes sur l'environnement

Les acteurs non gouvernementaux, en intervenant auprès de populations qui leur sont étrangères, sont porteurs de valeurs qui peuvent, à terme, être un facteur de déstructuration des sociétés et mettre en danger la survie de certaines cultures. C'est un des grands dangers de l'action humanitaire, qu'il s'agisse d'une assistance d'urgence ou de développement. Ce travers peut se décliner de diverses façons. Le Zaïre, à partir de 1990, était officiellement entré dans une phase de démocratisation. S'est alors formé ce que les Occidentaux ont nommé à leur idée une « société civile », censée promouvoir le droit et les libertés. Or ce sont les acteurs de cette même société civile, qui, devenus sur le terrain partenaires de nombreuses ONG de développement notamment, ont pu soutenir la répression des Tutsis du Kivu. Ainsi, les ONG occidentales, en plaquant sur une situation particulière des schémas qui leur étaient propres, se sont parfois fourvoyées sur l'évolution des événements.

Mais le risque de présenter comme valeurs universelles des schémas occidentaux n'en est qu'un parmi d'autres. L'action des ONG aggrave parfois des tensions préexistantes ou rend inextricable une situation déjà problématique. On a ainsi vu des camps de réfugiés devenir des zones privilégiées (le privilège restant toutefois modeste) par rapport à la population locale. Par définition, des réfugiés reconnus comme tels sont en effet placés entre les mains de la communauté internationale ; la population locale ne l'est pas. Lorsqu'une disparité économique naît entre les deux, des tensions peuvent apparaître. Dans le cas de la guerre rwandaise, les camps installés au Zaïre ont hérité d'un environnement déjà conflictuel. Il existait une série de tensions exacerbées par une rivalité de pouvoir et d'occupation foncière entre une population rwandaise installée depuis longtemps et une population zaïroise dont les racines remontaient plus loin encore et qui souffrait de la présence de la première. L'intervention des ONG s'est orientée essentiellement vers les réfugiés, nouvelle vague de population rwandaise qui s'installait dans le pays, sans considérer le niveau de vie des Zaïrois. On s'est par exemple efforcé de mettre à la disposition des réfugiés un point d'eau relativement proche, alors que la population de la région devait parcourir une dizaine de kilomètres pour en trouver un. Ces disparités ont sans doute contribué à redynamiser le conflit inter-ethnique du Kivu.

Amateurisme et survalorisation

La multiplication des associations et les progrès opérés par l'idée humanitaire elle-même au cours de ce siècle ont affublé les ONG de compétences diverses. Celle, aujourd'hui, de jouer aux diplomates par exemple. S'il est vrai que leur position sur le terrain leur confère certaines possibilités, les ONG, ou plus précisément leurs représentants, ne sont pas forcément destinés à faire de la diplomatie (la plupart du temps, ils ne le sont aucunement). Le risque qui se dessine ici est celui d'une survalorisation de l'humanitaire, de la création d'un « label humanitaire » qui conférerait à son porteur toute puissance et compétence systématiques. Or, l'action solidaire ne sait ni ne peut tout faire ; il ne s'agit pas de se proclamer compétent dans

tous les domaines. Les possibilités d'action doivent être étudiées avec méthode et prudence ; en cela les réticences éprouvées par les ONG françaises à envisager des actions dans le domaine de la prévention sont certainement tout à leur honneur.

S'engager dans des actions que l'on ne sait pas mener convenablement, c'est agir en amateur. Or l'amateurisme, dans le cadre d'un conflit, peut avoir des conséquences tout à fait opposées aux buts poursuivis. Durant le conflit d'ex-Yougoslavie, quatre municipalités françaises ont ainsi voulu financer une antenne pour une radio non nationaliste de Tuzla ; mais, parce que cette initiative ne s'intégrait pas à un programme de soutien aux médias indépendants, ce qui aurait effectivement pu être utile, parce que cette intervention était ponctuelle, isolée, et menée de loin sans connaissance exacte de la situation, elle a été détournée. L'antenne radio s'est retrouvée entre les mains des nationalistes.

Bien sûr, un relatif amateurisme est un élément historique du geste, de la démarche humanitaires. Ces minuscules comités de soutien et autres groupuscules, qui chargent une camionnette et partent offrir quelques dizaines de boîtes de conserve à un pays en guerre, créent souvent une inévitable confusion là où ils arrivent. Leur aide est détournée, rançonnée, récupérée dans les échiquiers locaux. Mais elle représente aussi une idée, un esprit à l'origine de la démarche humanitaire. Démarche qui a deux racines : celle du don et de la charité (démarche personnelle), et celle de l'engagement en tant que citoyen dans une éthique de la responsabilité (démarche plus politique). Il est probable que ces deux aspects continueront de cohabiter, l'amateurisme est sans doute un caractère consubstantiel de l'action humanitaire de petite envergure. Il reste aux associations s'appuyant sur de plus gros moyens à encadrer, accompagner les initiatives individuelles, voire à les décourager lorsqu'elles sont susceptibles de produire des effets gravement nocifs.

1.3 – QUELLES LIMITES DONNER A L'ACTION ?

Les limites morales

Au cours de leurs interventions, les ONG ont souvent à clarifier une question fondamentale : faut-il partir, faut-il rester ? Chaque organisation prend alors la responsabilité de sa propre décision. Il demeure des interrogations récurrentes, qui, on le verra, donnent lieu à des attitudes différentes. Certaines ONG avancent qu'en se posant trop de questions pertinentes, l'humanitaire risque l'immobilisme et scie sa propre branche. Et pourtant aucune d'entre elles ne refuse désormais de placer son action dans une perspective plus large, de porter un regard critique sur des expériences qui n'ont pas toutes été brillantes. Ainsi, l'exemple du Rwanda aidant, l'intervention dans les camps de réfugiés apparaît problématique, voire discutable. Lorsque l'aide humanitaire participe au pourrissement de la situation ou est insérée dans une logique de reconquête, les ONG ne doivent-elles pas finir ces déroulements pervers d'une guerre qui les utilise ? D'un autre côté, le départ crée un vide : en déniait son soutien à des auteurs de troubles, en refusant d'être l'alibi d'extrémistes qui la rançonnent, l'aide humanitaire délaisse des personnes en danger... La décision n'est jamais facile à prendre.

Les limites matérielles

Elles sont le plus souvent caractérisées par des préoccupations qui, au contraire des contraintes morales, ne sont pas du ressort de la responsabilité individuelle de chaque organisation mais s'imposent indifféremment à toutes les ONG. Les problèmes de sécurité, s'ils ne sont pas les seuls (l'accès aux victimes représentant également une contrainte importante), se posent avec une acuité accrue. Ils sont d'ailleurs pris en compte dans la décision de partir ou de rester : bien souvent on ne peut témoigner que lorsqu'on a quitté le terrain ; mais, dans ce cas, les équipes restées sur place risquent d'être mises en danger. Ainsi, Pharmaciens Sans Frontières et l'AICF ont été les deux dernières associations françaises à quitter Mogadiscio ; elles ont été contraintes au silence et ont dû « financer » leur départ...

Les ONG françaises n'hésitent pas à travailler sous les coups de feu et sur tous les fronts. Mais, en multipliant les partenaires dans un souci d'équité et de neutralité, elles multiplient aussi leurs ennemis potentiels. Ce qui, désormais, conduit certaines à penser que la première limite de l'action réside dans la sécurité des équipes : privilégier la vie des expatriés par rapport à celle des personnes que ceux-ci viennent soigner...

