

## **ENJEUX 8**

**Juillet – Septembre 2001**

**L'ESPACE HUMANITAIRE EN AFRIQUE CENTRALE**

## SOMMAIRE

### Transversale

p.3 **L'approche américaine en matière d'évolution de stratégie militaire**, Lt Cl B. Richet

### Ouverture

p.5 **L'espace humanitaire en Afrique centrale**, Mathias Eric Owona Nguini

### Dossier

p.7 **Le cadre juridique de l'action humanitaire : aspects internationaux et réalités régionales**, Alain Didier OLINGA

p.13 **La coordination des politiques humanitaires : quelles leçons à partir des expériences de l'Afrique centrale ?** Dr Jean Didier BOUKONGOU

p.19 **Les organisations humanitaires entre morale, rationalité et responsabilité: l'exemple d'Action contre la Faim**, Sylvie BRUNEL

p.26 **Les paradoxes de l'humanitaire au Gabon : urgence, développement et stabilité politique**, Martial Pépin Makanga Bala

p.31 **Humanitarisme, migrations de guerre et dégradations environnementales dans les pays des Grands Lacs (Burundi, Rwanda, République Démocratique du Congo)**, Cléto NDIKUMAGENGE

p.38 **Les problèmes humanitaires des réfugiés en Afrique - à la lumière de l'Etat africain: politique et diplomatie de la coexistence**, Kei HAKATA

p.46 **Réflexions sur des guerres absurdes qui appauvrissent l'Afrique**, Dr Jacques-Roger BOOH-BOOH

### Tendance

p.48 **Gains dynamiques attendus du Marché financier de Libreville : point du vue gabonais**, Jacques Janvier Rop's OKOUE EDOU

p.50 **La dérive fondamentaliste de l'administration BUSH et la perte de la majorité républicaine au Sénat**, Dr. NDZENGUE

### Bibliographie

p.51 **L'action humanitaire**, Narcisse Lambert Mbarga

p.52 **Les instruments économiques de la forêt tropicale**, Narcisse Lambert Mbarga

p.53 **La guerre et la paix**, Jean Bosco OYONO

### Prisme

p.55 **Retour sur le Commandement Opérationnel : considérations et observations supplémentaires**, Mathias Eric OWONA NGUINI et Jean Bosco OYONO

## L'APPROCHE AMERICAINE EN MATIERE D'EVOLUTION DE STRATEGIE MILITAIRE

Par Lt CI B. RICHEL, AMT, école militaire interarmes (Cameroun)

Les militaires américains sont confrontés à "un fait nouveau majeur: la montée croissante de l'incertitude"<sup>1</sup> ; qu'elle soit technique, tant il est difficile de discerner les implications à moyen et long terme de l'explosion des technologies de l'information, ou tout simplement géopolitique comme nous l'avons déjà souligné précédemment (*ENJEUX* n° 7, avril-juin 2001). En effet, que penser des anciennes zones de guérilla d'Amérique latine devenues places fortes de divers trafics, ou de la multiplication d'armées privées puissamment équipées et organisées comme des armées officielles? C'est dans ce contexte, que la RMA est expérimentée dans les différentes branches des forces armées, et cela dans un seul but asseoir la suprématie américaine.

### Conserver les conflits "à l'ancienne" et assurer l'ordre mondial

Les stratèges militaires américains travaillent donc dans le flou, car "les scénarios sont à la fois inconnus et nombreux". Il s'agit en fait pour eux, de gagner la guerre sans la faire, c'est-à-dire neutraliser l'adversaire en le rendant sourd et aveugle ; mais la guerre classique, celle qui tue, n'est pas éliminée pour autant. Le Pentagone inspiré du document *Bottom up Review*, prévoit que la puissance militaire américaine soit prête à mener simultanément deux conflits régionaux d'une dimension comparable à la guerre du Golfe, sans oublier l'initiative éventuelle d'une frappe nucléaire.

Enfin la préparation à un futur incertain inclut un effort de modernisation et le développement de nouveaux concepts technologiques et opérationnels comme ceux des opérations intégrées et de l'évolution dans les Affaires Militaires (RMA)<sup>2</sup>.

### **Les nouveaux concepts stratégiques: la RMA (*Revolution in the Military Affairs*)**

Le terme de révolution n'est pas excessif, de nouvelles armes et de nouvelles technologies de communication sont déjà en phase d'expérimentation. La notion de victoire change aussi, il ne s'agit plus de mettre l'adversaire "à genoux" au terme d'un affrontement cruel, mais de le "prévenir", de le "précéder" donc de connaître à l'avance ses intentions et ses possibilités. La révolution technologique militaire permet, par des progrès incroyables de la miniaturisation d'équipements électroniques de plus en plus "intelligents" l'adéquation des buts et des moyens.

Le plus fantastique c'est que l'homme restera dans la boucle grâce à une interface homme-machine, le GI mènera avant tout une guerre de l'information<sup>3</sup>. L'élément clef du succès, c'est le décalage de l'information entre amis et ennemis. Concept central de la RMA, cette guerre de l'information se déploie tous azimuts. Elle est guerre pour l'obtention, l'analyse et la diffusion de l'information. Mais elle se veut aussi offensive et défensive, elle peut en

---

<sup>1</sup> M. Paul-Yvan de Saint-Gemain, directeur du CREST (Centre de Recherche et d'Etudes sur les Stratégies et les Technologies).

<sup>2</sup> Revolution in the Military Affairs

<sup>3</sup> Les premiers "guerriers de l'information" (les I-warriorq) sont actuellement formés à l'Université de la défense nationale à Washington.

effet attaquer les circuits électroniques de l'adversaire à l'aide de virus et autre vers<sup>4</sup>, de bombes logiques<sup>5</sup>, elle vise aussi à sécuriser ses propres logiciels contre les intrusions ennemies. Mais la guerre de l'information, c'est aussi la "manœuvre médiatique": la manipulation programmée des médias, télévisuels en premier lieu. Si les responsables américains ont rapidement pris conscience de l'effet CNN, c'est que leur opinion publique n'est pas disposée à voir ses enfants mourir sur des théâtres d'opération lointains dont elle ne comprend pas les enjeux. D'où, cette nouvelle philosophie de la guerre : le "zéro mort". Particulièrement accentuée par l'adoption de directives au Pentagone sur la politique des armes non létales, essentiellement pour maîtriser les conflits de basse intensité.

Enfin, même la vraie guerre devra rester une guerre à distance si l'on ne parvient pas à empêcher le déclenchement. Quelques frappes, précises et mesurées des points stratégiques de l'adversaire suffiront ("frappes chirurgicales"). En définitive, les nouvelles technologies, doivent permettre de dégager le combattant du traditionnel "brouillard de la guerre" que multiplie de nos jours la confusion de la menace.

### **L'objectif final : la domination mondiale**

Il semble donc que les américains aient adopté tout simplement une stratégie de prévention, destinée à maintenir la stabilité des différentes régions où ils ont des intérêts. L'objectif global étant de maintenir la suprématie du pays face à une nouvelle grande puissance qui pourrait émerger à partir de 2015/2020, que celle-ci soit la Russie ou plus certainement la Chine.

Au terme de cette étude non exhaustive, il convient de préciser que les technologies de l'information, les processus d'intégration et de miniaturisation pour la robotique et dans une moindre mesure les sciences du vivant, devraient précisément faire l'objet de ruptures technologiques au cours des vingt prochaines années. Ainsi, des "stratégies futures" seraient envisageables mais celles-ci dépendent de trois facteurs principaux d'incertitude, à savoir:

- le rôle que les Etats-Unis voudront jouer dans le monde,
- le différentiel de "rééquilibrage technologique" entre les nations,
- l'évolution de la situation économique et géopolitique au gré des changements de pouvoir.

Pour l'heure et en connaissance de cause, il semble que la stratégie française qui repose sur les quatre piliers traditionnels du livre blanc toujours d'actualité, soit bien adaptée à ses missions actuelles. Il s'agit en effet de répondre à des objectifs à la portée de la France, c'est-à-dire : développer des armements adaptés aux interventions extérieures et maintenir une bonne compétence à acheter des armements et à évaluer les menaces et les opportunités.

Ainsi, il convient de limiter les ambitions de la France en fonction du nouveau contexte budgétaire et d'adapter les matériels aux types d'opérations auxquelles ce pays serait susceptible de participer. La stratégie française ne pourra donc pas évoluer seulement avec des progrès technologiques (déjà connus pour la plupart), il faudra l'accompagner de véritables **ruptures technologiques** qui seules pourraient entraîner une nouvelle réflexion stratégique, éventuellement au sein de l'Europe. En effet, les approches stratégiques à long terme et interarmées ne manquent pas, la prospective de défense britannique<sup>6</sup> est en gestation et celle de l'OTAN<sup>7</sup> se formalise, il s'agit donc de concrétiser et d'annoncer le projet

---

<sup>4</sup> Les vers sont des virus qui se reproduisent et circulent dans le réseau pour contaminer petit à petit d'autres ordinateurs et programmes, jusqu'à en occuper tout l'espace mémoire et le paralyser.

<sup>5</sup> Les bombes logiques sont des programmes qui injectent des virus et des vers dans un système, activables à distance ou qui se déclenchent lors de la mise en oeuvre de certains programmes ou de certaines commandes qui font office de détonateurs

<sup>6</sup> Organisée autour du CDA (Center for Defence Analysis), qui dépend de la Défence Evaluation and Research Agency (DERA)

<sup>7</sup> Mis en place en janvier 98 au sein de VOTAN, les sections : RTO et DRG devraient adopter un plan stratégique pour la recherche et la technologie en mars 1999.

stratégique. Compte tenu de la montée en puissance vitale de l'Europe, ce projet ne peut se concevoir que dans un contexte au moins bilatéral ou au mieux, multilatéral.

#### **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

1. Cahiers de la Fondation pour les Etudes de Défense, hors série N° 1 décembre 97
2. Les cahiers du CIJEAR N° 40 et 41, été et automne 98
3. Le Monde Diplomatique "Les américains préparent les armes du XXIe siècle", Maurice NAJMAN, février 1998
4. Livre blanc sur la défense, S IRPA, 1994
5. Paul-Yvan de Saint-Germain, La prospective de défense, 1997
6. Général Alain BAER, Réflexions sur la nature des futurs systèmes de défense, CREST
7. Points de vue stratégiques in International défense & technologies, mars 1996
8. Perspectives stratégiques, N° 17, avril 1996
9. Bertrand WARUSFEL, Industrie, technologie et défense, La documentation française diffusion, 1993

## L'ESPACE HUMANITAIRE EN AFRIQUE CENTRALE

Par **Mathias Eric OWONA NGUINI**, socio-politiste, FPAE, Cameroun

L'Afrique Centrale est une région particulièrement marquée par des crises. Nombre de points chauds se trouvent localisés dans cet espace géopolitique et géostratégique. C'est pourquoi, il s'agit d'un domaine privilégié des politiques humanitaires. La récurrence des crises expose en effet, cet espace sous-régional à la multiplication de différents types d'intervention mettant en œuvre les causes humanitaires. Dans cette optique, les instabilités qui justifient ces entreprises de solidarités conduisent à l'organisation et à l'institutionnalisation de véritables espaces humanitaires. Il convient alors d'en décomposer et d'en recomposer les différentes dimensions.

L'examen de l'espace humanitaire requiert d'en saisir le cadre juridique international universel et régional, mis en évidence pour mieux cerner les normes de l'action humanitaire en Afrique centrale (cf. Alain Didier OLINGA). Dans la même optique politique institutionnelle, l'analyse de l'action humanitaire commande de s'intéresser aux formes de coordinations des politiques humanitaires en étant attentif aux régimes de droit et de gouvernance ainsi qu'à la façon dont ils sont mis en œuvre dans les entreprises humanitaires en Afrique centrale (cf. Jean-Didier BOUKOUNGOU).

L'étude pertinente de l'action humanitaire ne saurait négliger l'intervention d'organisations professionnelles aux prises avec les exigences contradictoires de la politique et de l'éthique, ces organisations devant adapter leurs ressources d'action aux contraintes rencontrées dans leurs opérations dans un souci de responsabilité (cf. Sylvie BRUNEL). L'attention à l'investissement d'ONG dans l'espace humanitaire conduit à examiner, dans le cas spécifique du Gabon, l'interaction entre les préoccupations de l'urgence, du développement et de la stabilité politique (cf. Martial-Pépin MAKANGA BALA, Andy Félix MAKINDEY-NZE, Eustache MANDJOUHOU-YOLLA, Charles MBOUTSOU). L'on ne saurait réfléchir sur l'espace humanitaire en négligeant son interaction avec l'environnement, d'où l'intérêt de comprendre à partir des pays des Grands Lacs, les relations entre l'action humanitaire, les migrations de guerre et les dégradations écologiques (cf. Cléto NDIKUMAGUENGUE).

Au bout du compte, comprendre les dynamiques de l'espace humanitaire revient à s'interroger de façon globale sur les structures politiques et stratégiques qui orientent l'Afrique centrale vers des configurations d'instabilité. C'est pourquoi, l'examen des problèmes humanitaires des réfugiés en Afrique Centrale à la lumière de l'Etat local s'impose (cf. Kei HAKATA). La résolution des problèmes humanitaires est particulièrement difficile dans le contexte de guerres récurrentes ce qui conduit à souligner le bien-fondé d'une diplomatie du dialogue et du compromis (cf. Jacques-Roger BOOH BOOH).

L'analyse de l'espace humanitaire gagne à montrer la nécessité de prendre en compte les dimensions techniques, éthiques, stratégiques, économiques, écologiques, politiques et juridiques susceptibles de consolider la légitimité et l'efficacité des interventions humanitaires en Afrique Centrale. Cette approche dimensionnelle de l'espace humanitaire élargit les possibilités de résolution des crises justifiant ces interventions. L'Afrique Centrale ne devait plus être un champ privilégié pour une action humanitaire devenue chronique et routinière en raison de crises récurrentes. L'humanitaire doit créer les conditions de son propre dépassement.

## Dossier

# **LE CADRE JURIDIQUE DE L'ACTION L'HUMANITAIRE : ASPECTS INTERNATIONAUX ET REALITES REGIONALES**

Par **Alain Didier OLINGA**, IRIC, FPAE

L'aventure humanitaire internationale a cheminé, depuis l'époque de Dunant (1828-1910), sur le champ de bataille de Solferino en 1859, jusqu'à l'heure actuelle, autour de deux problématiques majeures, qui se sont mutuellement fécondées et enrichies : d'une part la problématique opérationnelle, à mentionner toujours en premier compte tenu de son antériorité événementielle; d'autre part, la problématique normative, qui n'a pas tardé à emboîter le pas à la première, pour l'institutionnaliser, l'organiser, pour instituer en quelque sorte la gestion durable et professionnelle - d'aucuns diront bureaucratique - de la charité et du secours spontanés. Cette deuxième problématique elle-même, si l'on s'en tient du moins à l'aventure humanitaire de la Croix-Rouge internationale, s'articule autour de deux orientations évoluant parallèlement : des normes conventionnelles et coutumières, liant les Etats; des normes statutaires formant ce que l'on appelle le droit interne de la Croix-Rouge, droit qui a reçu - en bloc - une consécration en droit positif par l'effet des conventions de Genève de 1949, les protocoles additionnels de 1977 et, surtout, de la jurisprudence internationale, en particulier l'arrêt de la Cour Internationale de justice (CIJ) de 1986 dans l'affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci. En raison des contraintes propres au système international, système dominé par les monstres froids étatiques pourtant sommés de déférer au nouveau credo humanitaire ( au sens large ) et éthique en vigueur sur le plan mondial, l'humanitaire a pris une importante dimension stratégique et instrumentale. Les organisations intergouvernementales, les Etats, les organisations humanitaires en ont pris conscience. L'objet de la présente contribution est de présenter brièvement quelques aspects de l'encadrement normatif de l'action humanitaire internationale, avec une référence particulière au contexte de l'Afrique centrale.