Les ONG françaises ont manifestement un certain nombre de compétences ; elles sont conscientes, aussi, de certains effets pervers qu'engendre leur présence. Les réticences dont elles font preuve quant à leur implication dans le domaine de la prévention relèvent d'une extrême prudence : éviter l'amateurisme et la valorisation excessive de leurs capacités, travers qui rendraient l'action plus dangereuse qu'efficace. Néanmoins, elles s'engagent dans leur réflexion à découvrir progressivement ce qui pourrait être, à l'avenir, un nouveau terrain d'intervention.

II – LA PREVENTION, L'HUMANITAIRE, LE DEVELOPPEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME

II.1 – LES ONG DOIVENT-ELLES INCLURE LA PREVENTION DANS LEUR MANDAT ?

Réticences

En abordant la question de la prévention des conflits, les ONG françaises s'accordent à dire que leur action dans ce domaine ne revêt pas le caractère de l'évidence. C'est à chaque association de décider d'inclure ou non cette dimension dans son mandat. D'aucuns se montreront particulièrement sceptiques, arguant de l'impossibilité de prévenir tout conflit. Ils reprendront les conclusions de M. Rufin, constatant que les conflits, inéluctables, permettent de trouver des solutions durables à des problèmes épineux. D'autres souligneront que le domaine des conflits n'est pas celui de l'humanitaire : un conflit est un problème politique à conséquences humanitaires, et non l'inverse. S'engager sur ce terrain, ce serait risquer de nuire, agrandir démesurément le champ des compétences de l'humanitaire, quand l'action telle qu'elle est menée actuellement est déjà problématique. Ainsi, d'aucuns seraient tentés de s'en tenir rigoureusement au message d'Henri Dunant : humaniser la guerre, limiter les effets de la violence.

multiples réticences, qui trouvent en partie leur fondement dans l'imprécision qui voile le concept.

Des problèmes de définition, et des problèmes d'indicateurs d'efficacité

De quelle prévention parle-t-on ? Quelle dimension faut-il lui donner, quel champ lui attribuer ? Il semble que la définition de la « prévention des conflits » soit particulièrement vaste, ce qui explique sans doute son caractère obscur. Elle recouvrirait notamment la restauration de la stabilité dans le respect de la démocratie après le conflit, ainsi que l'aide au développement, et non seulement les mécanismes d'alerte et de gestion des crises décrits plus haut. Rappelons que dans l'Agenda pour la paix, la diplomatie préventive se détermine suivant trois phases graduellement ordonnées selon le degré de gravité des tensions :

1. Afin de mettre en place les conditions de construction de la paix, il faut substituer la confiance à la rivalité dans les relations internationales ou entre groupes d'une même nation.

2. Lorsqu'un conflit semble imminent, il s'agit d'éviter la conflagration par un mécanisme d'alerte qui suppose l'acquisition préalable d'informations pertinentes.

3. Dans le cas où un conflit éclate, il emporte de le contenir dans son foyer initial.

La diplomatie préventive se veut à la fois construction et sauvegarde de la paix. C'est de ce concept que découle la notion plus générale de prévention des conflits.

Quelle que soit la définition qu'on lui donne, la prévention reste en définitive un domaine difficile à cerner, notamment parce que ses résultats ne sont pas aisément évaluables. Lorsqu'un conflit se déclare, on peut au moins diagnostiquer un échec des tentatives de prévention. Mais, au contraire, qu'est-ce qu'une prévention réussie ? Si celle-ci est un succès, cela signifie qu'une tension n'a pas dégénéré en déflagration. Or, comment savoir alors dans quelle mesure les actions préventives menées ont contribué à l'aplanissement des discordes ? Aujourd'hui, une tension roumano-hongroise perdure ; néanmoins elle n'a pas provoqué de débordements sanglants. Or cette région du monde semblait en 1988-89 dans une situation alarmante du fait de l'agitation de la minorité hongroise en Roumanie. On peut ainsi penser qu'un mécanisme de prévention a joué avec succès. Pourtant on ne peut déterminer quelle a été l'influence des actions engagées par les sociétés civiles hongroise et roumaine et la diplomatie internationale. Un conflit aurait-il éclaté si celles-ci n'étaient pas intervenues ? A-t-on au contraire surestimé les risques ? Le déclenchement de la guerre en Yougoslavie n'a-t-il pas eu également un effet modérateur ?

Quelles actions entreprendre ?

Les réticences exprimées et les questions de définition abordées sans être toutefois résolues, il faut tenter de déterminer les actions qui pourraient s'inscrire dans le domaine de la prévention. Les ONG françaises envisagent des activités fort diverses.

Certaines d'entre elles pensent que l'action préventive doit être ponctuelle et non préméditée ou insérée dans un programme ayant pour objectif de faire de la prévention. Ainsi, lors de négociations entre plusieurs parties en conflit, l'interlocuteur peut être une ONG si elle est effectivement bien placée pour jouer ce rôle, mais l'ONG

en question n'avait pas pour mandat initial de remplir cette fonction. Il faut sans doute considérer ces remarques comme l'expression d'une nouvelle réticence des ONG françaises à s'engager sur la voie de la prévention.

La promotion des droits de l'homme et celle de la démocratie entrent dans le champ de la prévention, tout comme le soutien au développement de l'artisanat local. Frères des Hommes a tenté une expérience en ce sens au sud du Rwanda : l'organisation a assisté un projet de menuiserie, ce qui permettait de dévier en partie les problèmes de densité d'une population d'origine agricole et manquant de terre. En réorientant les travailleurs vers des métiers non agricoles, cette initiative peut contribuer à atténuer certaines sources de conflit.

D'autres ONG, parmi lesquelles Médecins Du Monde, intègrent la lutte contre l'impunité comme élément participant à la prévention des conflits. L'impunité peut en effet être considérée comme l'indicateur d'une situation à risques, susceptible de déboucher sur une crise interne par exemple. Pour combattre ce phénomène, un travail est mené avec les organisations de juristes pour la mise en place de tribunaux pénaux internationaux. Si la justice internationale devenait un fait et ne se limitait pas à une idée née à Nuremberg, elle contribuerait éventuellement à la réconciliation des peuples, comme les procès des dirigeants nazis ont permis aux Allemands de se réconcilier avec leur pays. Cette réalisation se heurte néanmoins à un certain nombre de difficultés. Dans les pays concernés (l'ex-Yougoslavie notamment), les populations ne croient pas beaucoup à la création d'un tel système de justice. Une autre question se pose également : à partir de quel moment la traque systématique des coupables devient-elle antinomique avec la réconciliation des peuples ? En d'autres termes, où s'arrête la lutte contre l'impunité, où commence le pardon ?

Enfin, International Alert a réalisé, en collaboration avec Human Rights Watch, une étude sur les flux d'armes légères dans la région des Grands Lacs en Afrique. Une législation plus efficace sur la production et la distribution d'armes légères dans les zones « sensibles », c'est-à-dire les terrains potentiels de conflit, contribuerait à modérer l'armement des belligérants et donc, dans une certaine mesure, à canaliser les moyens de violence des affrontements. Les ONG françaises, quant à elles, reconnaissent l'importance d'une telle initiative.

Actions ponctuelles, développement à long terme, promotion des droits de l'homme... sont autant de réponses envisagées à la vaste question de la prévention des conflits. Elles illustrent aussi la diversité des positions des ONG françaises.

II. 2 – LE DEBAT HUMANITAIRE/DROITS DE L'HOMME/DEVELOPPEMENT

Les ONG françaises se distinguent généralement en trois groupes : celles spécialisées dans l'action d'urgence (on les appelle souvent ONG « humanitaires » ou « médicales »), celles qui se consacrent aux activités de développement, celles enfin qui luttent pour la promotion des droits de l'homme. En considérant l'évolution du mandat des ONG on peut se demander si cette différenciation est toujours d'actualité. On a constaté plus haut que leur présence sur le terrain avait conduit des ONG « de développement » à soutenir des actions de distributions alimentaires, d'un autre côté,

des programmes initialement orientés vers l'urgence ont pu se transformer en programmes socio-éducatifs... Des travaux ont d'ailleurs été menés sur cette évolution pragmatique des mandats entre urgence et développement.