## **Les engagements conventionnels des Etats d'Afrique centrale en matière de Droit International Humanitaire**

Le droit conventionnel applicable à la question humanitaire est contenu dans les quatre conventions et les deux protocoles additionnels de Genève. Ces textes organisent les modalités de secours en faveur des victimes des conflits et consacrent pour l'essentiel la nécessité pratique du consentement des belligérants pour un conflit international, de l'autorité exerçant le contrôle d'une portion de territoire pour un conflit armé non international. Bien que le refus des belligérants soit une hypothèse que l'on se refuse à envisager, la liberté de l'Etat ou de la partie d'accepter ou non des offres de secours est la règle. Du reste, le Protocole II de 1977 insiste sur la règle de non intervention et le respect de la souveraineté de l'Etat en proie à une guerre civile. Cette insistance sur la souveraineté de l'Etat se retrouve également dans les textes des Nations Unies sur l'assistance humanitaire, notamment les résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 et 46/182 du 19 décembre 1992 de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Il faut signaler, s'agissant des normes conventionnelles, que les Etats de la grande Afrique centrale sont liés par les principaux instruments humanitaires.

	Conventions De Genève adhésion	Protocole I adhésion	Protocole II adhésion	CPI	Convention De La Haye adhésion	Convention D'Ottawa ratifiée
Angola	1984	1984	Non ratifié	Statut signé		
Burundi	1971	1993	1993	Statut signé 1999		
Cameroun	1963	1984	1984	Statut signé 2000	1961	
Congo Brazza	1967	1983	1983	Statut signé 1998		
Congo Kinsh	1961	1982			1961	
Gabon	1965	1980	1980	Ratification 2000	1969	2000
Guinée Eq	1986					1998
Rép Centrafricaine	1966	1984	1984	Statut signé 1999		
Rwanda	1964	1984	1984			2000
Sao Tome et Principe	1976	1996	1996			
Tchad	1970	1997	1997			1999

### **L'état des engagements juridiques humanitaires en Afrique centrale**

#### **Des engagements contrastés en droit**

L'on peut remarquer de cet exposé que les Etats d'Afrique Centrale ont des engagements contrastés en vertu du droit international humanitaire, avec toutefois une belle unanimité sur les conventions de Genève. Parmi les Etats en proie à des troubles armés, les deux plus *importants* - l'Angola et la RDC - ne sont pas parties au Protocole II de 1977 relatif aux conflits armés non internationaux. Aucun Etat de la région ne s'est engagé en vertu de la convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, ainsi que ses protocoles additionnels. Cette circonstance est grave, dans une région qui est dans l'œil du cyclone, et où prolifèrent les armes de petit calibre. Quatre Etats ont ratifié le traité interdisant les mines antipersonnel (Gabon, Guinée Equatoriale, Rwanda, Tchad; le Cameroun n'a pas encore transmis son décret de ratification au dépositaire). Enfin, un seul pays (le Gabon) a ratifié le statut de la CPI. Au sujet de cet instrument, il n'est nullement superflu de signaler que le gouvernement camerounais a organisé du 12 au 15 février 2001 un séminaire sous-régional de sensibilisation et d'information sur le statut de la CPI. Au terme de ce séminaire, un appel a été lancé pour une ratification rapide de ce statut.

#### **Des engagements limités dans les faits**

La reconnaissance des dispositions des conventions de Genève implique, dans l'ensemble, une acceptation du droit pour les humanitaires d'accéder aux victimes qui sont dans le besoin. C'est le principe de libre accès aux victimes, qui est la contrepartie du soit-disant droit à l'assistance



humanitaire dont disposeraient ces dernières. C'est ce principe de libre accès qui, par touches successives, revendications d'opérations sur le terrain, raccourcis terminologiques et glissements institutionnels, a fini par provoquer la querelle de l'ingérence, notamment dans le cadre des Nations Unies. Ce n'est pas le lieu ici de faire un exposé sur cette vaste problématique. L'on voudrait simplement dire que, pour la Cour Internationale de Justice, pour qu'une action humanitaire ne soit pas suspectée de constituer une ingérence illicite, elle doit strictement se limiter aux fins prescrites par les statuts de la Croix-Rouge, s'en tenir à sa déontologie et être dirigée vers toutes les personnes effectivement dans le besoin. En d'autres termes, l'action humanitaire doit être neutre, impartiale et indépendante. Malheureusement, les situations que vivent les pays d'Afrique centrale sont de nature à favoriser un véritable dépeçage humanitaire des Etats. Au nom de l'accès aux victimes, les multinationales de l'humanitaire ont par exemple essaimé au risque de l'embouteillage opérationnel en RDC. Indépendamment des problèmes de coordination de l'aide, l'on a assisté à des pratiques de dévoiement des principes cardinaux de l'action humanitaire, notamment avec des pratiques proches de l'espionnage et de la collecte d'informations. Cette situation montre toutes les accointances qui peuvent exister entre l'humanitaire et la politique, voire la géopolitique. Bien que l'on se refuse à constater l'évidence, il faut bien admettre que les choses ont beaucoup changé. L'humanitaire a perdu de son innocence ; et c'est précisément pour retrouver un âge d'or mythique de l'humanitaire pour que les ONG en la matière multiplient les lamentations au sujet par exemple de l'irruption de l'humanitaire d'Etat, de l'intrusion des militaires dans l'accomplissement de l'action humanitaire d'urgence, toutes choses qui évoquent sa politisation. Quête ardue et, pour beaucoup, vaine. L'humanitaire institutionnalisé, voire bureaucratique, est un humanitaire des bonnes femmes de Solferino<sup>1</sup>. Cette évolution, préoccupante, est patente dans ce contexte de mondialisation.

### **Droit humanitaire en Afrique centrale entre universalisme et régionalisme**

Si les humanitaires professionnels se préoccupent, dans le respect de leur déontologie, d'accéder aux victimes, le Conseil de sécurité a quant à lui progressivement fait de l'humanitaire une dimension importante du système de sécurité collective. Depuis l'affaire du Kurdistan irakien en 1991 jusqu'à l'affaire du Timor Oriental, en passant par celles de Somalie, de l'Ex-Yougoslavie, du Rwanda, du Kosovo, le Conseil de sécurité s'est appuyé sur des considérations de respect du droit humanitaire ou d'acheminement en toute sécurité de l'aide humanitaire, pour autoriser ou homologuer des actions armées. Avec les tribunaux ad hoc chargés de réprimer les infractions graves au droit humanitaire commises en Ex-Yougoslavie et au Rwanda, l'humanitaire a définitivement conquis sa place dans le système de sécurité collective. Inversement, se profile une meilleure soumission des forces au service des Nations Unies au droit humanitaire, avec particulièrement la circulaire du Secrétaire Général des Nations Unies entrée en vigueur le 12 août 1999, jour anniversaire du cinquantenaire des conventions de Genève.

### **Droit Humanitaire et sécurité collective en Afrique centrale**

La dynamique impulsée aux Nations Unies n'a pas manqué de déteindre dans le contexte de l'Afrique centrale. De fait, dans le cadre de la CEEAC, ont été mis en place le COPAX par un protocole en date du 25 février 2000, ainsi que le Pacte d'assistance mutuelle de même date que le Protocole. Ces deux textes, qui forment un instrument juridique unique selon l'article 12 du

---

<sup>1</sup> CARTER, N., « Quand l'humanitaire devient du business », in *Revue des Questions Humanitaires*, Hiver 2000, p.21.

Pacte, contiennent d'intéressantes dispositions qui peuvent être considérées comme les fondements d'un ordre humanitaire sous-régional. Il ressort de ces dispositions que la problématique humanitaire, dans le contexte éruptif de la sous-région, peut être un élément de la solidarité et de l'intégration régionales. Elle ne peut être, en tous les cas, qu'un élément existentiel d'une stratégie conséquente de construction de la sécurité dans la zone. L'humanitaire est rentré dans l'entreprise régionale de sécurité par le biais du Comité consultatif permanent des Nations Unies pour les questions de sécurité en Afrique Centrale lequel, à l'occasion de ses multiples réunions ministérielles notamment, a constamment montré tout l'intérêt qu'il accorde à la question humanitaire. C'est ainsi qu'à la onzième réunion de ce type, il s'est félicité du respect des conventions de Genève par le Cameroun et le Nigeria pendant l'échange des prisonniers de guerre. A d'autres occasions, il s'est préoccupé tantôt de la question des réfugiés, tantôt des violations massives et récurrentes des règles du Droit International humanitaire perpétrées dans le contexte des multiples conflits survenant en Afrique centrale. Il s'est préoccupé aussi d'une diffusion plus systématique des règles du droit humanitaire, en direction des porteurs d'armes et des milieux civils, ainsi que d'une intégration plus conséquente de ces règles dans le droit interne des Etats. L'attitude des Etats vis-à-vis du droit humanitaire se présente donc, d'un point de vue politique fondamental, comme un élément d'appréciation de leur contribution à la mise en place au niveau de la région d'un dispositif de confiance. Compte tenu de ce qui a été dit plus haut, des efforts sont encore à fournir en la matière. Plus spécifiquement, le COPAX<sup>2</sup> s'engage, à travers l'article 4 du Protocole le créant, à assurer une gestion concertée du problème des réfugiés des personnes déplacées et des ex-combattants" conformément aux dispositions des instruments juridiques internationaux en vigueur". Par ailleurs, les Etats sont encouragés à adhérer aux conventions sur les mines antipersonnel et sur les armes chimiques. A travers le Pacte d'assistance mutuelle, est organisée pour les conflits internes qui menacent de provoquer une catastrophe humanitaire ou qui donnent lieu à des actes entrant dans la catégorie des crimes internationaux, une sorte d'ingérence humanitaire collective. Nous sommes là en présence non pas de l'habituel humanitaire consensuel, mais d'un humanitaire potentiellement coercitif, à mettre en oeuvre au moyen de la FOMAC<sup>3</sup>, futur avatar réel des forces simulées durant l'exercice Gabon 2000 dans le cadre du programme RECOMP<sup>4</sup>. L'article 24 du Pacte d'assistance évoque clairement la notion d' "intervention humanitaire en appui à une catastrophe humanitaire ".

### **Les limites de l'ordre public humanitaire en Afrique centrale**

Reste, bien entendu, à se préoccuper de la mise en oeuvre de tous ces instruments, universels ou régionaux, dans la mesure de leur entrée en vigueur. L'ordre public humanitaire est essentiellement coopératif. En vertu de l'article 1er commun aux conventions de Genève, les Etats sont tenus de "respecter et faire respecter" les règles humanitaires. En vertu du Pacte d'assistance mutuelle liant les Etats de la CEEAC, une intervention militaire peut être diligentée en cas de catastrophe humanitaire ou de conflit interne donnant lieu à des crimes internationaux. Dans un cas comme dans l'autre, c'est une logique de garantie collective qui est à l'oeuvre, ou qui plus précisément doit l'être. Malheureusement, il ne semble pas qu'elle soit près d'être opérationnalisée. D'abord, le processus de déclenchement d'une intervention l'humanitaire dans le cadre du COPAX - l'adhésion de tous les Etats membres est exigée – est lourd, risquant plus la strangulation que l'emballlement. D'un autre côté, la volonté politique des Etats risque de ne

---

<sup>2</sup> Conseil de Paix et de Sécurité en Afrique Centrale

<sup>3</sup> Forces Multilatérales d'Afrique Centrale

<sup>4</sup> Renforcement des Capacités de Maintien de la Paix

jamais être telle que le consensus soit obtenu et suffise pour le déclenchement d'une intervention. La ratification des actes créant le COPAX traîne, alors que les crises humanitaires - si l'on nous permet ce terme - essaient dans la sous-région. Aucune action solidaire pour y mettre fin n'est observable nulle part. L'inquiétude est évidemment que l'humanitaire soit sacrifié sur l'autel de la solidarité des chefs d'Etat et de gouvernement, de se briser sur le roc de la realpolitik ou des arrière-pensées d'hégémonie géopolitique sous-régionale.

L'appréhension de uns est que les intérêts de la puissance dominante soient les éléments décisifs de toute prise de décision de recourir à la force armée. L'humanitaire, de la sorte, deviendrait un paravent permettant aux "grandes puissances" régionales ou ce qui en tient lieu de mener à bien leur propre politique. Et pourtant, il faudra bien vaincre ce vrai faux écueil de la suspicion pour concrétiser la solidarité entre les Etats et éviter les situations de non-assistance à peuple frère en danger. Surtout, il faudra s'inscrire résolument dans la dynamique de lutte contre l'impunité, en mettant en accord son droit interne avec les engagements souscrits, en collaborant avec les tribunaux internationaux mis en place Pour les Etats d'Afrique centrale, la complémentarité doit être efficace avec le TPIR qui siège à Arusha et, dans le respect des règles internationales encadrant la compétence d'extrader, avec les autorités des Etats où se sont produits des crimes internationaux pour lesquels des personnes seraient poursuivies. C'est notamment le cas du Rwanda, du Burundi où sévit une interminable guerre, de la RDC en proie à un conflit multidimensionnel et complexe, de l'Angola où se déroule un conflit anachronique vieux de plusieurs décennies, de la RCA déstabilisée à répétition par des mutineries hautement meurtrières, du Congo secoué par une digestion difficile de la transition démocratique. Pour ce qui est des crimes du Rwanda, certains Etats tel le Cameroun ont été requis alternativement par les autorités rwandaises et le TPIR à l'effet d'extrader ou de transférer les Rwandais présents au Cameroun et soupçonner de participation au génocide. Par un arrêt de 1997, la Cour d'Appel du Centre à Yaoundé a indiqué que l'extradition sollicitée n'était pas possible, pour des raisons tenant au non-respect de la législation camerounaise et à la situation prévalant au Rwanda, laquelle ne garantissait pas aux accusés un traitement humain et un procès équitable. Finalement, le gouvernement camerounais s'est résolu à transférer les accusés à Arusha. Cette dimension de la coopération et clé l'entraide en matière de prévention et de répression des infractions graves doit être renforcée entre les Etats de la sous-région.

Les règles humanitaires internationales prescrivent clairement une protection des femmes, des enfants, bref des personnes vulnérables. Cette protection, qui s'inscrit dans le cadre général de la protection de la population civile en situation de conflits armés, comporte des aspects spécifiques contenus dans la quatrième convention de Genève de 1949. S'agissant des enfants, leur incorporation dans les armées régulières ou dissidentes est interdite, d'une manière certes relative et équivoque dans les protocoles additionnels (article 77 du Protocole I), mais d'une manière plus stricte dans le récent protocole à la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant de 1990 en date du 25 mai 2000. Par ailleurs, l'enrôlement des enfants de moins de quinze ans est considéré, dans la Statut de la Cour Pénale Internationale (article 8-2b, xxvi), comme un crime de guerre. La Charte Africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant offre également une telle protection. Malheureusement, la réalité conflictuelle en Afrique Centrale montre que ces prescriptions, pourtant globalement acceptées, sont allègrement violées par les multiples groupes armés qui, au Burundi, dans les deux Congo, en Angola, se disputent un pouvoir quelquefois sans substance. Cette situation conflictuelle comporte des conséquences incalculables à long terme pour les Etats concernés et la sous-région dans son ensemble, sur le plan social et sécuritaire. A

cet égard, l'Afrique centrale est un espace de déplacements forcés de populations du fait des guerres. Cette massive transhumance de la précarité, de la vulnérabilité, de la peur, et aussi de l'insécurité, des identités déracinées, est porteuse de bien de problèmes politiques, économiques, démographiques, agricoles, culturels. C'est pourquoi les Etats et les organisations d'Afrique Centrale sont tenus juridiquement, politiquement et moralement d'asseoir un véritable ordre humanitaire, qui sera en même temps une garantie future d'une stabilité globale de la sous-région. L'erreur la plus funeste serait, pour certains Etats, de penser qu'ils peuvent préserver leur îlot de paix dans un océan de conflictualité.

## LA COORDINATION DES POLITIQUES HUMANITAIRES : QUELLES LEÇONS A PARTIR DES EXPERIENCES DE L'AFRIQUE CENTRALE ?

Par **Dr Jean Didier BOUKONGOU**, maître de conférences à l'UCAC, Directeur de l'APDHAC

Face aux crises humanitaires, entre l'Ambassadeur qui vote une résolution au Conseil de sécurité autorisant une action humanitaire, le soldat qui protège les couloirs humanitaires et le militant de l'ONG qui transporte et distribue les farines et le riz aux victimes, il n'est pas facile de démêler la broussaille actuelle de la mise en œuvre des politiques humanitaires. Au regard de sa douloureuse histoire récente, et à travers entre autres les exemples particuliers des camps (GOMA, BUKAVU) de réfugiés rwandais à l'Est du Congo démocratique avant les attaques des troupes hétéroclites de L.-D. KABILA(1997) et du drame des populations déplacées dans les forêts au Sud du Congo-Brazzaville (fin 1998-1999), l'Afrique centrale nous a donné plusieurs illustrations des cafouillages, sabotages, conflits et hésitations qui marquent les entreprises humanitaires actuelles organisées et soutenues par des acteurs démultipliés aux intérêts divers. Si la revendication à une meilleure articulation et/ou intégration entre les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix et les opérations humanitaires commence aujourd'hui à obtenir un consensus sur le plan international, les opérations humanitaires en elles-mêmes restent dominées par les tripatouillages conjoncturels ou contextuels, même si au demeurant des régimes juridiques et institutionnels s'efforcent à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques humanitaires.

La coordination des politiques humanitaires en Afrique centrale apparaît aujourd'hui comme une nécessité pratique au-delà de toutes les postures hégémoniques de certains acteurs sur le terrain. D'abord il convient de rappeler, comme l'a souligné Kofi ANNAN le 9 mars 2000 lors de la réunion du Conseil de sécurité consacrée à l'action humanitaire, que « nous avons vu comment l'action humanitaire peut sauver des vies, mais nous avons également constaté qu'elle peut être exploitée et détournée par des parties qui n'entendent pas respecter les principes humanitaires internationaux et ne sont que trop disposées à faire échouer cette action pour promouvoir leurs propres politiques inhumaines ». Ensuite, il est important de préciser que les politiques humanitaires mises en œuvre ne sont pas toutes des entreprises opérationnelles systématisées ; certaines actions répondent à des vocations humanitaires spontanées et/ou opportunistes et d'autres, correspondent bien plus à des stratégies d'accumulation d'une notoriété internationale qu'à un projet d'aide aux victimes des catastrophes naturelles ou anthropiques. Enfin, il n'est pas non plus superflu de toujours avoir à l'esprit que l'action humanitaire ne porte pas sur les causes des conflits, mais bien sur les besoins des victimes qui ont droit à une protection physique et à une aide fondée sur les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité. La compréhension intelligente de ces postulats me paraît fondamentale pour s'investir dans une entreprise de coordination visant à assurer que la communauté internationale engage à temps des actions cohérentes et concertées pour répondre efficacement aux multiples et croissants appels de secours et de reconstruction provoqués non seulement par les interminables conflits en Afrique centrale, mais aussi par les catastrophes naturelles. La présente communication entend donc présenter le régime juridique et institutionnel général de la coordination des politiques humanitaires sur le plan international, qui s'accompagne parallèlement des régimes spéciaux, tantôt conventionnels, tantôt ponctuels et pragmatiques.

## **Le régime général de la coordination des politiques humanitaires**

La coordination des politiques humanitaires trouve son inspiration juridique dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies qui ont institutionnalisé la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, ainsi que renforcé les pouvoirs des divers organes inter-organisations. Mais, cette action globale s'accompagne aussi des accords et régimes spéciaux, ainsi que des pratiques empiriques nées de l'expérience sur le terrain.

Face à l'aggravation et à la multiplication des crises humanitaires issues en particulier des conflits multipolaires nés de l'après-guerre froide avec la poussée des irrédentismes ethniques et des revendications nationalistes, plus ou moins couplées avec un besoin de démocratie, et plus généralement avec la complexification des situations humanitaires d'urgence nées des catastrophes naturelles ou anthropiques, la nécessité de coordonner l'assistance à apporter aux victimes est devenue en elle-même une urgence. Ainsi par les résolutions 46/182 du 19 décembre 1991, 47/168 du 22 décembre 1992, 48/57 du 14 décembre 1993 et 49/139 du 20 décembre 1994, les Nations Unies ont entrepris une construction institutionnelle et normative visant à rationaliser les opérations humanitaires et à renforcer le rôle du Secrétaire général dans l'aide humanitaire d'urgence et le secours en cas de catastrophes naturelles. Le Département des affaires humanitaires (DAH) créé en 1992 au sein du Secrétariat des Nations Unies a été rebaptisé, en janvier 1998, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH). Son mandat est d'assurer la coordination de l'aide humanitaire lorsque les crises humanitaires dépassent les moyens et le mandat de tout organisme humanitaire agissant seul. Ce mandat se comprend à travers trois missions essentielles : la coordination de l'assistance, l'aide à l'élaboration des politiques humanitaires et le plaidoyer pour les causes humanitaires. Le paysage institutionnel des Nations Unies ayant une propension à la démultiplication organique, il faut souligner d'abord l'existence du Comité administratif de coordination (CAC) qui regroupe tous les chefs des institutions des Nations Unies et auprès duquel le bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les mesures de sécurité (UNSECOORD) joue le rôle de conseiller. Parallèlement à ce CAC, la coordination des politiques humanitaires se fait d'abord au sein du Comité permanent interorganisations (CPI) dont le BCAH assure la présidence. Le CPI est le principal cadre de consultation et de prise de décisions sur les affaires humanitaires. Il est constitué des principales organisations internationales (HCR, PAM, UNICEF, PNUD, FAO, OMS, Haut Commissariat aux droits de l'homme, OIM, CICR, FISCR, etc.) et des consortiums d'ONG internationaux (InterAction, Conseil international des agences bénévoles, Comité directeur pour l'intervention humanitaire). Les consultations menées au sein du CPI visent à parvenir à la même analyse d'une situation de crise afin que les acteurs humanitaires puissent décider du dispositif approprié à mettre en place pour répondre efficacement et en temps utile aux situations d'urgence ainsi que des politiques humanitaires à élaborer. Le BCAH conseille en outre le Secrétaire Général des Nations Unies sur les affaires humanitaires et promeut un dialogue entre les agences humanitaires et les autres organes des Nations Unies chargés des questions ayant un lien avec les affaires humanitaires (Conseil de sécurité, Assemblée générale, etc.). Enfin, le chef du BCAH qui a rang de Secrétaire général adjoint des Nations Unies s'assure que des mécanismes adéquats de coordination sont effectifs sur le terrain et que le personnel déployé a des compétences et qualités nécessaires à la réussite des missions prescrites.

La coordination institutionnelle des politiques humanitaires par le BCAH se fait sur cinq axes principaux :



1. La promotion des mécanismes de surveillance et d'alerte rapide des régions ou pays potentiellement vulnérables ;
2. La planification des interventions d'urgence par une analyse de la situation et la détermination du mécanisme de coordination adéquat permettant la répartition des rôles et des tâches entre les acteurs humanitaires ;
3. L'évaluation de la situation et des besoins prioritaires ;
4. La nomination d'un coordonnateur de l'aide humanitaire chargé de gérer la coexistence potentiellement conflictuelle de plusieurs acteurs humanitaires sur le terrain pour que l'action soit efficace, cohérente et rapide. Le coordonnateur de l'aide humanitaire est aussi chargé d'initier les négociations avec les autorités locales compétentes pour favoriser l'accès aux victimes et assurer la sécurité des agents de secours et des moyens mis en oeuvre ;
5. Lancer des appels pour le financement des actions humanitaires : il s'agit du processus d'appel consolidé (CAP) qui doit prendre en compte la variabilité des financements et développe des outils de gestion du développement tels que l'Evaluation commune des pays (CCA), le plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), etc.

Toutefois, les expériences sur le terrain se révèlent parfois peu conformes à ces schémas institutionnels. Chaque acteur souhaitant d'abord imprimer une lisibilité internationale à son intervention pour espérer rentabiliser les images largement diffusées et l'émotion que soulèvent les conflits, la coordination se trouve prise dans le piège de la routine bureaucratique. Dans certaines situations dramatiques, on s'étonne que la coordination ait du mal à sortir d'urgence des carcans procéduraux et du poids de la mentalité statistique et bureaucratique qui pèse sur elle. Cela a été la source d'une incompréhension récurrente sur le terrain à l'Est du Congo démocratique entre le HCR et les ONG distribuant l'aide humanitaire aux populations prises en otages par les soldats et miliciens Hutus fuyant les soldats Tutsis du FPR. L'alternative sécuritaire des Nations Unies qui consistait à déplacer ces populations vers l'intérieur du Zaïre (après la tentative de rapatriement forcé orchestré par les soldats de Mobutu) s'est heurtée à l'activisme territorialement marqué de plusieurs ONG humanitaires (GOAL, OXFAM, ARC, FH, etc.) qui ne se préoccupaient pas (c'est le moins que l'on puisse dire !) des aspects géopolitiques et sécuritaires de la crise, en particulier des revendications du nouveau pouvoir rwandais qui craignait le retour des miliciens génocidaires à KIGALI, à partir des recrutements opérés dans les camps sous tutelle humanitaire.

Par ailleurs, certains rapports ou certaines missions d'évaluation se contentent de reprendre des informations largement publiées par les médias sans effort particulier de systématisation et d'innovation. Entre le moment où une crise éclate (le cas des mutineries chroniques à Bangui par exemple) et le moment où la mission d'évaluation est envoyée sur le terrain, il se passe des massacres et des atrocités que les mécanismes traditionnels de rétablissement de la paix ont du mal à surmonter. La récente tentative de prendre le pouvoir par la force à Bangui (28 mai 2001) illustre bien la zone grise entre les événements qui se précipitent avec les atrocités décriées et déplorées et, la mise en place d'une action concrète pour protéger les populations civiles (souvent assimilées aux « ennemis » putschistes de la même ethnie qu'elles).

Enfin, les équipes déployées sur le terrain n'ont pas toujours l'endurance humanitaire exigible ; ce qui les conduit souvent à se retirer précipitamment abandonnant les populations à leur triste sort, lorsque le CICR est le dernier à partir. C'est le cas à Brazzaville en décembre 1998 lorsque toutes les organisations humanitaires s'étaient retirées de la République du Congo. Par conséquent, certains acteurs humanitaires, sans renier le mécanisme global, développent parallèlement des actions coordonnées sur la base de régimes spéciaux.

### **Les régimes spéciaux de la coordination des politiques humanitaires**

Chaque acteur humanitaire cherche à élaborer des stratégies de partenariat et à tisser une gamme de collaboration susceptible de renforcer et de viabiliser ses entreprises humanitaires sur le terrain. Ainsi, se développent des régimes spéciaux de la coordination des politiques humanitaires. Ces régimes sont soit fondés sur des instruments conventionnels, soit sur des arrangements ponctuels et pragmatiques en fonction des besoins et des réalités locales sur le terrain.

En ce qui concerne les régimes spéciaux conventionnels, on peut s'inspirer de l'OMS et du HCR pour comprendre ce qu'il convient d'appeler les régimes spéciaux de la coordination des politiques humanitaires.

Il existe au sein de l'OMS un département Action humanitaire et secours d'urgence (EHA). Parallèlement aux activités menées dans le cadre du régime général décrit ci-dessus, l'EHA coordonne une gamme assez large et variée d'actions concertées avec plusieurs acteurs humanitaires (Croix-Rouge, ONG, etc.), les universités et les spécialistes de la santé publique. Ainsi l'OMS participe à la coordination spéciale des politiques humanitaires à travers des accords de coordination spéciaux conclus avec le HCR, l'OIM, le Conseil norvégien pour les réfugiés, etc.

Quant à l'action spécifique du HCR, il convient de remarquer que c'est peut-être l'organisation qui a le mieux développé son régime spécial de coordination des politiques humanitaires. Depuis 1951, date de sa création, le HCR travaille en étroite collaboration avec plusieurs partenaires, en particulier les ONG avec lesquelles il a organisé une conférence à Oslo en 1994 qui a abouti à un plan d'action intitulé PARinAC (Partenariat HCR/ONG en action). Le régime spécial du HCR s'articule sur deux types d'instruments de coordination : les accords de projets dont 544 ont été signés en 1999 avec les ONG et les accords de coopération dont 85 ont été signés depuis 1952 sous la forme d'un mémorandum d'accord (MOU). En outre, le HCR a élaboré un instrument juridique spécial pour ses relations avec les ONGs, appelé « Accord cadre pour les partenariats opérationnels »(FAOP) qui définit les modalités des relations avec les ONG.

Ce qui pourtant saute à l'œil, c'est certainement l'éparpillement des pratiques conventionnelles et le trop grand nombre d'acteurs agissant tantôt dans l'indifférence, tantôt de manière concurrentielle sur les mêmes aires de conflits ou de catastrophes. Certes, il n'est pas intelligent d'octroyer des monopoles humanitaires à quelques organisations, fussent-elles prestigieuses comme le CICR ou Amnesty International. Cependant, il faut aussi éviter que l'appât des subventions ne transforme les champs de conflits ou de catastrophes naturelles en nouveaux territoires d'accumulation des ressources. Certains acteurs humanitaires se soucient plus de leur propre survie économique que de la réalisation des objectifs inscrits dans les accords de partenariat signés. Sans qu'il soit besoin de verser dans la traditionnelle critique contre les *inhumanitaires*, friands de la médiatisation et allergiques aux réalisations de terrain, il est souhaitable que les régimes spéciaux conventionnels incitent les partenaires à promouvoir des



capacités locales durables pour garantir à long terme une expérience et une expertise humanitaires locales. C'est par exemple dans ce sens que va le FAOP du HCR qui demande aux ONG internationales ayant des branches locales d'appuyer leurs activités et de développer leurs capacités.

En ce qui concerne les régimes spéciaux non conventionnels, c'est-à-dire fondés sur des arrangements ponctuels pragmatiques et localisés, on peut s'inspirer de l'expérience du CICR en la matière.

Dans le cadre particulier de l'Afrique centrale, le CICR qui est souvent le dernier à partir, s'efforce de maintenir sur le terrain l'espoir d'une vision humanitaire face à des belligérants peu respectueux des principes humanitaires. Ainsi lorsque 200 000 personnes environ ont fui les quartiers sud de Brazzaville à la fin de l'année 1998 et que les parties en présence faisaient preuve d'une inhumanité récurrente, presque toutes les ONGs et organisations humanitaires se sont enfuies du Congo. Le CICR a continué à distribuer des vivres provenant en partie du PAM aux populations déplacées à Brazzaville. Une autre expérience intéressante aura été le partenariat CICR-FAO dans le cadre d'un projet visant à distribuer aux populations les plus pauvres de Kinshasa et aux familles vulnérables, des assortiments pour les cultures potagères et des outils de jardinage. Même si la vocation du CICR n'est pas d'aider à cultiver les jardins et à développer une production maraîchère, il est encourageant que les deux organisations aient pu coordonner leurs politiques pour répondre efficacement aux besoins locaux. Ces expériences modestes et pragmatiques peuvent répondre peut-être plus efficacement aux besoins des populations victimes des conflits et des catastrophes naturelles que les grands projets ambitieux qui ne dépassent pas souvent le seuil du rapport qui les décrit.

A présent quelles leçons peut-on tirer des expériences de l'Afrique centrale pour améliorer ces différents régimes de coordination des politiques humanitaires ?

Il me paraît très important de comprendre que « l'action humanitaire ne sert pas seulement à éviter aux victimes des conflits de nouvelles pertes et de nouvelles souffrances, mais peut effectivement contribuer au maintien de la paix et de la sécurité » (KOFI ANNAN). Ainsi, face aux crises humanitaires de l'Afrique centrale, il est souhaitable d'accroître la capacité des acteurs humanitaires locaux à faire face en toute urgence aux situations dévastatrices causées par les hommes ou par la nature. Par exemple, les acteurs humanitaires africains devraient bénéficier aussi largement que possible des appuis appropriés pour améliorer leurs infrastructures (médicale, alimentaire, etc.) et leur logistique opérationnelle (véhicules, communications, etc.), ainsi que la formation technique de leurs personnels pour répondre efficacement aux situations d'urgence, avant la mobilisation de l'ensemble de la communauté internationale.