La réponse urgence et l'optique du développement

Si les travaux de la journée du 2 décembre engageaient à réfléchir sur les situations de conflits, les ONG se sont accordées pour dire qu'en termes de prévention à long terme l'aide au développement est une initiative primordiale. Mais pour International Alert, la distinction rigide entre un développement basé sur le long terme et une assistance humanitaire ne se déroulant que dans l'urgence ne se justifie pas. Où s'arrête le développement, où commence l'humanitaire ? Aux yeux de l'association anglaise, la prévention des conflits est une préoccupation commune des ONG « de développement » et des ONG « humanitaires ». Désormais, un nombre non négligeable d'initiatives des organisations d'urgence peuvent être considérées comme des opérations de développement. Les conflits actuels requièrent en effet un déploiement d'urgence, mais leur durée conduit d'autre part à les envisager dans une perspective de long terme. De la même façon, face à un conflit éclatant sur un de leurs terrains d'intervention, certaines ONG dites de développement élargissent leurs activités à la gestion du conflit dans l'urgence. Ainsi, en Angleterre, beaucoup d'organisations remettent en cause la distinction humanitaire/développement. Save the Children, ONG dite d'urgence, a notamment mis en place des activités permettant d'intégrer les conflits dans une dynamique de développement, tout en coordonnant cette initiative à des déploiements d'urgence.

En France, l'intervention d'urgence est désormais accompagnée d'une réflexion donnant le recul nécessaire pour une bonne analyse des situations. De leur côté les organismes de coopération, en tant qu'acteurs de la stabilité, intègrent à leurs programmes, encore timidement parfois, la diffusion de ce qu'une initiative lancée par l'UNESCO il y a deux ans nomme « culture de la paix ». Pourtant cette éducation à la paix, qui, à terme, a pour but d'assurer le développement, n'entre pas toujours dans le mandat officiel que s'attribuent les organisations. Elles s'investissent dans des activités de prévention, sans pour autant les qualifier comme telles. Ainsi, sur les 600 projets soutenus chaque année par le CCFD, une centaine participe de la prévention des conflits.

En définitive, la distinction encore prégnante aujourd'hui en France entre ONG humanitaires intervenant plutôt dans les situations de conflits et en urgence d'une part, et ONG aux visées de développement à long terme et jouant un rôle de prévention parfois implicite mais effectif d'autre part, peut être atténuée. La différenciation humanitaire/développement caractériserait plus, désormais, le type d'interventions (actions d'urgence, de développement ou de prévention), que la nature des organisations qui en ont l'initiative.

L'humanitaire pour les droits de l'homme ?

A l'heure où l'on réfléchit sur la pertinence d'une distinction entre humanitaire et développement, d'aucuns avancent également (les associations anglaises en particulier) que l'humanitaire et la problématique des droits de l'homme sont liés. Néanmoins les

ONG françaises, et notamment Médecins Sans Frontières, soulignent que sauver des vies et se battre pour l'établissement d'un Etat de droit sont deux activités différentes. Les ONG humanitaires respectent les droits de l'homme, en ce sens qu'ils font partie de leurs préceptes, mais leur objectif est avant tout de sauvegarder des vies humaines menacées dans l'immédiat. Elles peuvent donc être amenées à intervenir dans un contexte d'absence de droit, sans se préoccuper en premier lieu de cet aspect de la situation. Il serait même possible d'imaginer, dans certaines conditions, des objectifs immédiats presque contradictoires entre les deux activités évoquées : des populations minoritaires, qui nécessiteraient en termes de droit une attention particulière, peuvent ne pas être les plus menacées dans l'immédiat au regard de leur survie, et par conséquent rester négligées des organisations humanitaires. Ce qui ne signifie pas que, dans d'autres cas, les ONG humanitaires observant de graves manquements aux droits de l'homme n'en témoigneront pas. Elles le font du reste bien souvent, et la profession médicale reste concernée par la défense des droits de l'homme : la privation de ces droits participe de la souffrance humaine contre laquelle lutte le médecin.

La recomposition des mandats de l'humanitaire

L'histoire du droit humanitaire s'est construite autour de l'humanisation de la guerre, puis de la protection des populations réfugiées ou civiles dans les crises. L'instrument juridique a ensuite étendu son action à des pays en situation de paix. Depuis quelques années, il aborde la question des populations en danger, ou populations vulnérables, c'est-à-dire toutes les personnes qui n'ont pas accès aux soins ou sont discriminées de quelque façon que ce soit. C'est ainsi que les ONG en sont venues à lancer des initiatives sur leur propre territoire national, contre l'exclusion par exemple. Tandis que l'aide humanitaire internationale est parfois relayée par les Etats, qui l'utilisent comme paravent à des interventions de tout autre nature ou comme opération médiatique, les ONG sont confrontées au flottement du mandat de l'humanitaire et à la recherche d'une nouvelle spécificité. C'est dans ce cadre qu'elles développent des partenariats avec des associations d'autre pays, afin de travailler ensemble à la résolution de problèmes communs (problèmes liés aux politiques de l'enfance, de la procréation, de l'exclusion...). Ainsi, en Roumanie, l'association Médecins Du Monde s'est engagée dans la création d'un observatoire européen du développement des enfants. Initiative qui n'est pas envisagée dans une optique d'urgence. La recomposition des mandats de l'humanitaire est ainsi corrélative du questionnement sur la pertinence d'une distinction entre humanitaire et développement.

II. 3 – L'HUMANITAIRE ET LA MEDIATISATION

Un dernier domaine peut permettre de distinguer l'humanitaire, au sens où il se caractérise par l'urgence, des autres actions des ONG : celui de la médiatisation. En effet, l'urgence a une voie directe d'alerte, une capacité de mobilisation de l'opinion publique et donc des politiques. Par quels canaux, au contraire, les ONG plus spécialisées dans le développement vont-elles pouvoir alerter ? Comment feront-elles remonter efficacement l'information recueillie sur le terrain ? Aujourd'hui, il y a une véritable création des événements par les médias ; en ce sens, s'il advenait que ceux-ci

ne parlent pas d'un massacre, la tuerie n'existerait pas aux yeux de l'opinion. D'autre part, l'opinion publique ne pouvant être émue que par un nombre modéré de crises simultanées, une course s'organise, dans laquelle chacun aura l'objectif, par un renchérissement d'images dramatiques et de témoignages déchirants, de faire passer « sa » crise devant celle identifiée par un autre. En d'autres termes d'intéresser suffisamment l'opinion publique pour qu'elle conduise finalement les décideurs à agir. Les ONG travaillant dans l'urgence, pour justifier et obtenir leurs subventions, doivent également se soumettre à ce principe : elles ont beaucoup moins de chance d'obtenir de gros moyens en intervenant dans les « causes oubliées ».

La médiatisation permet sans aucun doute de mobiliser les consciences sur des problèmes cruciaux ; mais, ce faisant, en dramatisant certaines situations, elle en plonge d'autres dans l'ombre. Or ces dernières aussi peuvent être explosives, si personne ne s'en préoccupe ; elles gagneront finalement le devant de la scène... lorsqu'elles auront dégénéré en conflits ouverts. Ambivalence de la médiatisation qui permet par son action de chercher des solutions à certaines situations catastrophiques, tout en favorisant par son absence la dégradation progressive d'autres circonstances, non moins alarmantes.