Sur le plan international, le régime général souffre du poids des pesanteurs bureaucratiques et souvent de l'inadaptation politique et culturelle des mesures préconisées. Il serait plus approprié d'alléger les procédures d'alerte et de surveillance des crises, d'offrir aux victimes simultanément une aide humanitaire et une protection réelle, tout en proposant aux belligérants des initiatives concrètes de sortie de la crise (au besoin par des méthodes dissuasives). La marginalisation criarde des savoirs locaux rend souvent superficielles les solutions fragiles trouvées. Il est souhaitable que le BCAH procède à une identification des compétences locales pour des consultations préventives ou exécutives en complément des missions internationales. Enfin, la société civile internationale ne devrait pas être le lieu des monopoles octroyés aux ONG du Nord au détriment des dynamiques citoyennes et humanitaires locales en Afrique centrale. Les acteurs humanitaires du Sud ne bénéficient pas de la même attention que leurs collègues du Nord qui ont la parfaite maîtrise des rouages des diplomaties humanitaires respectives. Face à la victimisation

des ONG du Sud qualifiées de corrompues et d'inefficaces (sans une évaluation sur le terrain !), les partenaires locaux se contentent souvent de servir de pont ou de collaborateurs « alimentaires » aux « experts » du Nord. Sans une réelle intégration de ces dynamiques, aucune expérience ne saurait réellement pénétrer les sociétés et les cultures locales. Ainsi, lorsque l'action humanitaire est confrontée au « dilemme humanitaire » (à quel moment stopper l'aide pour passer à l'appui au développement ?), il manque souvent des relais locaux capables de diffuser les savoirs générés par les expériences précédentes. On rentre alors dans le cercle vicieux de l'humanitaire interminable qui ressemble presque aux traditionnelles et trop paternalistes relations Nord-Sud. C'est pourquoi l'Association pour la promotion des droits de l'homme en Afrique centrale (APDHAC,) entend développer d'une part une Commission consultative des défenseurs des droits de l'homme en Afrique centrale et, d'autre part, mettre en œuvre un programme dénommé « Bâtir la paix à travers les cultures africaines » qui aboutira à terme à la création d'un institut régional sur la paix en Afrique centrale, capable d'offrir des potentialités de recherche et d'éducation, mais aussi d'offrir des opportunités de médiation et de gestion des crises.

## LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES ENTRE MORALE, RATIONALITE ET RESPONSABILITE : L'EXEMPLE D'ACTION CONTRE LA FAIM

Par Sylvie Brunel<sup>1</sup>

*Créée en 1979, l'organisation humanitaire Action contre la Faim déploie ses programmes d'assistance nutritionnelle dans de nombreux pays d'Afrique, et notamment en Afrique centrale (Tchad, Congo-Kin, Congo-Brazza, Burundi, Angola...). Mais l'action humanitaire s'est profondément transformée depuis la fin du rideau de fer: objet d'une instrumentalisation croissante, elle s'interroge aujourd'hui sur son « périmètre de responsabilité » face aux conflits du Sud et tente d'apporter des réponses qui ne soient ni seulement techniques, ni purement politiques. Une marge de manœuvre difficile à trouver... puis à respecter.*

Le champ de compétence et d'intervention d'Action contre la faim se déploie dans le traitement des crises nutritionnelles graves très souvent provoquées par les conflits politiques. 40% de la population du continent africain se trouve affecté par la malnutrition en tant que déséquilibre quantitatif et qualitatif de la ration alimentaire. En raison de l'ampleur des situations de malnutrition touchant près de 300 millions de personnes, Action contre la faim intervient surtout pour les famines (ruptures absolues de nourriture pour des populations entières menacées à brève échéance par la mort en l'absence de toute aide).

Les famines traitées relèvent de trois catégories telles que définies par Géopolitique de la faim (rapport annuel d'Action contre la faim):

- les famines « niées », quand il s'agit de faire disparaître une minorité jugée indésirable,
- les famines « créées », dont le but est de capter l'attention donc l'aide internationale en affamant délibérément des populations que rien n'aurait dû, sans cette intervention volontaire, faire basculer dans la faim,
- les famines « exposées » enfin, qui, elles, tirent profit de conditions défavorables (sécheresses, troubles civils, etc. ) pour mettre en avant les difficultés d'une population, afin d'obtenir une aide gonflée par le nombre des personnes en difficultés.

Les famines rencontrées et affrontées par Action contre la faim sont presque toutes dues à des guerres. Elles constituent donc des famines « exposées », comme en Angola ou dans les deux Congo (pays à faible densité démographique et à potentiel important).

L'Afrique est donc l'espace de déploiement le plus important de l'action humanitaire. Plus de la moitié des programmes d'Action contre la Faim concernent ce continent. Comme bien d'autres ONG, elle est, souvent depuis plus d'une décennie, installée à demeure dans certains pays, dont elle est peu à peu devenue un acteur économique parmi d'autres. L'action humanitaire d'urgence, conçue pour intervenir ponctuellement dans le cadre de crises graves mais sporadiques, est ainsi devenue un partenaire non pas du développement mais de la gestion des crises dans certains pays. Des populations entières dépendent d'une assistance internationale, dans les camps de déplacés et

---

<sup>1</sup> agrégée de géographie, docteur en économie. Administratrice et conseillère stratégique de l'organisation humanitaire Action contre la Faim, dont elle coordonne le rapport annuel *Géopolitique de la faim* (PUF). Le texte qui suit est en partie extrait de la troisième édition de ce rapport, paru en octobre 2000 et, réaménagé par le comité de rédaction d'**ENJEUX**.

de réfugiés bien sûr, mais aussi dans les villes des pays en guerre, qu'encerclent souvent des zones d'insécurité tenues par la rébellion. Villes angolaises ou congolaises (ou de Sierra-Léone, en dehors de l'Afrique centrale), en état de siège, dont le seul cordon ombilical est une assistance alimentaire précaire du fait des convoitises suscitées par les convois routiers ou les acheminements aériens.

### **Contraintes politiques et blocages stratégiques de l'intervention humanitaire.**

L'action humanitaire rencontre un certain nombre de difficultés liées aux différents intérêts qu'elle véhicule ou qu'elle suscite autour de conflits, intérêts concernant ONG et Etat.

#### **Une instrumentalisation croissante de l'action humanitaire**

Le caractère instrumental de l'action humanitaire s'explique par des raisons économiques, géopolitiques ou techniques.

#### *L'impact économique et géopolitique des organisations humanitaires*

Agissant désormais au *cœur des conflits*, alors qu'elles se situaient essentiellement à leur marge au temps de la Guerre Froide, ce qui leur interdisait de nombreux terrains d'intervention potentiels, les organisations humanitaires sont devenues malgré elles, par les moyens techniques et financiers qu'elles apportent, par les choix géographiques qu'elles font, un acteur économique et géopolitique de ces conflits : leurs actions ne sont jamais sans impact.

La question se pose de leur marge de manœuvre face à des problèmes de protection des populations qui ne relèvent pas en principe de leur champ de compétence mais avant tout de la responsabilité des Etats et de la communauté internationale. Définir un « périmètre de responsabilité » propre à chaque organisation humanitaire s'impose, sous peine, en agissant sans discernement, d'aggraver encore le sort des victimes.

A l'ère de la mondialisation, ces ONG sont tenues de :

- *sélectionner et mettre en avant leurs avantages comparatifs* par rapport à d'autres acteurs susceptibles d'effectuer le même travail qu'elles (entreprises, armées, églises, coopérations bilatérales ou onusiennes...)
- *s'insérer dans les réseaux marchands* pour continuer à s'approprier les fonds qui leur permettent d'exister (fonds privés des particuliers et des entreprises, fonds publics des agences d'aide)
- *utiliser au mieux le pouvoir des médias*, car sans communication, pas de visibilité, donc pas de crédits.

#### *La professionnalisation et la spécialisation des organisations humanitaires*

Même si les ONG se refusent à se comparer avec ces autres acteurs sur le strict plan du rapport coût/efficacité, car ce serait oublier que leur spécificité première est d'incarner une forme moderne de l'humanisme, le respect de principes moraux d'altruisme et de solidarité, elles ont dû, pour s'adapter à ces nouvelles données, *développer de plus en plus leur professionnalisme technique* :

- les budgets énormes alloués par les bailleurs de fonds institutionnels nécessitent des *méthodes de gestion* de plus en plus pointues (approbation de la comptabilité de l'association par un commissaire aux comptes; audits financiers pointilleux multipliés par les bailleurs de fonds).

- la concurrence entre ONG sur le marché de la solidarité rend l'adoption des *techniques du marketing humanitaire* à la fois de plus en plus indispensables mais aussi de plus en plus coûteuses (acquisition et gestion de l'exploitation d'un fichier de donateurs; développement de ce fichier; contrôle de l'utilisation des fonds collectés par un Comité de la charte de Déontologie).
- le *recrutement des volontaires* à des niveaux élevés de technicité et de compétence (gestion des ressources humaines, maîtrise d'une logistique diversifiée et sophistiquée): l'ONG est passée en vingt ans du camion au satellite.

### **L'humanitaire, un nouvel outil de la realpolitik**

Les interventions humanitaires sont exposées à un risque croissant d'instrumentalisation par les Etats et les organisations interétatiques.

#### *Les stratégies de récupération de l'humanitaire par les Etats et les donateurs*

Le danger est de voir parachevée la récupération de l'humanitaire, déjà actuellement en cours, ce, qui réduirait alors les ONG à devenir des sous-traitants de la puissance publique, pour des motifs qui n'auraient rien à voir, eux, avec l'action humanitaire, comme le positionnement sur un marché à terme commercialement porteur, ou la volonté d'envoyer en émissaire les ONG dans des terrains troublés pour « tâter le terrain », en avant-poste exposé de la diplomatie traditionnelle

Au Rwanda ou en RDC (comme au Soudan, ou même en Irak et en Serbie), l'action humanitaire craint la récupération, celle des donateurs institutionnels tout autant que celle des régimes qui captent à leur profit l'aide, une aide pourtant destinée en principe à des populations réellement souffrantes. Ce sont déjà aujourd'hui les régimes les plus criminels qui reçoivent les montants d'aide humanitaire les plus élevés, bien sûr parce que la situation de leur population est particulièrement catastrophique en raison de leurs agissements délictueux, et aussi parce que ce sont ceux dont la capacité de nuisance vis-à-vis de leur environnement régional est la plus grande. Existerait-il une prime de fait aux « mauvais élèves » des droits de l'homme ?

A ces contraintes s'ajoutent celles liées à la tentation des Etats (du Nord comme au Sud) de créer des ONG « ad hoc », chargées de secourir les populations dans les zones les plus intéressantes et dans le plus grand respect du pouvoir politique en place, en refusant la présence des ONG "dissidentes", soupçonnées d'aller au-delà de leur mission technique pour porter un jugement sur les causes de la souffrance des victimes... et peut-être même les médiatiser à l'extérieur du pays.

#### *Les démarches de prédation de l'aide par les gouvernements ou les rébellions.*

Les acteurs de l'humanitaire sont confrontés aux problèmes posés par la prédation (moteur des conflits contemporains) en ce qui concerne leurs méthodes d'intervention. Les ONG doivent ainsi faire face aux « pièges à aide » créés par les mouvements armés en rébellion, exerçant sur les populations des violences multiples, les privant de tout moyen de subsistance, donc de toute autonomie, pour les transformer à la fois en main d'œuvre taillable et corvéable (porteurs au service des combattants, esclaves sexuelles pour les femmes et les jeunes filles, serfs dans les champs...) mais aussi en appât pour l'aide internationale. Ces mouvements concentrent les populations dans les zones stratégiques pour eux, situées à proximité des fronts armés, pour surévaluer le nombre de personnes exposées à la famine et pour détourner l'aide reçue, au profit des soldats et aux dépens des civils.

Les distributions d'aide sont également d'une importance stratégique pour les mouvements armés en temps de paix. Les différentes factions de combattants en passe de se muer en partis politiques

manipulent l'importance de la population capturée sur leurs zones respectives de contrôle, afin de recevoir un volume accru de l'aide, une aide destinée à être captée. Même les gouvernements se servent de l'afflux des populations dans les villes qu'ils contrôlent – villes souvent sécurisées par les casques bleus - pour obtenir une assistance aux montants largement surestimés par rapport au nombre réel de personnes présentes. Les stocks constitués au détriment de l'aide internationale sont de véritables « trésors de guerre », distribués aux populations avec des calculs électoralistes. Les organisations humanitaires qui misent beaucoup sur les systèmes d'alerte précoce (SAP) – mécanismes de prévention des crises, basés sur des distributions anticipées de nourriture dans les zones à risque, en cas de détérioration de la situation alimentaire, avec des baisses de prix destinées à empêcher des crises nutritionnelles au sein des groupes vulnérables-, se heurtent au fait que les réserves du SAP sont vides: les stocks de nourriture ont été distribués aux populations par les candidats officiels du régime lors de précédentes élections et n'ont bien évidemment jamais été reconstitués !

### **Les ressources techniques et les perspectives éthiques de l'action humanitaire**

L'intervention humanitaire doit être réorganisée et réorienter pour être techniquement efficace et conserver son intégrité éthique.

#### **Des réponses techniques évitant la récupération de l'aide**

Les organisations humanitaires doivent faire face aux défis créés par les nouveaux conflits de l'après-guerre froide.

#### *Un examen approfondi des besoins réels et des mécanismes de sécurité humanitaire.*

Lorsque les organisations humanitaires ne se livrent pas à un examen approfondi des besoins réels et des mécanismes de la sécurité alimentaire dans une région touchée par des problèmes nutritionnels, elles courent le risque de ne pas réévaluer à la baisse les besoins réels, donc de saturer un marché en ruinant les perspectives de reprise de la production locale, mais aussi de mal contrôler l'impact de leurs distributions de nourriture et ses bénéficiaires réels, donc de donner des moyens accrus aux oppresseurs. Si les donateurs sont contents parce que le « pourcentage de fonds employés sur le terrain » est aussi élevé qu'ils le souhaitent, la réalité des faits est moins réjouissante : le « terrain » en l'espèce n'est pas celui des victimes, mais celui des bourreaux.

Voilà pourquoi proclamer fièrement dans ses mailings et dans ses rapports d'activité que l'on a « distribué 2 millions de tonnes de nourriture » ne veut rien dire : l'action humanitaire ne se résume ni à des chiffres, ni à des normes. Amener de l'aide, dépenser de l'argent dans des pays où l'humanitaire est l'objet de toutes les tentatives de manipulations ne sont pas forcément la garantie d'une action efficace. Loin de là. Nous nous élevons notamment contre ce que nous avons appelé dans notre rapport annuel *Géopolitique de la faim* « le mythe du camion salvateur », ce degré zéro de l'humanitaire qui consiste à acheminer n'importe quoi, n'importe où, pour le distribuer n'importe comment, à n'importe qui. Cette méthode d'assistance désastreuse est le meilleur moyen de conforter le rapport des forces en présence au profit de ceux qui détiennent déjà le pouvoir et sont à l'origine des agressions subies par les victimes. Or les victimes sont toujours des personnes en situation de vulnérabilité particulière, en raison de leur statut de minorité (politique, ethnique, sociale, économique, religieuse, raciale, sexuelle, etc.).

Malheureusement, le mythe du camion salvateur continue de faire des ravages à chaque catastrophe médiatisée (Kosovo, Amérique centrale après le passage du cyclone Mitch, tremblement de terre en Turquie...) parce qu'ouvrir les placards pour en sortir les paquets de



médicaments, de vieux vêtements, de sucre et de nouilles, les entasser dans une camionnette pour les « porter directement sur place », sans intermédiaires et sans déperditions, a toujours paru le meilleur moyen de faire de l'humanitaire au grand public. Qui oublie de comptabiliser les frais de conditionnement et de transport, pour des produits de plus inadaptés aux besoins sur place - et qu'il aurait de toute façon mieux valu, dans la plupart des cas, acheter localement. Le naïf de l'humanitaire croit qu'il suffit de jouer les bons samaritains pour soulager les souffrances, sans voir qu'il aggrave ainsi les rapports de force locaux, qu'il nourrit les mafias et tous les trafics, qu'il engendre des coûts insupportables pour des économies confrontées à la nécessité de trier, d'entreposer puis de détruire sans dommages pour l'environnement des montagnes de produits inadaptés (contenant parfois des produits toxiques lorsqu'il s'agit de médicaments). Les « dommages collatéraux » d'une aide inappropriée sont considérables.

### *Les techniques d'organisation d'une aide appropriée*

Action contre la faim tente de mettre au point des techniques d'aide permettant d'éviter les écueils rencontrés dans l'action humanitaire, dont quelques unes sont présentées ci-après :

- L'évaluation précise et le ciblage du nombre de bénéficiaires ("screening").
- Des distributions fréquentes et régulières de nourriture dans les lieux sécurisés pour éviter les pillages.
- Le choix d'aliments à haut pouvoir nutritionnel spécifiquement élaborés (pouvant incorporer des produits locaux), des produits à traçabilité aisée, comparée aux céréales, locales ou importées.
- Le contrôle après distribution pour vérifier la bonne destination de l'aide aux bénéficiaires et un réajustement éventuel des distributions suivantes.
- La mise en place de cantines distribuant des plats préparés.