Le monde des ONG reste, aujourd'hui encore, compartimenté. Il semble donc d'autant plus difficile d'obtenir une réponse unanime quant à leur action possible ou effective dans le domaine de la prévention des conflits. D'une façon générale, ces ONG adoptent des attitudes différentes sur le terrain. En outre, les lieux d'action sont eux-mêmes dissemblables et ne permettent pas de généraliser une réponse à des problèmes de nature différente. Néanmoins, devant l'éventualité d'un développement des actions de prévention, ne faut-il pas envisager une coopération qui pourrait associer les ONG, les organismes gouvernementaux et les partenaires locaux non gouvernementaux ?

III – PREVENTION ET COOPERATION

III. 1 – SUR LE TERRAIN, DES ATTITUDES DIFFERENTES

Des analyses différentes pour une même situation

La position particulièrement délicate des organisations humanitaires dans les camps de réfugiés installés au Zaïre à la suite du conflit rwandais a poussé certaines d'entre elles à les quitter. Elles ne voulaient pas être mises au service d'une logique de reconquête. Mais d'autres sont restées ; pour celles-ci, la nécessité d'aider des personnes en danger de mort primait. Sur ce même sujet, on a vu également le HCR et le CICR présenter deux lectures différentes de la situation. Le premier voulait rapatrier de force les réfugiés au Rwanda. Le second, brandissant les Conventions de Genève, s'y opposait avec virulence, ne concevant qu'un retour volontaire et réclamant une intervention militaire pour désarmer les Forces Armées Rwandaises qui prenaient en otage les populations des camps.

Il faut donc se rendre à l'évidence : les humanitaires peuvent avoir des visions divergentes. Mais le mandat d'une association se limite à ce que le groupe de personnes la constituant estime devoir faire. Suivant cette disposition, l'analyse de la

situation, dont découlent les décisions d'actions, relève de la responsabilité personnelle de chaque ONG. Les analyses sont différentes en fonction des endroits d'où elles proviennent et des organismes dont elles sont issues. Ce qui explique qu'on ne puisse déterminer, pour des circonstances données, une « attitude ONG ».

Des terrains d'action particuliers

Les différents endroits du monde dans lesquels interviennent les ONG représentent des contextes particuliers auxquels il faut adapter l'action dans sa conception et son déroulement. Ainsi, maintenir une présence en Europe de l'est exige de réfléchir sur les données conceptuelles de cette délimitation géographique. Il semble en effet qu'une telle dénomination ne soit plus aujourd'hui justifiée : elle ne correspond plus à un cadre économique et idéologique unifié. Après 1989, l'Europe s'est brusquement agrandie, en même temps que disparaissait, d'un point de vue doctrinal et discriminant, l'Europe « de l'est ». Il reste aujourd'hui des régions européennes, au-delà desquelles on est amené à réfléchir en termes de continent. Bien sûr, on ne peut nier certaines différences politiques qui demeurent marquées : des pays ont connu des décennies de communisme, d'autres non. Mais désormais, ces pays anciennement communistes ne se sentent pas plus proches entre eux qu'ils n'estiment partager la « culture européenne » telle qu'elle a été définie par les pays occidentaux.

Les ONG françaises n'interviennent pas dans les mêmes conditions au sein de cette nouvelle Europe que dans le reste du monde. Elles trouveront ici des professionnels de la santé formés et une quantité de structures existantes qu'elles ne rencontreront pas là-bas. Leur intervention en sera compliquée et se révélera souvent moins facile à justifier.

D'autres part, les ONG européennes elles-mêmes n'ont pas la même approche de ce terrain d'action. Suivant leur Etat d'origine, elles ont chacune leur histoire. Aussi semble-t-il malaisé d'imaginer dans l'immédiat un regroupement d'ONG européennes autour de conceptions communes, alors même qu'une véritable construction européenne s'organise au niveau politique. Au cours de la crise yougoslave, des ONG allemandes sont plus volontiers intervenues auprès des Croates, les françaises auprès des Bosniaques et les grecques auprès des Serbes. S'il n'existe pas une « position ONG » à l'échelle de la France, il n'en existe pas plus à celle de l'Europe. Les organisations non gouvernementales essaient toutefois de mettre en place des mécanismes de coopération, entre elles ou avec des instances intergouvernementales.

III. 2 – LES ONG ET LES ORGANES INTERGOUVERNEMENTAUX

La coopération : réalisations et projets

Les interventions menées par l'ONU peuvent réserver un rôle à l'action des ONG. Suivant les cas, cette coopération s'avérera fructueuse ou pas. Si en Somalie elle s'est révélée un échec, en Bosnie beaucoup de choses ont pu être faites en collaboration avec les Casques Bleus. Ils sont en mesure d'apporter des moyens logistiques fort utiles, de contribuer à la distribution de nourriture, de faciliter la réhabilitation de villages en pacifiant la zone dans laquelle ceux-ci sont installés...

Les ONG, quant à elles, ont la possibilité de relayer l'action des Nations Unies dans certains domaines. Cette expérience a été menée au cours des premières opérations de déminage au Cambodge. L'initiative du déminage entrainé dans le mandat théorique de l'Opération des Nations Unies pour la Reconstruction du Cambodge. Aussi, dès 1992, les Casques Bleus ont-ils formé des Khmers aux techniques particulières de cette activité. Mais ils n'ont pu envoyer sur le terrain ces « élèves » qui, ainsi formés, étaient considérés comme membres du personnel des Nations Unies. Ce statut impliquait en effet que l'Organisation provisionne des montants énormes pour assurer son personnel dans une mission potentiellement dangereuse. Pour pallier la rigidité administrative onusienne, Handicap International est devenu, en accord avec le HCR, l'employeur des Khmers, qui restaient supervisés par les Casques Bleus.

Les relations entre les expatriés onusiens et les représentants des associations ne sont pas toujours aussi profitables ni aussi cordiales. Il est arrivé que les premiers quittent un terrain d'action sans prévenir les seconds, les laissant ainsi sans protection. D'autre part les ONG sont parfois accusées de suivre un peu trop docilement le discours des organisations gouvernementales humanitaires. Ainsi, lorsque le HCR a qualifié de « réfugiées » les personnes exilées au Kivu, toute la machine humanitaire s'est mise en place : les ONG sont venues s'installer dans les camps, regrettant par la suite de contribuer indirectement au relèvement d'une force politique qui avait fomenté le génocide.

D'autres organismes se sont encore lancés dans une coopération active avec les ONG, notamment en Europe. Ainsi l'OSCE, en collaboration avec le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne, a permis la venue en Roumanie d'observateurs non gouvernementaux au moment des élections. A cette occasion, les ONG se sont révélées des alliés efficaces dans les processus de démocratisation.

Il faut enfin signaler un intéressant projet pilote réunissant le HCR et diverses associations (parmi lesquelles International Alert). Dans ce cadre, des acteurs scientifiques, politiques et intergouvernementaux travaillent avec des réseaux d'alerte précoce. Ils combinent leurs capacités d'analyse sur la région de Grands Lacs, l'Afrique de l'Ouest, les pays caucasiens et transcaucasiens pour rassembler et traiter toutes les informations possibles.

Les problèmes inhérents à la coopération avec les structures européennes

Pour des raisons de proximités géographique et culturelle, l'action des ONG dans le champ européen n'est pas aisée. Les institutions européennes sont souvent les bailleurs de fonds, voire les initiateurs des entreprises conduites par les ONG. Il en découle fréquemment une intrication de la ligne politique institutionnelle, de celle des différents Etats, de celle des partis politiques... et de celle des ONG.

III. 3 – POUR UNE COOPERATION DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX

Si, en matière de prévention ou de résolution de conflits, la coopération avec les organes intergouvernementaux n'est pas toujours facile, d'autres collaborations peuvent être envisagées, notamment entre les ONG mais aussi avec les acteurs locaux.

Dispersion et inefficacité

Dans le domaine de la prévention comme dans une situation de conflit, une réelle concertation entre les ONG favoriserait la mise en place d'une action plus efficace. On entend malheureusement plus souvent parler d'un éparpillement de ces acteurs. On a ainsi pu compter jusqu'à 400 organismes présents à Sarajevo ! En France, le Mouvement de Solidarité avec la Bosnie a quant à lui développé 450 initiatives. Aucune pratiquement n'était prise en charge par un réseau national (syndicat, Eglise, parti). Elles s'appuyaient pour la plupart sur des réseaux de proximité, phénomène nouveau mais qui implique une efficacité limitée, sans visibilité globale. Au bout de trois ans, un début de coordination s'est mis en place, notamment grâce à l'Eglise protestante. En définitive, les cinq années de la guerre yougoslave offrent un assez bon exemple de la dispersion de l'action des ONG. Il leur manque sans doute un lieu où elles puissent mener ensemble une réflexion sur leurs interventions et sur les événements.

Dans les faits, des coordinations s'organisent fréquemment, au moment de la mise en marche et de l'organisation d'une structure d'aide par exemple. Mais à ce jour ces coordinations, si elles ont un apport certain d'un point de vue logistique, n'ont pas pour but de mener une réflexion commune sur le contexte politique de l'intervention. Or, en coordonnant leur action, les ONG pourraient s'imposer comme des interlocuteurs influents des partenaires gouvernementaux. Dans le cadre d'une réflexion sur le Pacte de Stabilité, le Ministère français des Affaires Etrangères a pris une initiative pour favoriser les relations de bon voisinage entre les différentes entités du sud-est de l'Europe (ex-yougoslavie et pays voisins notamment). Tous les trois mois, à l'occasion de conférences internationales regroupant un bon nombre des signataires des accords de Dayton, les représentants des pays de la région se réunissent pour tenter de prendre, en commun, des mesures favorisant la concertation. Le Ministère favorise l'intervention d'ONG dans ce cadre, celles par exemple qui agissent pour le soutien des médias libres. Mais cette intervention aura d'autant plus de poids qu'elle sera menée par un groupe d'ONG, et non par différentes organisations disséminées.

L'Europe connaît la spécificité d'avoir des institutions que les ONG européennes, réunies en force politique transcendant les particularités nationales, pourraient combattre, défendre ou influencer. Mais la coopération inter-ONG n'a pas encore atteint ce stade. La construction européenne, au niveau de la société civile, reste à faire. Pourtant des indices permettent de croire que les prises de positions collectives des ONG européennes pourront être facilitées à l'avenir, notamment dans les relations avec les institutions européennes. Le dispositif actuel, qui s'enferme peu à peu dans un système de relations de dépendance organisée à budget européen visant à externaliser, par le biais des ONG, des actions censées être conduites par les institutions, est partiellement remis en cause par ces institutions elles-mêmes. Un renouvellement des relations entre les ONG et différents organes européens est donc envisageable.

La mise en commun des informations et des analyses

Cette initiative permettrait de mettre sur pied des mécanismes d'alerte fiables et respectés. En ce sens, si l'on pense que les ONG ont une « capacité d'indignation »,

qu'elles peuvent jouer aux éclaireurs des sociétés en faisant circuler l'information, sans doute faut-il leur reprocher une tendance à s'enfermer dans leurs programmes respectifs. La solution résiderait peut-être, alors, dans la création d'une ONG faisant office de catalyseur de l'information et produisant des analyses mises à la disposition de l'ensemble des ONG ; une collaboration avec les différentes cellules d'alerte de la communauté internationale pourrait également être envisagée.

Dans ce domaine, certains exemples ont déjà été donnés, qu'il conviendrait de suivre avec intérêt. Ainsi, un réseau France-Zaïre s'est développé récemment, regroupant des ONG de défense des droits, de développement et d'urgence. Ce réseau vise à la mise en commun des informations, qui viennent le plus souvent du terrain, et des analyses, afin d'aider les intervenants à améliorer leur réflexion et leur permettre de revenir sur leurs erreurs. Ajoutons que l'existence, en France, de collectifs d'ONG permettant à plusieurs associations de se regrouper autour de structures communes est susceptible de favoriser le développement de ce genre de réseau.

Un autre moyen, pour les ONG, de se regrouper, serait de travailler sur des objets communs. C'est notamment possible en Europe où certains problèmes, comme ceux de la toxicomanie chez les jeunes, se posent de façon similaire dans un grand nombre de pays. Cette préoccupation commune permettrait d'établir un véritable partenariat, sans qu'il s'agisse d'une assistance donnée d'une part et reçue de l'autre. On éviterait ainsi que l'Ouest ne donne des options à suivre à l'Est ; en ce sens, l'humanitaire sortirait de sa première période, durant laquelle il s'exilait aux quatre coins du monde pour y soigner des maux que l'Occident n'avait pas subis, durant laquelle il s'imposait comme le père sauveur et nourricier d'une frange déshéritée de l'humanité.

La toxicomanie n'est pas la seule difficulté collective rencontrée par les pays européens. Pratiquement tous sont confrontés au problème des populations exclues, que le discriminant soit l'origine ou la pauvreté. De la même façon, une réflexion pourrait être menée sur la place du séropositif dans la société contemporaine et sur celle des personnes handicapées. Les champs d'étude sont en vérité très nombreux. Il convient cependant, avant d'entamer toute étude commune de l'un de ces phénomènes, de prendre en compte les spécificités des objets ou des modes d'analyse telles qu'elles sont envisagées dans les différents pays. En effet l'apparente proximité sociale et culturelle peut cacher des conceptions politiques, un niveau technique et des références historiques différentes. Il peut être plus facile de se projeter à grande distance que d'agir dans une proximité relative.

Coopérer avec les acteurs locaux

Pour favoriser la circulation de l'information et être mieux à même de la traiter, il faut aussi savoir travailler avec les partenaires locaux. Au cours de leurs missions, les ONG ne se trouvent pas seulement face à des victimes, mais aussi à des sociétés organisées. Il incombe aux expatriés d'intégrer à leur analyse la lecture des événements telle qu'elle peut être faite par les associations locales. Celles-ci ne peuvent souvent déployer les « grands moyens de l'humanitaire » ; mais leurs capacités d'analyse et de témoignage n'en sont pas pour autant amoindries. Une intervention basée sur le principe d'une coopération avec les acteurs locaux supposera que les expatriés seront

entrés en relation avec les associations locales avant leur arrivée au pays, et qu'ils continueront par la suite à travailler avec elles durant toute la mission. L'action humanitaire dans son essence se doit de rester humaine ; il ne faut pas la réduire à une machine logistique.

En Europe, les sociétés civiles reconstituées de l'après guerre froide témoignent de la vigueur, traditionnellement affirmée, du mouvement associatif dans cette partie du monde. Bien sûr, d'un pays à l'autre, il y a des différences. Mais les problèmes liés à la transition, à la nouvelle organisation de la société, aux minorités... sont souvent discutés par le canal des associations. Ainsi, une action des ONG en Europe pourrait être de consolider ce tissu associatif naissant, d'autant plus que les associations locales apprécieraient ce soutien à leurs efforts. Aujourd'hui des ONG sont présentes en Albanie, où elles participent à l'animation de débats sur les principes et les valeurs liés à l'organisation de la société civile ; elles sont beaucoup moins nombreuses en Serbie. Les événements récents dans ces deux pays montrent que la transition, au sens où elle implique un véritable bouleversement dans l'organisation de la société, se réalise rarement sans heurt. En multipliant les échanges avec leurs nouveaux partenaires, les ONG européennes peuvent leur offrir un soutien au moins psychologique et les encourager dans leur entreprise. Ces échanges ne doivent pas avoir pour premier objet de troquer des technologies, celles-ci n'étant pas toujours assimilables dans les pays concernés ; ils doivent être orientés vers la promotion du développement humain. Une grande difficulté demeure néanmoins aujourd'hui pour les ONG européennes : établir des échanges avec la société civile russe. On peut entrer en contact avec les autorités locales, les intellectuels, mais les associations de la société civile sont très peu nombreuses.