Les techniques d'organisation de l'aide ne sont pas des « recettes toutes prêtes » faciles à appliquer n'importe où. Pour éviter la manipulation de l'aide, une analyse précise de la situation est requise avant toute intervention humanitaire. L'éthique d'intervention d'une organisation humanitaire comme Action contre la faim suppose que certaines conditions soient respectées (*garantie du libre-choix des bénéficiaires, des lieux d'intervention et des méthodes d'assistance; protection du personnel alimentaire et des installations; sécurité et libre-passage des convois*). Ces dispositifs sont toujours précaires et dépendants des changements des rapports de forces, de l'apparition de nouveaux mouvements armés, remettant en question ces espaces humanitaires négociés et sécurisés. La difficulté rencontrée par les organisations humanitaires, pour créer des espaces humanitaires sûrs, oblige ces structures, à réfléchir à leur stratégie d'intervention et à leur finalité dans des relations internationales marquées par une totale instrumentalisation de l'action humanitaire, au Nord comme au Sud.

### **L'exigence éthique de définir "un périmètre de responsabilité" des organisations humanitaires.**

#### *Privilégier l'action humanitaire opérationnelle*

Des programmes opérationnels doivent constituer la priorité chaque fois qu'il est possible de se ménager un accès aux victimes et d'agir librement. La conduite d'une action opérationnelle efficace suppose un professionnalisme indiscutable dans les méthodes d'intervention humanitaires (techniques de renutrition, apport d'eau potable, évacuation des eaux usées,

prévention des maladies liées à l'eau, protection maternelle et infantile, relance de l'activité humanitaire en vue d'assurer la sécurité alimentaire).

Le développement du professionnalisme d'une ONG humanitaire est conditionné par les exigences suivantes: taille suffisante, moyens matériels conséquents apportés par un financement indépendant, liberté de choix, crédibilité internationale des programmes d'action cohérents et efficaces.

L'action opérationnelle permet de protéger les populations et de construire des espaces humanitaires. Toutefois, cette action n'est pas toujours possible et n'est pas toujours suffisante car elle ne s'attaque pas aux causes des souffrances des victimes et crée des urgences chroniques démotivant les volontaires ou les donateurs. L'action opérationnelle peut pousser paradoxalement les victimes à s'attaquer à ceux qui les aident, en les rendant responsables de l'attentisme de leur pays d'origine ou d'une communauté internationale complaisante avec certains bourreaux comme lors du génocide, au Rwanda ou en RDC.

### *L'advocacy, un mode d'action renforçant la protection humanitaire des populations*

L'*advocacy* (témoignage engagé) est une diplomatie morale qui consiste à agir auprès des responsables politiques susceptibles d'avoir une influence sur l'évolution de la situation pour les amener à autoriser l'accès aux victimes ou à agir pour faire cesser les situations de violences exercées contre les populations civiles. Par exemple, au moyen de tout ce que les juristes qualifient d'« interventions immatérielles » - pressions diplomatiques -, voire matérielles : suspension de l'aide ou des relations commerciales, imposition de conditionnalités à leur octroi.

Il ne faut pas se leurrer : les pressions associées à « l'*advocacy* » ne peuvent réussir à renforcer la protection des populations que s'il y a consensus des donateurs sur l'opportunité à agir et, intérêt bien compris de l'Etat-cible, contraint à se soumettre à la conditionnalité de l'aide qui lui confère un brevet de respectabilité internationale et des moyens matériels significatifs. L'aide internationale qui prend en charge des pans entiers de l'économie et de la société de l'Etat mis sous pression peut, par effet pervers, permettre à celui-ci de se consacrer à autre chose: la guerre, la victoire aux élections ou l'enrichissement personnel des dirigeants. Dans ses formes les plus radicales l'*advocacy* procède par interpellation de l'opinion publique la prenant à partie pour inciter les pouvoirs publics à réagir (campagne de presse vigoureuse, lancement d'une pétition, manifestations de rue). Une telle action de mise en accusation publique d'un régime ou d'un mouvement armé ne doit être entreprise que lorsque tous les autres moyens ont échoué, car elle risque de radicaliser encore ceux qui sont à l'origine des souffrances de la population.

Les ONG de toute façon ne doivent pas être naïves : leur appel à intervenir ne sera entendu que si les Etats ont un "intérêt à agir" qui va au-delà des seules considérations morales. C'est toute l'ambiguïté du « droit d'ingérence » tel qu'il est pratiqué depuis 1989. Pour qu'il soit mis en oeuvre, pour qu'un embargo, voire une intervention armée, puissent être mis en oeuvre, il faut que l'Etat considéré ne présente aucun intérêt stratégique ou géopolitique pour aucun membre du Conseil de sécurité, seul cas où un consensus peut être réuni, les grandes puissances refusant toute intervention dans ce qu'elles estiment être leur chasse gardée (Tchéchénie pour la Russie, Tibet pour la Chine, « pré carré » africain pour la France, Amérique centrale et du Sud pour les Etats-Unis...).

La mission des ONG doit concilier préoccupations morales (assistance alimentaire ou médicale, reconnaissance de l'aspiration à la liberté et de la dignité humanitaire) et considérations instrumentales (démarche calculée de dénonciation pour ne pas se fermer l'accès aux victimes et



assurer la sécurité des informateurs ou collaborateurs de l'ONG par des dénonciations irresponsables). Les ONG doivent définir leur "périmètre de responsabilité" pour chaque situation d'intervention.

Entre le « droit de l'humanisme » et la « technicité à outrance », le chemin des ONG est d'autant plus malaisé que celles-ci agissent selon un mandat de secours auto-proclamé et auto-décerné (sans légitimation populaire comme les pouvoirs politiques des démocraties censées incarner la volonté générale). La confiance que leur témoignent leurs donateurs et tous ceux qui les soutiennent est pourtant là pour les conforter dans leur action, avec la conviction que, désintéressées, non soumises à l'influence des lobbies ou au risque de sanction électorale, elles seules peuvent aujourd'hui se vouer entièrement à la défense de principes moraux, elles seules existent pour s'opposer à la loi du marché ou à celle du plus fort, dans un seul but faire entendre la voix des victimes, défendre leur droit à la vie, à la sécurité et à la reconnaissance.

## **LES PARADOXES DE L'HUMANITAIRE AU GABON : URGENCE, DEVELOPPEMENT ET STABILITE POLITIQUE**

**Par Martial Pépin Makanga Bala, Andy Félix Makindey-Nze, Eustache Mandjouhou-Yolla et Charles Mboutsou. (\*)**

L'évolution du village-monde renforce la complexité de l'environnement dans lequel agissent les Etats, particulièrement ceux du Sud et de l'Afrique qui font face à des difficultés multiples. Au Gabon, entre l'image longtemps cultivée de pays prospère et son érosion devant le poids des réalités sociales, *le terrain privilégié des missions de développement* a vu depuis l'apparition progressive de nombreux acteurs autres que l'Etat et ses composantes apparentées revendiquant clairement un rôle de contributeurs. Il s'agit notamment des associations et des ONG qui interviennent dans les domaines visant le mieux-être des populations et participent ainsi à la construction de ce qu'il est convenu d'appeler *l'espace humanitaire*. Quelle définition donner à cette notion de façon générale et à l'échelle du Gabon ? Dans quelle mesure l'espace humanitaire prend valeur d'espace économique dont les acteurs majeurs sont les associations, les ONG et la matrice, les catastrophes ? Quelles suggestions soulève la problématique de l'humanitaire au Gabon ?

### **L'espace humanitaire au Gabon: entre banalisation et réalités**

L'espace humanitaire comporte deux niveaux. Il renvoie traditionnellement d'une part à l'urgence humanitaire traduite par les catastrophes naturelles et sociales. Il implique d'autre part les considérations du développement. L'état constaté des besoins d'ordre humanitaire donne corps à la notion d'espace humanitaire. Les principaux acteurs sur ce terrain sont en amont les associations et les ONG<sup>1</sup>, émetteurs d'actions et de projets et en aval les populations sinistrées et les populations "cibles"<sup>2</sup>, la puissance publique occupant une position médiane et régulatrice.

---

(\*) Respectivement Doctorant en Géographie, REGARDS-Bordeaux III, Doctorant en Histoire à l'Université de Bordeaux III, Doctorant en Science politique à l'Université de Bordeaux IV, Docteur en Géographie de la population.

<sup>1</sup> L'association est historiquement le terme le plus connu. C'est un groupement ou une convention entre des personnes qui se réunissent dans un dessein commun, non lucratif et souvent apolitique. Quant à l'Organisation Non Gouvernementale, c'est une notion voisine et récente plus difficile à cerner. Globalement, c'est la forme évoluée ou achevée de l'association qui se distingue par son financement d'origine privée, sa vocation internationale contrastant avec son statut national du Nord au Sud et par la professionnalisation qui caractérise toute son organisation. Toutefois, l'ONG reste une nébuleuse et un objet de divorce entre le droit et le fait. Cf., (L.M.) IBRIGA, "Le statut des ONG du Sud : réalités, problèmes et enjeux. Analyse à partir du cas burkinabè", in DELER (J.P.) et al., *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 1998, pp.501-523 ; *Dictionnaire le petit Larousse Grand format*, Paris, Larousse, 1998, pp. 92-716.

<sup>2</sup> DELER (J.P.) et al., op.cit., p.10. Dans cet ouvrage de référence, les ONG sont abordées comme un objet de connaissances contrôlées donnant lieu à des analyses scientifiques rigoureuses. Il apparaît qu'au Nord, l'implication des ONG s'est déplacée des situations ponctuelles de détresse à une présence permanente sur les préoccupations de développement. Ce qui leur a permis de revendiquer une identité et de valoriser une philosophie du développement auprès des acteurs classiques (les Etats, les bailleurs de fonds, etc.). Leur affirmation comme institutions médiatrices et l'importance de leurs actions ont entraîné une évolution des compétences et l'explosion dans les pays du Sud, de types d'organisations semblables avec une stature variable.

Ramené au cadre géographique gabonais, trois repères historiques permettent de faire un bilan de l'espace humanitaire. Le tissu associatif date de la période coloniale qui a vu la naissance des premières organisations encadrées par la loi française de 1901<sup>3</sup>. Entre 1960 et 1990, le cadre juridique invariable repose sur la loi n° 35 du 10 12 1962<sup>4</sup> qui régit les activités des associations apolitiques. Si les activités agro-pastorales ont enregistré les premiers groupements d'associations, on note globalement une activité marginale dans tous les secteurs, exceptés ceux de la santé et de l'éducation où l'impact est remarquable. On peut citer l'exemple du Peace Corps, la Fondation Albert Schweitzer, la Croix-Rouge, etc. Pour ce qui est de la Fondation Albert Schweitzer, jusqu'à une date récente, une de ses principales actions consistait à une distribution hebdomadaire d'aliments (manioc, taro, banane) et des produits hygiéniques (savon, alcool) aux populations indigentes (des lépreux pour la plupart) du village lumière situé aux encablures de l'hôpital Albert Schweitzer. Dans le même ordre d'idées, la Croix Rouge a depuis longtemps systématisé des campagnes de vaccination contre certaines épidémies (rougeole, fièvre jaune, tuberculose, etc) prioritairement dans les zones rurales. Le Peace Corps participe effectivement au système d'éducation du Gabon depuis des décennies. A l'échelle du territoire national, de nombreux enseignants interviennent dans des domaines variés (mathématiques, physique, chimie, biologie, et anglais) et on note aussi des constructions (écoles, dispensaires, forages pour l'hydraulique villageoise, etc).

La dynamique de conflictualisation au Congo Brazzaville qui partage 1700 Km de frontière avec le Gabon a impulsé un mouvement régional d'ONG à vocation pacifique. Mais sur le terrain, leur marge de manœuvre reste limitée par des contingences multiples. D'une manière générale, les activités de solidarité occupent une place omniprésente dans la société gabonaise (naissance, décès, mariage, etc) et ne sont pas fondamentalement le fait des associations et des ONG<sup>5</sup>. Depuis 1990, le séisme relatif du monolithisme politique a permis une redynamisation des associations et une éclosion des ONG. C'est ainsi que la conférence nationale a vu la naissance de 75 associations. Mais c'est surtout depuis 1995, qu'une bonne partie d'entre elles revendiquent le statut d'ONG dans un cadre juridique devenu caduc. Les 27 et 29 avril 1995, un séminaire réunissant EKAMA (groupement d'associations) et le PNUD s'est penché sur la promotion des associations, des ONG gabonaises et le renforcement de leurs capacités opérationnelles. En novembre de la même année, il s'en est suivi la création du collectif national des associations et des ONG du Gabon, CNAONG<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Certaines informations situent le déploiement de quelques activités de développement au Gabon, menées en association, autour de 1956, avec la *Jeunesse Etudiante Chrétienne*, soutenue par les missionnaires catholiques. Cf., "[http://members.spree.com/education/prog\\_iec/ong.htm](http://members.spree.com/education/prog_iec/ong.htm)".

<sup>4</sup> La promulgation de cette loi (bien que similaire à celle de 1901 sur plusieurs points) par les autorités du Gabon indépendant, correspond déjà à une volonté de s'adapter à une évolution notable du tissu associatif. Or, la contradiction actuelle provient du fait que, de 1962 à nos jours, la permanence des mutations dans le monde associatif (croissance, apparition d'ONG, mode d'intervention et diversité des actions) rompt avec l'inertie de l'Etat sur le sujet. La principale réaction (révision de la loi en vigueur et proposition d'une nouvelle loi) sans suite est venue récemment de Edmond OKEMVELE, ex-président à la fois de EKAMA et du Conseil Economique et Social, CES, in "Tout savoir sur les ONG", site web susmentionné.

<sup>5</sup> MAKANGA BALA (M.P.), *Le rôle du Gabon dans la crise congolaise de 1997. Mise en perspective des relations entre les deux états*, Mémoire de DEA "Etudes Africaines", Bordeaux IV, IEP-CEAN, Bordeaux, 1998, 186p.

<sup>6</sup> "Le CNAONG voudrait amener les ONG à mieux connaître leur rôle et leur statut juridique, le concept de partenariat avec le gouvernement, les méthodes et les instruments d'intervention d'une ONG, les moyens de renforcer ses capacités d'action immédiates et la mobilisation des fonds." Voir *Rapport national sur le développement humain au Gabon*, Libreville, juillet 1999, p.48.

Dans l'ensemble, le nombre d'associations et d'ONG estimé à 300 aujourd'hui, permet quelques observations. L'augmentation rapide des associations et des ONG est allée de paire avec une activité remarquable vue l'importance des actions menées<sup>7</sup> et l'acquisition du statut de partenaires de développement. Toutefois, des difficultés de fonctionnement réelles existent (rareté des ressources financières, absence de ressources matérielles telles qu'un local faisant office de siège, etc.) justifiant des soutiens de même que la réforme du cadre juridique apparaît opportune.

### **L'espace humanitaire comme espace économique**

En essayant de nous appuyer sur la définition que nous avons retenue de l'espace humanitaire et sans vouloir nous engager dans une analyse plus détaillée du concept d'espace économique, les quelques questions qui nous viennent en préambule de cette problématique sont les suivantes : l'espace humanitaire peut-il être aussi considéré comme un espace économique avec les injonctions induites par les interactions entre les différents acteurs identifiés ? Si oui, le Gabon est-il un cas pertinent pour analyser cette relation ?

Au sens strict de l'urgence, l'espace humanitaire ne doit pas être envisagé en tant qu'espace économique où les acteurs se serviraient des catastrophes comme fonds de commerce (conception morale)<sup>8</sup>. L'idéal que les associations et les ONG poursuivent est essentiellement curatif et philanthropique, ce qui ne correspond pas à la rationalité économique qui prône le profit individuel. Toutefois, il convient de faire remarquer que pour pérenniser leurs actions dans un contexte socio-économique difficile, ces acteurs s'adaptent tant bien que mal à la logique de marché en fonctionnant comme des entreprises et donc en se constituant des fonds propres<sup>9</sup>.

Dans le cas du Gabon les interventions d'urgence n'ayant pas eu la même portée que d'autres pays, la dimension dominante est celle du développement. Le développement étant d'abord conçu économiquement, l'espace humanitaire peut à ce titre être assimilé à un espace économique. En effet, l'ampleur des crises multiformes, le caractère déformant d'une aide inefficace et d'une coopération sclérosée, destinée à des populations fondamentalement écartées de tout projet de développement, généralement conçu de l'extérieur, ont ouvert aux ONG un champ d'intervention qui était jusque là assez hermétique.