La réflexion des ONG françaises explore désormais de nouveaux domaines. Des lieux de concertation sont improvisés ; ils deviendront peut-être un jour permanents. Des mécanismes de coopération avec les structures intergouvernementales d'une part, et avec les acteurs locaux d'autre part, se mettent en place. Ainsi, les représentants des associations sont conscients de leur actuelle dispersion et de la nécessité de se regrouper pour concevoir des actions plus efficaces et plus crédibles aux yeux des décideurs, dans le domaine de la prévention et de l'alerte notamment. Ces méditations contemporaines offrent encore l'opportunité de rappeler et de reformuler peut-être les exigences philosophiques qui sous-tendent l'action des ONG et expliquent les rapports douloureux que l'humanitaire entretient avec le politique.

IV – PHILOSOPHIE HUMANITAIRE ET ACTION POLITIQUE

Un questionnement s'est développé ces dernières années sur le fondement identitaire des ONG : quels en sont les éléments constitutifs ? Ont-ils changé ou évolué ? Ces interrogations, on l'a vu, ont également abordé l'efficacité et la valeur de l'action. Les ONG voudraient ne plus nuire, tout en étant efficaces. Ces réflexions ont abouti à la formulation d'un concept nouveau, celui de « responsabilité humanitaire », et à la prise de conscience, par les acteurs non gouvernementaux, de la modestie de leur action. L'utilité de celle-ci demeure néanmoins reconnue.

IV.1 – LA BASE IDENTITAIRE DE L'ONG

Les ONG adoptent bien souvent des positions différentes voire opposées sur les situations auxquelles elles sont confrontées. Elles se reconnaissent néanmoins sous la même bannière : O. N. G. Au-delà de nombreuses dissensions, elles partagent certaines valeurs communes, sur lesquelles elles s'interrogent.

L'indépendance

L'identité d'une ONG est-elle consubstantielle avant tout de la notion d'assistance ou bien de celle de « non gouvernemental » ? A cette question nombre de ces associations répondront que leur objectif premier est humanitaire. Aider, que ce soit par le biais de l'urgence, du développement, ou de la promotion des droits de l'homme, c'est ce qu'elles ont toujours fait. Aujourd'hui, elles constatent que la bonne volonté n'est pas sans conséquences, et que celles-ci ne sont pas toujours bonnes. C'est pourquoi, sans remettre en cause les fondements de leur action, elles jugent nécessaire de lui porter un regard critique. Même les ONG dites humanitaires, créées pour porter assistance à des personnes immédiatement en danger, désirent qu'une réflexion approfondie accompagne l'action d'urgence. Aussi le premier objectif reste-t-il humanitaire ; mais ce souci est désormais mûri par l'expérience, les échecs aussi bien que les réussites.

Les ONG françaises ne renient pas non plus leur caractère « non gouvernemental ». Le terme est simplement à nuancer. Les ONG sont non gouvernementales en ce sens qu'elles ne sont pas l'émanation d'un Etat. Mais il est désormais révolu le temps où l'humanitaire non gouvernemental se distinguait irréductiblement de l'Etat et des instances gouvernementales ou intergouvernementales. L'humanitaire d'Etat est aujourd'hui un fait acquis : l'humanitaire est entré dans une logique de rapports entre Etats. En ce sens, c'est l'idée même de l'humanitaire, telle qu'elle avait été conçue par les ONG, qui a été dans une certaine mesure dénaturée. On peut considérer que cette dénaturation suit l'ordre des choses, ou qu'elle est une catastrophe. Il reste qu'en faisant irruption dans les rapports entre Etats, l'humanitaire a en apparence humanisé les relations internationales, il a permis aux nations de se combattre avec ivilité, il a, et ce n'est pas la moindre de ses réalisations, défendu et restauré aux yeux du monde le respect de l'homme. Pour les peuples victimes d'un génocide et secourus en son nom, l'apparence s'est concrétisée sous des dehors favorables. Mais, ailleurs, les Etats ont brandi la bannière de l'« humanitaire-paravent » pour servir des intérêts plus cyniques ; ils sont intervenus non pour sauver des hommes mais pour protéger et grandir leurs ambitions. Ailleurs encore, ils n'ont pas daigné entendre les cris absurdes de peuples qui souffraient mais qui, soit qu'ils fussent sous le joug d'un Etat jaloux de ses prérogatives, soit qu'ils n'eussent d'importance aux yeux de personne, ne pouvaient rien attendre a priori. A moins que leurs cris ne soient finalement parvenus à quelques nations, que celles-ci soient émues, aient poussé leurs gouvernants à agir gratuitement.

Les nations se sont humanisées, sans doute. Mais l'humanitaire tel que l'Etat l'utilise cesse d'être une belle idée ; il devient une stratégie politique. Ce qui ne signifie pas qu'il soit confondu avec l'humanitaire tel que le pratiquent et le conçoivent encore

les ONG. Simplement, l'existence simultanée d'un humanitaire d'Etat et d'un humanitaire non gouvernemental, dont les buts sont souvent différents, favorise les assimilations abusives. En outre, si les ONG continuent de revendiquer leur indépendance, qui garantit selon elles leur capacité d'action, elles constatent que face aux difficultés financières qu'elles éprouvent les dotations gouvernementales ou européennes leur sont de plus en plus utiles, voire nécessaires. Ces dotations publiques sont parfois contraignantes dans l'utilisation dont elles doivent faire l'objet. Mais elles représentent aussi un apport de fonds non négligeable. En ce sens, les Etats et les organisations internationales gouvernementales ne font pas qu'instrumentaliser l'humanitaire ; ils lui donnent aussi des moyens. Et on a vu plus haut que cette collaboration, pour peu qu'elle soit basée sur un véritable partenariat de compétences, sans être démesurément entravée par des rapports de pouvoir, peut être fructueuse. Il convient sans doute de distinguer l'humanitaire gouvernemental, c'est-à-dire directement pratiqué par les Etats, et qui tente le plus souvent d'entraîner dans son action des ONG (elles apparaissent ici comme porteuses d'une légitimité humanitaire) ; et l'humanitaire non gouvernemental, qui peut nouer des liens de coopération avec des Etats ou des organisations internationales.

La nature de l'action

Aujourd'hui, les ONG, toujours en quête de financements, constatent que leurs intérêts propres peuvent aller à l'encontre des intérêts qu'elles prétendent défendre : leurs intérêts d'appareil peuvent se heurter à ceux de leur mission. Pour obtenir de l'argent, le soutien des Etats et l'éclat de la médiatisation sont souvent nécessaires. Aussi les ONG auront-elles tendance à agir sur mandat, d'un gouvernement ou d'une organisation internationale, parce que ceux-ci subventionnent une mission, quand bien même cette mission s'accompagne d'indéniables effets pervers. Aussi ont-elles hésité à se retirer des camps du Zaïre...

L'action des ONG a donc évolué : elle est plus diversifiée, et, parce qu'elle veut s'appuyer sur des moyens importants, elle est plus médiatisée et plus tributaire des subventions.

Des docteurs pour la paix ?