De façon générale, l'activité des associations et des ONG au Gabon (bien que la confusion des genres reste de mise) a gagné en intensité depuis 1990. A titre d'exemple, l'ONG Espace Internet Gabon<sup>10</sup> est très présente depuis 1999 sur le terrain de la formation et de la vulgarisation

---

<sup>7</sup> Une étude du programme multisectoriel IEC (Information, Education, Communication), révèle que 2/3 des activités de sensibilisation des ONG portent sur les secteurs de l'éducation, la santé et les MST/SIDA, le social, l'environnement, l'épargne, l'économie, les NTIC. Cf., Supra, site web mentionné.

<sup>8</sup> Toutefois, des traductions de l'extraversion de l'espace humanitaire existent au Gabon. Il y a quelques années, d'importants moyens financiers et matériels mobilisés pour les sinistrés des inondations ont emprunté des circuits douteux (entre les politiques et les associations) et il en est résulté une vive polémique avec indexation de certains acteurs hautement concernés par le dossier. Au delà des catastrophes, il prévaut aujourd'hui le fait que, toutes les circonstances qui interpellent l'humanitaire drainent sur le terrain de la manne financière et matérielle aussi bien les bonnes volontés que les mauvaises.

<sup>9</sup> ROCA (P.J.), "Les ONG sont-elles des entreprises de développement ? La matrice ONG, typologie évolutive, contexte et fonctions, limites et avenir du modèle", in Séminaire, DEA de Géographie, Dynamiques des milieux et sociétés, 1999-2000 ; PIVETEAU (A.), "ONG et dynamiques entrepreneuriales", idem.

<sup>10</sup> Durant la fête de l'Internet 2000 à Libreville, cette ONG a déployé une importante activité entre des conférences, des ateliers et des formations initiales aux NTIC (aperçu à la création de pages web, d'e-mails) avec un bilan de 848 visiteurs recensés pour 334 usagers répertoriés.

des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Depuis le sommet de Rio en 1992, le Gabon a vu émerger un ensemble d'ONG dont le champ d'action est la protection de l'environnement dans le cadre de la promotion du développement durable. Le cas de WWF et du GEF-GABON dans le secteur du bois traduisent cette réalité. EKAMA est aussi un groupement d'associations dynamiques dans le domaine agricole. Il en est de même pour l'AGASS qui intervient dans la santé et plus précisément dans le suivi de la pandémie du SIDA. La Fondation Horizons Nouveaux œuvre dans la scolarisation des mal voyants et malentendants

La mention de ces exemples tient au caractère évolutif du phénomène de pauvreté<sup>11</sup>. Celle-ci ne se résume plu seulement à ses formes traditionnelles (malnutrition, production agricole insuffisante, forte démographie, etc) mais inclut de plus en plus des aspects insidieux et en voie d'identification (absence ou faible insertion des NTIC, dégradation de l'environnement, etc) qui lui confèrent une stature plus épaisse. C'est ainsi que de nombreux travaux et réflexions qui se multiplient sous nos yeux mettent en relief les interactions entre la pauvreté, le développement et les NTIC<sup>12</sup>. Dans un registre analogue, il est établi un rapport de filiation entre la pauvreté, la dégradation de l'environnement et le développement durable<sup>13</sup>. Par ailleurs, l'autosuffisance alimentaire étant considérée comme un levier du développement, on envisage difficilement comment un pays tel que le Gabon qui en est dépourvu peut s'en sortir à long terme. Dans ce pays, les activités d'Espace Internet Gabon, du WWF et de EKAMA constituent à bien des égards, des réponses partielles face à ces problèmes d'actualité. Ce qui est déplorable, c'est que bon nombre de ces actions qui compensent en partie les manquements du dispositif public, restent majoritairement le fait des villes.

Pourtant des dysfonctionnements sont à relever non seulement dans le manque de base associative mais aussi dans l'absence de substance de leurs projets. Nombreuses ont été les associations spontanées, notamment la plupart des associations apparues lors de la conférence nationale dont la portée reste difficilement appréciable. Plusieurs associations n'ont parfois qu'un seul membre et d'autres sont créées pour capter les ressources disponibles. Ce constat nous oblige à porter un regard circonspect sur l'humanitaire au Gabon.

### **L'opportunité de l'humanitaire au Gabon comme enjeu politique**

Evoquer la question humanitaire dans le cas du Gabon pourrait presque relever du mythe au vu de la situation économique du pays "eldorado" et sociale "havre de paix". Le Gabon est en effet classé parmi les pays à revenu intermédiaire et par ailleurs, le pays n'a presque jamais connu de catastrophes naturelles d'une exceptionnelle gravité. Ces deux paramètres justifient que le pays ne soit pas considéré comme une aire privilégiée vers laquelle s'oriente l'action humanitaire conçue en termes d'urgence ou de soutien du développement. Cela ne signifie pas pour autant

---

<sup>11</sup> La notion de pauvreté est transversale à celle plus large du sous-développement vu en tant que "phénomène global par la multiplicité de ses formes, l'enchaînement de ses causes, la complexité des solutions envisagées." (P. MONBEIG, *Annales de Géographie*, 1977, Vol., 100, n°510, P ;104)

<sup>12</sup> J. DEANE "FOR RICHER OR POORER ?", in A. CHENEAU-LOQUAY, *Enjeux des technologies de la communication en Afrique. Du téléphone à Internet*, Paris, Karthala-Regards, 2000, pp.151-179 ; R. HEEKS, "Information and Communication Technologies, Poverty and Development", IDPM, University of Manchester, UK, 1999, 19p (richard.heeks@man.ac.uk).

<sup>13</sup> Les 15 et 16 novembre prochains, la Chaire Unesco (Bordeaux IV-Unesco-Paris) organise un Colloque sur le thème "Pauvreté et développement durable". L'hypothèse centrale proposée en débat est que la globalisation de la richesse dans les espaces prospères s'accompagne implicitement de la globalisation de la pauvreté dans les régions défavorisées. Il faut apprécier les différentes interactions pour renouveler les solutions dont ont besoin les pays en développement.

que sur le terrain les besoins n'existent pas, bien au contraire<sup>14</sup>. Comment est alors gérée cette contradiction par les acteurs politiques, les associations et les ONG et les populations gabonaises confrontées à de graves périls comme c'est le cas actuellement avec la propagation du SIDA ?

Pour les pouvoirs publics, ouvrir l'espace gabonais à l'intervention humanitaire internationale serait dans un premier temps admettre une certaine carence dans la poursuite de la politique de justice sociale qu'il revendique. Dans un second temps, au regard des richesses du pays, ce serait un échec patent du point de vue de la gouvernance. Ces raisons cumulées à d'autres facteurs expliquent l'hégémonie des organisations nationales sur le terrain humanitaire. La situation est d'autant plus préoccupante qu'il y a une circulation et une collusion trop importantes entre les personnels politiques et les personnels associatifs. Certaines ONG à dimension internationale se livrent à une sorte "d'humanitaire à la carte" puisque soutenues par les multinationales et les hommes politiques dans un contexte de clientélisme international. Par leurs compositions, leurs buts et leurs actions, elles naviguent entre mécénat, propagande politique et secours humanitaire.

Par ailleurs, la puissance publique a toujours manifesté le désir de contrôler les mouvements et les actions des individus et divers groupements sur le territoire afin de préserver une souveraineté qui pour un petit pays comme le Gabon reste fragile à tout point de vue. Le dernier exemple est celui des réfugiés congolais qui ont afflué par dizaines de milliers sur le territoire gabonais depuis la guerre civile du Congo Brazzaville de 1997. Depuis lors, les autorités gabonaises tentent de gérer ce problème avec des succès divers. Seul le HCR (Nations Unies) est associé à ce dossier qui demeure très sensible pour les dirigeants gabonais. Les ONG ne sont pas présentes aux frontières gabonaises où le besoin humanitaire est important !

Finalement, un tour d'horizon rapide nous présente la puissance publique et les acteurs politiques qui restreignent le champ d'action des associations et ONG qu'ils considèrent à bien des égards comme des concurrents et non des partenaires sur les questions de développement. Entre la gestion d'une image extérieure, la défense de la souveraineté et l'omniprésence des risques humanitaires, il semble que l'espace humanitaire au Gabon reste un vaste terrain en friche.

### **Références**

- DELER (J.P.) et al., *ONG et développement. Société, économie, politique*, Paris, Karthala, 1998, 668 P.
- MARCHANT (C.), *Nord-Sud : de l'aide au contrat. Pour un développement équitable*, Paris, Syros, 1991, 246 P.
- BONIS CHARANCLE (J.M.), *Diagnostic des ONG de l'Afrique Centrale. Cas du Cameroun, du Congo, du Gabon et de la République Centrafricaine*, world wildlife Fund (WWF), the Nature Conservancy et de World Resources Institute, 86 p.
- Rapport National sur le Développement Humain au Gabon*, LBV, Juillet 1999.
- REGARDS, *Concepts et Pratiques de la Coopération au développement en régions. Une comparaison franco-espagnole*, Table ronde, Bordeaux, 18-19 novembre 1999.

---

<sup>14</sup> En 1999 le Gabon était classé à la 124<sup>e</sup> place sur 174 pays en ce qui concerne le développement humain. Voir Rapport mondial sur le développement humain, 1999, p.136.



## **HUMANITARISME, MIGRATIONS DE GUERRE ET DEGRADATIONS ENVIRONNEMENTALES DANS LES PAYS DES GRANDS LACS (BURUNDI, RWANDA, REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO)**

Par **Cléto NDIKUMAGENGE**, CEFDHAC-UICN (Cameroun)

Depuis 1993, le Burundi, le Rwanda et la République Démocratique du Congo (RDC) sont confrontés à des crises socio-politiques graves et des conflits armés récurrents. En témoignent les massacres au Burundi qui ont suivi l'assassinat du Président Burundais démocratiquement élu, Melchior Ndadaye en octobre 1993, le génocide rwandais qui a suivi l'assassinat des Présidents Habyarimana du Rwanda et Ntaryamira du Burundi à Kigali le 6 avril 1994 et les massacres perpétrés dans les camps de réfugiés rwandais à l'est de la RDC en octobre 1996. Tous ces événements ont occasionné des déplacements massifs des populations sinistrées depuis les pays d'origine vers les autres pays des Grands Lacs, d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale.

Dans ce contexte caractérisé par une instabilité permanente et des perturbations graves des populations essentiellement rurales, les conséquences néfastes sur l'environnement sont importantes. Cet article tentera d'abord de faire le point sur les pertes en biodiversité inhérentes aux conflits armés et aux déplacements des populations dans les pays des Grands Lacs après le déclenchement des conflits de 1993. Ensuite, il sera question de passer en revue les principales initiatives mises en œuvre aux niveaux national, sous-régional et international pour tenter d'atténuer les effets néfastes sur l'environnement des conflits armés et des déplacements des populations.

En conclusion, quelques suggestions seront faites en vue de susciter l'attention des décideurs et des donateurs sur la nécessité d'agir vite pour sauvegarder l'environnement dans les pays des Grands Lacs malgré la persistance des conflits.

### **Définition des populations sinistrées et interventions des acteurs de l'humanitaire**

#### **Complexité de la notion de « population sinistrée » dans les Pays des Grands Lacs**

Les conflits armés ont occasionné plusieurs catégories de sinistrés dans les pays des Grands Lacs :

- Les "déplacés intérieurs" qui restent regroupés dans leurs pays d'origine, d'habitude dans des locaux publics (églises, écoles...) ou dans des abris de fortune sous le contrôle des forces de l'ordre. Ils n'ont pas le droit d'accéder librement à leurs résidences habituelles ni à leurs propriétés ;
- les "retournés" qui regagnent leurs propriétés après avoir quitté leurs résidences habituelles. D'habitude ils doivent réparer leurs maisons détruites pendant leur absence ou en construire de nouvelles ;
- "les réfugiés" qui quittent leur pays de résidence pour s'installer provisoirement ou définitivement dans un pays d'accueil d'habitude dans les camps de réfugiés contrôlés par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) ;
- et les "rapatriés" qui rentrent dans leur pays après avoir séjourné dans un pays étranger et les rapatriés qui regagnent leurs résidences après s'être réfugié en dehors de leur pays.

### *Les déplacements massifs des réfugiés d'un pays à un autre*

Les déplacements massifs des réfugiés occasionnent des perturbations sur les systèmes fonciers des pays d'accueil et causent une pression sur les ressources naturelles dans les pays d'accueil et pèsent toujours sur les économies des pays.

En 1993, le Rwanda a accueilli plus de 100 000 réfugiés en provenance du Burundi en moins de 3 semaines, la RDC en a accueilli 1 600 000 en 1994 en moins d'un mois en provenance du Rwanda alors que le Burundi en a accueilli en 1994 environ 160 000 en provenance du Rwanda.

### *Les déplacements intérieurs*

Les déplacements intérieurs des populations sinistrées causent beaucoup des perturbations sur l'environnement des pays. Ces perturbations sont dues à la vitesse et à la fréquence des déplacements des populations conséquentes à l'insécurité dans les pays respectifs et à la pression sur la biodiversité. En effet, le contrôle et le suivi des ressources naturelles et l'application des réglementations en vigueur en matière de gestion ne sont plus appliquées.

En 1998, le HCR comptait plus de 625 000 déplacés intérieurs au Rwanda et 100 000 au Burundi. Deux ans plus tard, ces chiffres avaient changé car le Burundi comptait en mars 2000 plus de 537 732 soit environ 10% de toute la population totale alors que le Rwanda en comptait plus de 180 282.

### *Les populations "retournées" à leurs propriétés*

En 1998, le HCR enregistrait 11 700 retournés pour le Burundi, 60 000 pour la RDC et 22 600 pour le Rwanda. Le retour sur les anciennes résidences détruites occasionne des consommations de grandes quantités de bois de construction et cela ne manque pas de conséquences sur l'environnement.

### *Les rapatriés dans le cadre du HCR*

Le retour des réfugiés cause aussi des dégâts sur l'environnement quand ils ne retournent pas sur leurs propriétés d'origine et qu'ils sont installés dans les Parcs ou dans les aires protégées.

### **Les ONG œuvrant dans l'humanitaire et leur modes d'intervention.**

Plusieurs ONG internationales interviennent dans des domaines très variés. Dans le domaine de l'agriculture et de l'agroforesterie et de la distribution des semences et d'autres intrants agricoles, il s'agit notamment des ONG OXFAM Québec, Children Aid, Catholic Relief Service (CRS), Equilibre, Solidarités et Action Aid. Dans le domaine de la restauration de l'environnement, les principales ONG qui interviennent sont : CARE international, CRS international et INTERSOS. Il y a lieu de signaler une émergence d'ONG locales qui interviennent dans des domaines très variés.

Les modes d'intervention des acteurs des font de trois manières :

- Soit les ONG internationales interviennent directement sur terrain grâce à leurs fonds propres et à leurs personnels,
- Soit les ONG locales sous-traitent certaines activités auprès des ONG internationales ou des autres donateurs (vulgarisation, production des plants, distribution des aides) ;
- Soit les agences des Nations Unies comme le HCR mettent à la disposition de la FAO, des ONG internationales, des Communautés religieuses ou des administrations concernées des fonds pour la mise en œuvre des activités d'urgence.



## **Dégradations environnementales par les populations sinistrées par les combattants**

La complexité et la multiplicité des populations sinistrées dans les pays des Grands Lacs expliquent la gravité des dégâts causés à l'environnement. Dans ce registre, on n'abordera que les conséquences dues à l'exploitation illicite des ressources forestières, à la perte des espèces animales et végétales et à la réduction drastique des Parcs Nationaux et des aires protégées dans les pays des Grands Lacs.

### **Exploitation illicite du patrimoine forestier de production**

Même si les causes des exploitations illicites varient d'un pays à un autre, il conviendrait de signaler que dans les 3 pays, les conflits armés et les déplacements massifs des populations qui en découlent contribuent à la transgression des lois régissant l'accès aux ressources en vigueur dans les pays et ne permettent pas l'application des principes de gestion durable.

Au Burundi, avec le déclenchement des conflits, les populations "ont envahi" les plantations domaniales et communales gérées par le Département des forêts. Certains opérateurs économiques et fonctionnaires de l'Etat ont profité de la crise pour s'adonner au commerce illicite de ces produits forestiers (charbon de bois, planches, perches...). Des pertes estimées à plus de 32 000 hectares sur le total de 206 000 (soit 16 %) ont été enregistrés à cause du feu, des coupes illicites et incontrôlées dans les plantations forestières.

Cela a fortement réduit le taux de couverture forestière qui était estimé à 7 % avant la crise de 1993.

Au Rwanda voisin, les superficies de plantations détruites et endommagées pendant la crise représentent respectivement 15 000 hectares et 35 000 hectares ; soit respectivement 9% et 22% des superficies totales. D'autre part, la politique actuelle du gouvernement d'installer les populations en "villages" (*imidugudu*) a eu un impact sur la réduction des plantations domaniales et communales étant donné que la plupart de nouveaux villages sont installés dans les anciennes plantations domaniales et communales. Aussi, la concentration d'une grande partie des populations surtout en milieu rural, ne fait qu'exacerber la pression sur les plantations forestières existantes.

En RDC, l'exploitation illicite a commencé avec "la guerre de libération" de 1996. Selon le dernier rapport des Nations Unies élaboré par le panel d'Experts sur l'exploitation illicite des ressources naturelles en RDC, l'exploitation illicite a été accélérée avec l'occupation du pays par les forces étrangères et par l'activité des "rebelles" Congolais qui s'associent aux Sociétés étrangères pour exploiter illégalement les ressources forestières.

Le rapport insiste sur le fait que l'analyse des images prises par satellite à l'Est de la RDC met en évidence l'accélération de la déforestation suite à l'occupation et à l'exploitation illicite des ressources. Aussi, le rapport signale que les exploitants ne respectent pas la législation en matière de permis de coupe ni en certification pour garantir la durabilité des ressources forestières.

Enfin, le rapport évoque l'implication dans ce pillage des "rebelles congolais", des "forces étrangères", des pays qui acceptent de faire transiter "le bois de la guerre" sur leur territoire mais aussi des pays occidentaux et asiatiques qui achètent ces produits.

### **La réduction drastique des superficies des Parcs Nationaux et des aires protégées**

Les principales causes de la réduction des superficies des Parcs Nationaux et des aires protégées sont dues dans les 3 pays aux coupes illicites de bois, des bambous et de lianes, au

braconnage et aux feux de brousse. L'insécurité, la pauvreté et les déplacements des populations sinistrées contribuent à l'accélération du processus.

Au Burundi, les pertes dues à la guerre sont estimées à plus de 3000 hectares sur les 80 000 hectares que comptait le pays avant 1993. Ces pertes sont surtout dues à l'extension des terres agricoles pendant la guerre à l'intérieur des Parcs Nationaux et à la divagation des bovins dans la Réserve de la Rusizi et aux feux de brousse. Ces derniers sont causés soit par les populations rurales déplacées qui veulent conquérir de nouvelles terres, soit par les militaires qui "nettoient" la forêt pour mieux surveiller l'incursion des "rebelles".

Au Rwanda, les superficies des différentes aires protégées et Parcs Nationaux ont été fortement réduites après 1994 soit à cause de la guerre, soit à cause de la politique gouvernementale visant à installer les populations dans les aires protégées à cause de la guerre (environ 50% de réduction).

Ainsi, le Gouvernement a pris la décision en 1998 de réduire le Parc National de l'Akagera (241 000 Ha) en 1998 à 1/3 de sa superficie afin de pouvoir résoudre le problème d'installation composée majoritairement d'anciens rapatriés.

Aussi, le Domaine de la Chasse du Mutara (34 000 Ha ) a été déclassé à la fin de la guerre en 1994 pour être cédé à la population rapatriée.

En RDC, on signale beaucoup de cas de déforestation et de pillage systématique des ressources dans les Parcs nationaux de la Garamba, des Virunga, de Kahuzi-Biega, et d'Upenda et Kundelugu (Kapa et Ipalaka, 2000).

### **La perte des espèces**

Les déplacements des populations occasionnent l'augmentation du braconnage et la coupe des espèces animales et végétales en voie d'extinction. Cela va à l'encontre de la Convention Internationale sur le Commerce International des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (CITES) ou Convention de Washington.

Au Burundi, les conflits armés et les déplacements des populations ont exacerbé les coupes des bois protégés dans les Parcs Nationaux et les aires protégées et accentué le braconnage. Les feux de brousse incontrôlés et récurrents contribuent beaucoup à la perte des espèces animales et végétales et à la fragmentation des écosystèmes naturels.

Au Rwanda, les coupes illicites de bambous et le braconnage contribuent à accentuer les pertes animales et végétales dans les parcs et réserves. Aussi, les perturbations des habitats de gorilles de montagne dans le Parc des Volcans et le braconnage ont-ils contribué à la réduction de la population des gorilles de montagne dans le Parc National des Volcans.

En RDC, la chasse des espèces en voie d'extinction comme les éléphants et les gorilles de montagne s'est généralisée. En 1999, on estimait que plus de la moitié de 240 gorilles de montagne présents dans le Parc de Kahuzi-Biega avait disparu (Juichi YAMAGIWA, 1999). Le rapport des Nations Unies sur l'exploitation illégale des Ressources en RDC signale que 4000 éléphants (sur 12 000 existants) du Parc National de la Garamba ont été tués et que la quasi-totalité des éléphants du Parc de Kahuzi-Biega a disparu.

A cause de l'insécurité qui règne dans les Parcs, le personnel chargé de la Conservation ne contrôlait en 1999 qu'à peine 20% du Parc National de Kahuzi-Biega, ce qui rendait impossible le suivi des ressources de la Biodiversité. Aussi, la prolifération des armes de guerre dans la région contribue-t-elle à la disparition des espèces animales jadis protégées.

Les pays acheteurs des produits du braconnage ont une part de responsabilité dans l'accélération de la Chasse illicite en achetant ces produits.

### **Quelques initiatives de conservation en temps de conflits armés dans les pays des Grands Lacs**

Malgré la persistance des conflits armés, il importe de signaler qu'il existe d'autres partenaires qui ne ménagent aucun effort pour assurer la conservation de la biodiversité surtout autour des Parcs Nationaux. Il s'agit de :

#### **Projet Parcs pour la Paix dans les Pays des Grands Lacs**

Ce Projet est mis en oeuvre par l'Union Mondiale pour la Nature (UICN) Bureau Régional pour l'Afrique Centrale depuis 1999 et concerne trois aires protégées transfrontalières : le Parc National de la Kibira au Burundi, des Virunga en RDC et des Volcans au Rwanda.

Il a entre autres objectifs de promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique en temps de troubles armés en constituant un réseau d'aires protégées pour la paix et en contribuant à l'amélioration des conditions de vie des populations dans les pays des Grands Lacs. Il a bénéficié d'un appui financier de la Fondation Mac Arthur pour une période de 4 ans, et du Gouvernement Italien. Les Points focaux du Projet sont déjà installés dans chaque pays.

Le Bureau Régional pour l'Afrique centrale de l'UICN a déjà signé des conventions de Collaboration avec les Gouvernements respectifs pour mieux intégrer le Projet dans le cadre institutionnel de chaque pays et définir les responsabilités de chaque partie.

Grâce au Projet, plusieurs concertations ont été organisées en vue de favoriser la cohérence des interventions autour des Parcs.

Après sa phase d'orientation d'une année, le Projet entre dans sa phase d'activités et plusieurs partenaires sur terrain sont prêts à collaborer avec le Projet.

#### **Les autres initiatives de Conservation dans la région des Grands Lacs**

Il existe d'autres initiatives de conservation qui travaillent autour des parcs Nationaux des Volcans et des Virunga. Il s'agit :

- Pour la RDC du Programme international pour la Conservation des Gorilles qui s'occupent spécialement de la conservation des gorilles, de la vulgarisation et de la sensibilisation et du WWF qui s'occupe de l'Agroforesterie, de la vulgarisation et de la sensibilisation autour du parc du Virunga ;
- Pour le Rwanda de CARE International qui s'occupe du reboisement autour du Parc des Volcans ;

#### **Programmes d'urgences mises en œuvre par l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)**

Dans le cadre du Programme d'urgence du sous-secrétariat des Nations Unies pour les affaires humanitaires, la FAO exécute un programme visant à faciliter pour les déplacés et les réfugiés, la transition de la dépendance de l'aide alimentaire vers la production alimentaire en autosuffisance par la distribution des semences et d'outils, la mise à disposition de supports logistique et technique et quelquefois par la réhabilitation du patrimoine forestier.

Dans ce cadre, la FAO a mis en œuvre au Burundi un Programme de réhabilitation d'urgence des boisements endommagés autour des sites des populations déplacées au Nord du Burundi. Même s'il était limité dans le temps et dans l'espace, ce Programme a permis la réhabilitation de plus de 3000 Ha détruits par les déplacés et les réfugiés, la protection de 2300 Ha et

l'aménagement de 500 Ha et la participation des femmes résidant dans les camps des déplacés à la réhabilitation de leur patrimoine forestier détruit.

### **Implication des mesures prises sur les populations**

Toutes les initiatives prises par les institutions de conservation et par les ONG contribuent à améliorer le niveau de vie des populations bénéficiaires en facilitant leur réinstallation à travers la promotion de l'agriculture grâce aux intrants semences et aux autres intrants agricoles et le développement de l'agroforesterie. Grâce aux moyens dont elles disposent et à leur souplesse dans leurs interventions, les ONG ouvrant dans l'humanitaire apportent leur secours très rapidement et contribuent beaucoup à limiter la dégradation de l'environnement autour des sites occupés par les populations sinistrées.

Les actions des institutions de conservation travaillant dans un contexte de conflit armé et de déplacement des populations sinistrées sont indispensables à l'amélioration des conditions de vie des populations autour des Parcs et au renforcement des capacités des personnels de la conservation. En effet, la plupart des interventions contribuent à créer des emplois pour les populations riveraines, à réhabiliter les infrastructures, facilitent la communication et rendent plus concrète l'implication des populations dans la gestion des ressources.

Par contre, les mesures prises par la Communauté internationale pour mettre fin aux exploitations illégales des ressources forestières et fauniques ne sont pas bien vues par tous ceux qui profitent de la guerre pour s'adonner aux pillages.

Les populations des pays des Grands Lacs sont confrontées depuis 1993 à des crises récurrentes qui les contraignent aux déplacements forcés à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs pays. Dans ces conditions, les conséquences néfastes sur la biodiversité sont aussi complexes que graves.

Force est de constater que dans le cadre de l'assistance humanitaire apportée aux sinistrés, les interventions se limitent aux besoins alimentaires de première nécessité mais ne tiennent pas compte de la nécessité de réhabiliter l'environnement détruit et de sauvegarder la biodiversité. La communauté internationale devait être plus conscientisée sur la nécessité d'inclure dans les programmes d'urgence en faveur des populations sinistrées les préoccupations relatives à la sauvegarde de la biodiversité. Aussi devrait-elle donner plus d'appui aux rares initiatives qui acceptent de travailler dans des conditions de conflits armés.

Les pays limitrophes des pays en conflit devraient veiller à ne pas cautionner le commerce des "produits forestiers ligneux et non ligneux de la guerre" favorisé par les déplacements des populations et l'absence des structures habituelles de contrôle, suite à l'insécurité.

On devrait renforcer le contrôle sur la traçabilité des produits en provenance de ces zones conformément aux principes de la certification. De même, tous les pays devraient veiller au contrôle du commerce de ces espèces en voie d'extinction conformément aux prescriptions de la CITES.

### **Références Bibliographiques**

- 1) FAO, 1998. Programme de Réhabilitation d'urgence des Boisements endommagés autour des sites des populations déplacées au Burundi. Unité de Coordination des opérations d'urgence, Bujumbura, 11PP.
- 2) Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, de l'Environnement et du Développement Rural du Rwanda. Formulation de la Stratégie de développement Agricole au Rwanda, 1998. 107 PP
- 3) (HCR), 2000. UNHCR by numbers. 12 PP
- 4) Kapa Batunyi et Ipalaka Yobwa, 1999. Rapport National pour la RDC sur l'Elaboration d'Un Plan d'Action Stratégique pour la gestion de la biodiversité dans le Bassin du Congo. Kinshasa, 137 PP

- 5) Habiyaambere, T., 1999. Rapport National pour le Rwanda sur l'Elaboration d'Un Plan d'Action Stratégique pour la gestion de la biodiversité dans le Bassin du Congo. Kigali, 55 PP
- 6) Ndikumagenge, C. , 1997. Stratégie Nationale pour l'Environnement au Burundi (SNEB).
- 7) Rapport N° S-2001-357 du Panel des experts sur les Exploitations illégales des ressources Naturelles et des autres formes de richesses en République Démocratique du Congo. 2001. 55 PP
- 8) UICN, 2000. Rapport du Premier atelier de Planification du Projet Parcs pour la Paix. 18 9PP + Annexes.
- 9) Yamagigwa, J., 1999. *Poaching in the Old Part of the Kahuzi-Biega National Park*. In Gorilla Journal N° 19, P 3-6

# **LES PROBLEMES HUMANITAIRES DES REFUGIES EN AFRIQUE A LA LUMIERE DE L'ETAT AFRICAIN: POLITIQUE ET DIPLOMATIE DE LA COEXISTENCE**

par **Kei HAKATA**, Docteur en droit, Japon

## **Questions de réfugiés et action humanitaire**

Parmi les nombreux problèmes auxquels l'Afrique est confrontée actuellement, celui des réfugiés revêt une importance particulière. Dans le monde, il y a environ 30 millions de personnes qui sont victimes de déplacement forcé soit à l'intérieur soit à l'extérieur de leur pays. Plus de la moitié de ces personnes se trouvent sur le continent africain.

Le plus grand problème de réfugiés en Afrique ces dernières années est à n'en pas douter celui du Rwanda de 1994. A la suite du génocide, et du chaos qui l'a suivi, plus d'un million de réfugiés ont fui le Rwanda en espèce de quatre jours à la mi juillet. A la fin du même mois, le nombre de Rwandais qui se sont réfugiés dans les pays voisins a été évalué à 3,7 millions de personnes, chiffre qui surpasse notre imagination.

La tragédie rwandaise nous interpelle. Pourquoi l'Afrique est-elle toujours hantée par ce genre de tragédie ? Quelle est la cause principale du flux de réfugiés ? Existe-t-il des solutions à ce problème ?

Les chercheurs spécialisés dans le problème de réfugiés sont d'accord au moins sur un point : il sera impossible de résoudre le problème de réfugiés sans en remonter à la cause profonde, l'action humanitaire n'ayant que des effets éphémères. Et certains chercheurs d'aller jusqu'à considérer que l'Etat africain est la cause même du problème des réfugiés.

En fait, il faudra concevoir le problème des réfugiés comme étant un phénomène qui caractérise la vulnérabilité de l'Etat. Ce faisant, le lien de causalité

entre réfugiés et Etat sera clairement mis en lumière. Suivant cette méthodologie, il nous semble enfin possible de proposer quelques remèdes.

### **Définition du réfugié en droit international universel et régional**

Avant de procéder à l'analyse du problème des réfugiés en Afrique, nous allons tout d'abord expliquer la définition de réfugié en droit international.

Le socle du système international de protection des réfugiés est constitué par la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. La définition dite « classique » du réfugié est donnée par cette Convention. Selon elle, le réfugié est toute personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut pas se réclamer de la protection de ce pays ». La Convention de Genève a été élaborée dans le but de protéger sur la base individuelle, ceux qui sont à la recherche d'asile, à l'image des intellectuels ou activistes qui tentent de s'émanciper du régime communiste.

Quant à l'Afrique, les pays nouvellement indépendants ont connu dès les années 1960 une série d'exodes massifs de réfugiés en raison de l'instabilité politique. Mais, la notion « classique » de réfugié, individuelle et en effet fort élitiste, ne correspondait pas à la réalité de réfugiés en Afrique. Les réfugiés africains sont en majorité ruraux et se déplacent en masse. Les pays africains ont ressenti le besoin de mettre en oeuvre l'instrument juridique susceptible d'apporter des solutions adéquates à leur problème. Ainsi est née la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes de réfugiés en Afrique, adoptée à Addis Abéba en septembre 1969 et censée compléter la Convention de Genève. Après avoir fait sienne la définition de réfugiés de la Convention de Genève, la Convention de l'OUA définit le réfugié comme étant toute personne « qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la



totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité». C'est cette notion de réfugié que nous privilégions tout au long de cet article.

### **Réfugiés, crise de l' Etat et question humanitaire**

La compréhension du problème des réfugiés ne sera pas complète sans analyser son rapport avec l'Etat. A cet égard, la crise de réfugiés au Rwanda nous permettra de comprendre le lien de causalité entre réfugiés et Etat.