Si l'action des ONG a connu des modifications dans sa nature, elle s'est également transformée dans sa conception. Neutralité était le mot d'ordre des premiers temps de l'humanitaire. Aujourd'hui, dans certaines associations, on se demande s'il faut toujours suivre cette ligne afin d'être présents auprès de toutes les victimes, ou bien si les témoins de certaines situations doivent dénoncer l'agression. Cette question donne lieu à d'après débats et n'est pas résolue.

Toujours est-il que le médecin ne se limite plus aujourd'hui à soigner. Il témoigne, se préoccupe à la fois de l'intégrité physique et psychique des personnes. Il ne soigne plus seulement les corps souffrants, il vient en aide aux esprits souffrants. Il raconte les corps déchirés et les êtres privés de liberté. Peu à peu, dans leurs activités quotidiennes, les médecins tentent de comprendre les mécanismes qui ont engendré la violence. L'analyse de leurs témoignages peut permettre d'en éviter de nouvelles.

IV.2 – LA RESPONSABILITE HUMANAIRE

Le regard critique que les ONG ont posé sur leurs interventions les a conduit à introduire dans leur morale une nouvelle dimension, celle de la responsabilité, qui doit s'exercer tout aussi bien dans le discours que dans l'action. La responsabilité humanitaire, c'est la reconnaissance d'un certain nombre de travers et la tentative de les éviter à l'avenir.

Le discours humanitaire

Le discours humanitaire, parce qu'il se nourrit de dramatisation, a tendance à n'exporter des personnes qu'il désigne que leur image de victimes. Cela peut provoquer des « débordements affectifs » individuels qui se concrétisent bientôt par des manifestations diverses de solidarité qu'il faut alors encadrer pour éviter les gaspillages et les effets pervers, ainsi qu'on l'a dit plus haut. Cet enthousiasme est noble ; sans lui l'humanitaire n'existerait pas. Mais, énonçant le discours de l'émotion, l'humanitaire doit pouvoir gérer la réponse qui lui est faite. D'autre part, ce discours qui ne présente que des victimes peut déboucher sur des perversions graves : pour bénéficier de la commisération humanitaire, laquelle s'accompagne de satisfactions matérielles avantageuses, meurtris et meurtriers vont indifféremment se proclamer victimes. Le procédé n'est pas nouveau, Céline l'utilisait déjà. Il aboutit à l'inversion victimaire : on nourrit les génocides... En conséquence, non seulement le discours humanitaire doit cesser de ne colporter que des images de victimes, mais il doit aussi distinguer, parmi les informations dont il se nourrit, celles qui sont fiables et celles qui sont dramatisées.

Au-delà des images exportées, le discours humanitaire utilise un lexique qui peut, lui aussi, être dangereux. Il puise dans le répertoire de l'anthropologie raciale du XIX^{ème} siècle, s'approprie des schémas simplistes distinguant ethnies et tribus et se rend ainsi insensiblement prisonnier d'une forme de raisonnement héritée d'une tradition coloniale tenace. En effet on n'ignore plus, aujourd'hui, combien la présence des colonisateurs a fait œuvre de territorialisation : il s'agissait de regrouper des populations et de les désigner sous des catégories communes afin de mieux les contrôler. Les espaces coloniaux se fractionnèrent dès lors en petits espaces sociaux, qui furent bientôt érigés en « races », « tribus », « ethnies »... Certaines ethnies ont ainsi été créées ex-nihilo (Bété de Côte d'Ivoire) ; pour d'autres, on a opéré une transposition sémantique d'ethnonymes utilisés avant la colonisation à des contextes nouveaux ; enfin, on a pu également transformer certaines unités politiques ou certains toponymes en « ethnies ». Par la suite, les différentes régions revendiqueront ces ethnonymes comme signes distinctifs : la volonté d'affirmation ethnique apparaîtra ainsi comme un moyen de résistance à la pression des régions concurrentes et la lutte au sein de l'appareil d'Etat prendra la forme du tribalisme. En définitive, si cette caractérisation d'origine coloniale correspond, dans une certaine mesure, à la réalité, elle n'en rend compte que d'une façon partielle et en ignore les éléments les plus complexes.

Enfin, les ONG ont parfois un discours en décalage avec leur attitude. Nous rejoignons ici un sujet abordé précédemment : les intérêts propres des associations ne

sont pas toujours ceux qu'elles prétendent défendre et leur action est tributaire d'un certain nombre de contingences (financières, médiatiques). En reprenant l'exemple déjà évoqué des camps du Zaïre, on constate que le refus d'apporter un soutien à la reconstruction politique de groupes qui avaient conduit le génocide était dans les termes quasi unanime. Pourtant, toutes les ONG ne se sont pas retirées des camps. Partir, c'était en effet se couper de subventions conséquentes, obtenues au bénéfice de retombées médiatiques importantes. S'il existe une responsabilité humanitaire, elle réside peut-être aussi dans une adéquation du discours à l'action.

Ne pas nuire

La responsabilité humanitaire, c'est aussi celle de mener une action efficace et de tenter d'en modérer les effets pervers. Aussi les réflexions des ONG françaises les amènent-elles à penser qu'avant de vouloir prévenir les conflits, ce qui semble encore à nombre d'entre elles une ambition démesurée, il conviendrait de mener une action la moins nuisible possible.

D'autre part, l'action doit être accompagnée d'une analyse politique de la situation et des intérêts en jeu. Mais, dans ce domaine, l'idée que l'inaction peut être préférable à une opération utilisée par des intérêts contraires à ceux qui l'ont initialement motivée n'est pas encore généralisée au sein des ONG. Toutes ne sont pas prêtes à faire la « grève humanitaire ».

IV.3 – PEUT-ON INFLUENCER LES DECIDEURS ?

Fort de leurs précédentes réflexions, les ONG en viennent naturellement à s'interroger sur leurs réelles possibilités d'action et notamment sur l'influence de leurs prises de positions en matière de décision politique. Peut-on en effet envisager une contribution efficace des ONG aux processus d'alerte et de résolution des conflits si elles ne parviennent pas à faire entendre leurs voix ?

Tout le monde savait...

L'exemple du Rwanda est la triste démonstration, si tant est qu'il en était besoin d'une, de l'indifférence de la communauté internationale à l'égard de certaines souffrances des populations lorsqu'elles ne sont pas associées à la mise en péril d'intérêts économiques, culturels ou stratégiques supérieurs des Etats. Une arithmétique meurtrière et cynique du monde se dessine, dans laquelle les « gros » viennent en aide aux « petits » lorsque cela peut leur être utile, mais supportent très bien leur massacre si leurs intérêts ne s'y opposent pas. Pour les ONG cet épisode a fait la preuve, également, de leur impuissance à faire valoir leurs analyses alarmistes auprès des décideurs.

Le drame était en effet annoncé de multiples manières. Bien avant que le génocide ne commence, des ONG et des civils ont fait circuler des quantités d'informations, qui ont été reçues au Secrétariat des Nations Unies comme dans tous les milieux concernés. Personne n'en a tenu compte. Plus tard, la France, sous mandat de l'ONU, a mis en place une zone de sécurité, qui annonçait un nouveau drame dans le Kivu cette fois. Après s'être tues un temps, certaines ONG ont refusé de participer

au relèvement de tueurs qui de surcroît attisaient les tensions déjà existantes au Kivu. Leur révolte n'a impressionné personne, d'autant qu'elle n'était pas générale...

De la même façon, les informations sur l'imminence du conflit yougoslave ne manquaient pas, la proximité géographique les rendant d'autant plus accessibles. Ni les gouvernements, ni les sociétés civiles n'ont cependant réagi.

Un refus du politique ?

Les événements du Rwanda ont rendu au scepticisme un certain nombre d'ONG, qui du reste étaient déjà dubitatives quant à leurs capacités d'alerte. D'autres, néanmoins, continuent de s'interroger sur les moyens d'intervenir efficacement dans ce domaine.

Si à ses débuts l'humanitaire semblait construit sur un refus du politique, on ne peut plus, aujourd'hui, opposer une lecture strictement humanitaire à une vision politique des situations. Les deux doivent être envisagées simultanément. L'humanitaire ne peut se passer d'une analyse politique. Et, pour faire contrepoids à l'humanitaire d'Etat et ne plus en être l'otage, l'humanitaire non gouvernemental ne doit-il pas se constituer en force politique ? Sa voix ne sera entendue que lorsqu'elle aura un poids politique. L'humanitaire, évidemment, était plus confortable lorsqu'il se désolidarisait du politique, parce qu'il se désolidarisait du même coup de certaines responsabilités : les médecins soignaient et ne se préoccupaient pas du reste. Puisque aujourd'hui la responsabilité entre dans le champ de l'humanitaire, celui-ci ne doit-il pas se donner les moyens de l'exercer jusqu'au bout ? Cela supposerait qu'il impose son témoignage en se positionnant comme force et parole politiques. Mais l'idée n'emporte pas encore de massives adhésions, ou du moins ne paraît-elle pas devoir donner lieu à des applications immédiates...

Le caractère modeste de l'action

Il faut donc en revenir à des considérations plus modestes. Les ONG ne prétendent pas ramener la paix dans le monde, ni annuler l'éventualité du déclenchement de nouveaux conflits. C'est faire preuve d'une compréhensible et estimable prudence. Elles se savent capables de désigner certains problèmes, sans pour autant pouvoir les résoudre. Mais leurs réflexions prouvent qu'elles aimeraient contribuer à leur apporter une solution avant qu'ils ne deviennent inextricables. Etre un vecteur d'information et de médiation ? Oui ; il reste à savoir selon quelles modalités.

CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Les ONG réunies ce 2 décembre autour du thème de la prévention des conflits avaient pour premier objectif de clarifier ce concept. Elles envisageaient également de relire les événements des quelques années passées afin de mettre en lumière les opportunités, les impossibilités, les tentatives avortées ou utopiques et les défauts d'analyse qui ont accompagné leurs interventions et leurs relations avec les divers organismes intergouvernementaux. Enfin, elles voulaient tenter d'apporter une réponse à cette triple problématique : une action des ONG dans le domaine de la prévention des conflits serait-elle pertinente, légitime, et réalisable ?

Les débats de la journée n'auront pas permis de cerner de façon exhaustive la notion de prévention. Mais cette idée de prévention, qui laisse certains perplexes, encourage d'autres à entreprendre des actions favorisant la médiation, le contrôle des flux d'armes légères ou l'instauration d'un Tribunal Pénal International. Les ONG françaises ne se départent pas d'une grande prudence. Mais elles ont fait, lors de cet atelier, un premier effort de réflexion sur le thème de la prévention, qui demande sans doute à être poursuivi.

Le mouvement humanitaire participe d'un processus historique qui l'a peu à peu imposé dans le paysage international, non en vertu d'une volonté des gouvernements de répondre aux attentes d'une opinion publique atteinte de sensiblerie, mais par un phénomène d'évolution des sociétés qui depuis les années soixante a encouragé son développement. On pourrait aujourd'hui penser que la question de la prévention apparaît comme une nouvelle étape de ce processus, un nouveau stade dans la prise de conscience collective. Les grandes questions qui agitent actuellement les acteurs humanitaires prouvent que leur action n'est plus seulement le fruit d'un généreux enthousiasme mais aussi d'une décision réfléchie. L'intervention est toujours problématique, et parfois néfaste. Mais les ONG ne renoncent pas à chercher des solutions pour assainir et faire évoluer leurs initiatives. Elles s'orientent ainsi vers de nouveaux sujets de réflexions, au centre desquels elles placent la responsabilité, et qui les engagent à penser à l'éventualité d'une participation de leur part aux processus de prévention. Sans doute ne peut-on arrêter les guerres, faire baisser les armes à des hommes qui ont décidé de se battre. Mais on ne peut, non plus, laisser des tensions dégénérer en génocides sans réagir, en se cachant derrière un pessimisme de bon ton. Les cyniques diront que la prévention sonne la faillite de l'humanitaire ; on leur répondra qu'il restera toujours assez de champs de batailles pour assurer l'existence des ONG. La médecine ne tue pas les médecins...

En définitive, les ONG françaises se considèrent désormais comme acteurs des crises. Elles cherchent naturellement à les comprendre et sont prêtes à poursuivre leurs analyses au sein de réseaux de réflexion ; la mise en commun des informations pourrait être réalisée dans le cadre des collectifs existants. A terme, il serait judicieux

d'inaugurer un mécanisme de débats avec les décideurs. Le sous-groupe « action humanitaire » de la Commission Consultative des Droits de l'Homme, récemment créé, pourrait constituer un premier lieu d'échange. Enfin, malgré les incertitudes exprimées à l'égard du concept, les participants au débat de ce 2 décembre souhaitent aussi persévérer dans leur étude sur le thème de la prévention des conflits.

Les réponses au questionnaire remis à la fin de la journée témoignent de cet intérêt.

35 à 40 % des participants ont répondu, qui s'estiment en général plutôt satisfaits du déroulement des travaux. La journée du 2 décembre semble ainsi avoir convenablement répondu aux attentes des personnes y ayant assisté. Sans toutefois apporter de réponses à des questions qui n'en exigent sans doute pas d'univoques, elle a permis de reformuler ces interrogations, d'échanger des expériences, de confronter des opinions.

Les personnes ayant répondu au questionnaire mettent en avant essentiellement 5 souhaits ayant motivé leur venue (chacune d'entre elles a pu indiquer plusieurs vœux) :

- Mieux définir le concept de prévention des conflits (13 réponses)
- Confronter leur point de vue avec celui d'autres associations (11 réponses)
- Réfléchir sur l'intérêt pour les OSI de mener une action préventive (11 réponses)
- Mesurer la capacité des OSI à prévenir les crises (11 réponses)
- Trouver de l'information (10 réponses)

Concernant ce dernier point, les débats ont été enrichissants : ils ont permis de faire circuler l'information. A leur clôture, les associations restaient assez réservées quant à leur intention d'introduire un volet « prévention des conflits » dans leurs programmes ou leur politique générale. Mais plus de 80 % des participants ayant rempli le questionnaire formulent le souhait d'un suivi sous une forme collective de la réflexion sur le thème de la prévention des conflits. L'intérêt des ONG françaises sur ce sujet est donc confirmé, même s'il semble se cantonner pour l'heure au domaine de la réflexion. Pour ce qui est des conclusions de cette journée de travail, elles ont pu apparaître floues aux yeux de plusieurs participants. Le caractère vague des enseignements de ce séminaire tient sans doute au fait qu'il s'agissait plus pour les associations de tenter une première approche du thème que d'apporter des réponses à des questions parfois encore vaguement formulées et portant sur un sujet très vaste. A l'issue du débat, nombre de questions sont ainsi restées en suspens : quelle est la véritable sphère d'influence des ONG, quelles sont les causes de l'inefficacité de l'action humanitaire dans certaines situations conflictuelles ?

Il reste que la discussion amorcée doit, aux yeux de la plupart, générer une suite : c'est non seulement sur le thème de la prévention qu'il convient de poursuivre la réflexion, mais aussi sur le problème de la coordination de l'action des ONG et sur les relations entre ONG, OIG et diplomatie gouvernementale dans le domaine de l'action préventive. Le séminaire, qui aura à tout le moins permis à des ONG de diverses natures et d'horizons variés de se rassembler, a été un exercice fructueux.