Avant le génocide, environ 7 millions d'habitants vivaient dans ce pays enclavé d'Afrique centrale. Les personnes dites « Hutu » représentaient environ 84 % de la population, alors que celles appelées « Tutsi » ont oscillé aux alentours de 15 %. Cependant, dans l'histoire rwandaise, la distinction entre Hutu et Tutsi n'a pas été établie d'une manière claire. Ce n'est qu'à l'époque de la colonisation allemande, puis à celle de la tutelle belge que cette distinction a été amplement développée dans le dessein d'administrer la population. Les colonisateurs ont conféré aux Tutsi un rôle d'administrateurs locaux et aux Hutu celui d'administrés. Les notions ambiguës de Hutu et Tutsi ont été redéfinies par référence à la notion d' « ethnie », puis renforcées au maximum pour créer des relations hostiles.

Depuis l'indépendance du Rwanda en 1962, l'exode de population a été le fait marquant de l'Etat rwandais, fragilisé par l'affrontement « inter-ethnique ». Au cours du processus de l'indépendance, les Hutu, numériquement majoritaires, sont arrivés à prendre le contrôle de l'Etat et ont commencé à chasser les Tutsi, jusque-là au pouvoir, sous le prétexte de « révolution sociale ». Les Tutsi réfugiés dans les pays voisins ont attaqué à plusieurs reprises l'Etat rwandais, « pays d'origine » auquel ils ne s'identifiaient jamais. Les Tutsi résidant au Rwanda ont été les cibles de représailles de la part des Hutu, ce qui créa de nouveau un exode de population. Rejoignant le mouvement armé, ces réfugiés ont tenté de renverser l'Etat rwandais qui les avait



chassés. Tout au long de son existence, l'Etat rwandais a connu ce processus, jusqu'à ce qu'il a produit un génocide de près d'un million de personnes en 1994 et s'est effondré pour fuir au Zaïre voisin. L'Etat qui générait des réfugiés est devenu enfin lui-même « réfugié »<sup>11</sup>.

Ce que nous pouvons retenir de la tragédie rwandaise, c'est qu'il s'agit d'un problème structurel caractérisant une société bipolarisée. La tragédie de 1994 n'est nullement accidentelle ; elle n'est que le résultat de l'amplification d'une distorsion de l'Etat rwandais, aggravée par l'existence de réfugiés... L'action humanitaire, entreprise par les divers acteurs, a certes été nécessaire, mais elle a montré ses limites, car le Rwanda est toujours hanté par le problème des réfugiés. En réalité, l'action humanitaire par définition ne s'adresse pas au problème de fond ; elle ne traite qu'un phénomène résultant d'un problème structurel plus grave. Il est donc primordial d'agir en amont du problème des réfugiés.

L'exemple rwandais nous montre amplement que la vulnérabilité de l'Etat crée des réfugiés, mais en même temps, ces derniers rendent l'Etat plus vulnérable. L'existence de réfugiés témoigne magistralement de la faillite de l'Etat. A supposer que l'Etat moderne, c'est-à-dire l'Etat-nation, doive englober tout le peuple, les réfugiés qui, par définition, se trouvent en dehors du cadre de l'Etat, sont la manifestation de son échec. Si l'on ne résout pas le problème de réfugiés, il n'y aura pas de stabilité sur le continent africain. Mais, il est impossible de résoudre le problème de réfugiés sans revoir la nature de l'Etat africain. Un chercheur africain l'a exprimé clairement : « Le problème des réfugiés en Afrique demeurera toujours car les instabilités qui précipitent la fuite des citoyens ne pourront être facilement résolues par l'Etat qui les crée. Car le problème de réfugiés est le résultat des contradictions fondamentales à l'intérieur de

---

<sup>1</sup> Ali Mazrui, « The African State as a Political Refugee: Institutional Collapse and Human Displacement », dans *International Journal of Refugee Law*, Special Issue, July 1995, p. 22.

l'Etat africain, il sera confronté et rectifié seulement si les changements élémentaires aux structures et institutions de l'Etat sont mis en oeuvre»<sup>22</sup>.

### **Perspectives de résolution du problème des réfugiés: au-delà de l'humanitaire**

Ces dernières années, l'Etat africain est au centre du débat. Les différents observateurs ont fait remarquer que les problèmes auxquels l'Afrique est confrontée actuellement, à commencer par les conflits armés, les difficultés économiques, les fractures sociales, etc., sont, à des degrés divers, produits par l'Etat africain lui-même.

Selon l'annuaire du *Stockholm International Peace Research Institute*, les causes de conflits en Afrique sont à trouver dans la fragilité de l'Etat africain, conjuguée à la difficulté de la gouvernance et à l'existence de ressources naturelles, provoquant des conflits et des interventions étrangères<sup>33</sup>.

Le Secrétaire général des Nations Unies a largement partagé cette vision dans son rapport intitulé « Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique »<sup>44</sup> présenté au Conseil de sécurité en avril 1998. Il a proposé, pour sa part, les solutions très « en vogue », telles que la bonne gouvernance, la transparence et la responsabilité (*accountability*) dans l'administration publique, le développement durable.

Il n'y a aucun doute que ces propositions sont susceptibles d'améliorer la gestion de l'Etat africain, réduisant sensiblement le nombre de réfugiés. Mais, le plus grand problème demeure dans le fait que la diversité de la société africaine a été enfermée dans le cadre homogénéisé de l'Etat-nation et que la sensibilité ethnique et les tensions inter-ethnique ont été utilisées, voire manipulées par les élites en place

---

<sup>2</sup> Ahmednasir M. Abdullahi, « The Refugee Crisis in Africa as a Crisis of the Institution of the State », dans *International Journal of Refugee Law*, Vol. 6, 1994, p. 564.

<sup>3</sup> Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 1999: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, pp. 24-25.

<sup>4</sup> Doc. A/52/871-S/1998/318 du 13 avril 1998.

désireuses de maintenir le contrôle de l'Etat. La diversité ethnique, dont l'Afrique a raison d'être fière, n'est nullement synonyme de vulnérabilité de l'Etat, encore moins de conflit armé. C'est la négation de la diversité et la volonté d'exclusion qui ont fragilisé l'Etat africain, en produisant l'exode de nombreuses populations.

### *Redéfinir l'Etat*

L'Afrique hantée par les conflits nous donne parfois une impression que les hostilités inter-ethniques sont monnaie courante. Cependant, cette vision des choses qu'avancent habituellement les médias, est contestée par les anthropologues. Selon ces derniers, cette façon de voir l'Afrique ne tient pas compte du fait qu'il existe en Afrique une véritable culture de la coexistence pacifique. Cette culture a été développée au fil des siècles par les africains ordinaires qui ont vécu dans un milieu riche en diversité. Un anthropologue japonais qui a visité un village des Baka au Cameroun a été agréablement surpris par le fait qu'une dizaine de langues (que les africains appelleront les « patois ») étaient utilisées dans ce village. Si l'existence d'une langue signifie celle d'un peuple, il y a déjà une dizaine de peuples qui cohabitent dans ce village ! Si le mot « peuple » semble trop fort dans ce contexte, il faut admettre néanmoins l'existence de différents groupes ethniques au sein d'un village.

Les Africains ordinaires pratiquent l'art de la coexistence dans leur vie quotidienne. Pourquoi l'Etat est-t-il incapable de permettre cette coexistence ? L'Afrique est par sa nature riche en diversité. C'est un fait indéniable. Ne serait-il pas opportun de tenter de rapprocher l'Etat africain de la réalité africaine, en se départissant du concept de l'Etat-nation à l'européenne, dont on a compris qu'il n'est pas adapté au contexte africain ?

### *Faire de la diplomatie préventive*

Si les causes profondes de conflit et de l'exode de réfugiés remontent à l'Etat africain lui-même, il importe pour la communauté internationale de forger au sein des

Etats africains un environnement qui n'aboutisse pas à ce genre d'événements. Durant les années 1990, les Nations Unies ont commencé à assumer un rôle de gestion des conflits armés survenus dans le monde d'après-guerre froide. C'est dans ce contexte que la notion de « diplomatie préventive » a été mise en avant. Jusqu'à ce jour, elle visait plutôt la prévention de conflits par le biais de la création de confiance (*confidence building*) entre les Etats souverains. Alors que la plupart des conflits d'aujourd'hui surgissent au sein d'un Etat, il serait primordial de résoudre les violences structurelles en amont et de créer un espace pacifique à l'intérieur d'un Etat. Il n'en reste pas moins que ce genre de mesures, quoique importantes, risquent d'être ressenties comme étant une ingérence par les pays africains ayant un souvenir amère de la colonisation. Cela constitue les difficultés majeures pour la poursuite de la diplomatie préventive sur ce continent.

Parmi les mesures à caractère préventif mises en oeuvre par les Nations Unies, celle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) attire toute notre attention. Dans ses activités en faveur des réfugiés, le HCR a avancé le concept de « coexistence ». Au Rwanda et en Bosnie-Herzégovine, le HCR a entamé de petits projets intitulés « Imaginons la coexistence » (« *Imagine Coexistence* »). Il s'agit de promouvoir, à travers des programmes de réinsertion sociale, la réconciliation entre les différentes communautés ayant connu auparavant des affrontements violents. Au Rwanda, par exemple, lors du rapatriement des réfugiés Hutu, le HCR leur a fourni des occasions de travailler en collaboration avec les Tutsi. Ce projet a ceci de particulier qu'il vise à prévenir le recommencement du conflit par le biais du concept, il est vrai, novateur de « coexistence ». Cette approche ne doit pas se limiter au seul contexte de rapatriement de réfugiés organisé par le HCR. Elle mérite largement d'être mise en avant par les efforts de la diplomatie préventive des Nations Unies.

Le monde d'après-guerre froide a connu de nombreux déplacements forcés de population. L'Afrique est particulièrement touchée par ce phénomène. Face à

l'ampleur sans cesse croissante d'exode des populations, le système de protection des réfugiés ainsi que l'action humanitaire ont leurs limites. Le HCR, pour sa part, a commencé à intégrer l'approche préventive dans ses activités de protection et d'assistance des réfugiés. C'est ainsi que le HCR a commencé à se référer au concept de « coexistence ».

Le problème de réfugiés en Afrique est en grande partie dû à l'Etat africain. Améliorer la gestion de l'Etat, redéfinir le concept de l'Etat, tels semblent être les priorités, si on veut résoudre réellement le problème des réfugiés. Autrement dit, il faut ramener l'Etat africain à la réalité africaine.

Pour résoudre le problème des réfugiés en Afrique, la solution ne vient pas d'ailleurs. Elle est donnée par l'art de coexistence que les africains ont si bien chéri dans leur diversité. La coexistence dans la diversité, c'est la quintessence de la civilisation africaine. Cette philosophie de vie revêt une valeur universelle aujourd'hui.

## **REFLEXIONS SUR DES GUERRES ABSURDES QUI APPAUVRISSENT L'AFRIQUE**

**Par Dr Jacques-Roger BOOH-BOOH**, Ancien Ministre des Relations Extérieures

Dans de vastes contrées d'Afrique (*Grands Lacs, Corne de l'Apique, Afrique de l'Ouest...*) des millions d'Africains croulent sous le poids des guerres, des violences miliciennes et tribales, avec leurs cortèges de massacres de masse, de réfugiés... Le Génocide Rwandais et la guerre entre l'Ethiopie et l'Erythrée sont des illustrations extrêmes de cette tragédie.

Pour sortir de cet univers de peur et d'horreurs, les victimes se tournent d'instinct vers la Communauté Internationale pour réclamer à la fois, la protection des Casques Bleus, et l'envoi de l'aide humanitaire. Mais hélas, leur quête de réconfort s'avère souvent aléatoire car nos guerres n'intéressent guère les grandes puissances (exemple du Génocide Rwandais).

Quant à l'aide humanitaire, elle affiche déjà ses limites, face à la fréquence des calamités naturelles, à la forte demande des pauvres, à la lassitude des donateurs, à l'insécurité dans les sites de travail des agents humanitaires.

### **Renouer le fil de la diplomatie du dialogue et du compromis et prévenir les interventions humanitaires**

Sans sous-estimer l'action de la Communauté Internationale, l'Afrique serait mieux inspirée de se prendre en charge en recherchant des solutions efficaces et durables aux conflits qui la concernent ; elle devrait résolument se conformer aux exigences démocratiques de son temps car la paix est inséparable de la démocratie ; on pourrait tout aussi dire que les Etats qui s'engagent dans la voie de l'intégration régionale pour bâtir un avenir commun (à l'exemple de l'Union Européenne) règlent leurs différends de façon pacifique et civilisée et non par le recours à la guerre.

Dès lors, nos Responsables devraient renouer avec la diplomatie du dialogue et du compromis qui a permis à nos Etats de sortir sans dommages irréversibles de la Guerre Froide.

En effet, au début des années 60, alors que de nombreux analystes politiques prédisaient l'implosion du Continent et que René DUMONT affirmait que "l'Afrique noire est mal partie", les Chefs d'Etat ont réussi, grâce à la diplomatie de la palabre et du compromis, à démentir ces pronostics pessimistes et à assurer la paix et la stabilité en Afrique pendant plusieurs décennies : les divergences idéologiques furent mises en veilleuse, les tentatives de sécessions partout échouèrent (Biafra, Katanga...) les différends frontaliers furent apaisés à défaut d'être définitivement réglés, le colonialisme et l'Apartheid furent vaincus...

La signature récente de l'accord de paix entre l'Ethiopie et l'Erythrée, grâce à la médiation de l'OUA, amis une fois de plus en évidence, l'efficacité et la vitalité de cette diplomatie dont le

succès repose aujourd'hui comme hier sur la volonté politique des Chefs d'Etat, d'entretenir entre eux des relations d'amitié et de confiance. La gestion courante de ces conflits requiert une contribution novatrice des diplomates chevronnés, rompus aux grandes négociations internationales et ayant une parfaite maîtrise des dossiers de la mondialisation... des afro-optimistes convaincus. Ce faisant, ces diplomates développent un art évitant la prolifération de crises humanitaires.

### **En finir avec la terreur des "Etats voyous" et leurs méfaits humanitaires**

A l'heure actuelle, l'Afrique est préoccupée au plus haut point par l'apparition de conflits crapuleux qui ont des ramifications dans le milieu du grand banditisme international ; ils sont le fait d'une poignée de dirigeants ambitieux, violents et cyniques dont les activités mafieuses sont consignées dans plusieurs rapports de l'ONU et des organisations internationales des droits de l'homme. Véritables Chefs de bandes armées, ils n'hésitent pas à s'emparer par la force des ressources minières, forestières et autres des Etats voisins, et à perpétrer des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre contre les populations civiles, créant des problèmes humanitaires.

La diplomatie du dialogue et du compromis a du mal à maîtriser ces guerres sans frontières dans lesquelles sont impliquées des armées régulières, des miliciens extrémistes des mercenaires, des marchands de canons... (R.D. Congo, Angola, Sierra Léone par exemple).

L'Afrique a cependant le devoir de neutraliser par tous les moyens les auteurs de guerres dont les agissements criminels l'appauvrissent et la fragilisent chaque jour davantage sans apporter un début de solution à ses vrais problèmes (*développement, démocratie, VIH/SIDA ...*). Et elle doit éviter la généralisation des stratégies d'exploitation de l'humanitaire par ces facteurs de guerre.

Nos Chefs d'Etat, doivent, pour être crédibles, appliquer avec fermeté des sanctions prévues par l'OUA et l'acte constitutif de l'Union Africaine contre les dirigeants putschistes et les Etats qui utilisent la force contre d'autres ou commettent des actes de terrorisme et des activités subversives (suspension de la participation aux travaux de l'organisation, intervention des forces armées régionales...).

Il faudrait aussi qu'ils appuient sans complaisance les sanctions prises par le Conseil de Sécurité contre les "Etats Voyous" qui entretiennent une culture de violence en Afrique unanimement condamnée ; l'embargo sur les ventes d'armes, le gel des avoirs extérieurs des auteurs de guerre, les poursuites pénales contre les auteurs des crimes contre l'humanité... sont autant d'armes efficaces susceptibles de ramener à la raison tous ceux qui perturbent la paix en Afrique. La communauté des Etats africains doit également soutenir l'action éthique des entreprises de solidarité assurant des interventions humanitaires dans les conflits qui n'ont pu être évités.



## Tendance

### GAINS DYNAMIQUES ATTENDUS DU MARCHÉ FINANCIER DE LIBREVILLE : POINT DU VUE GABONAIS

Par Jacques Janvier Rop's OKOUE EDOU, Doctorant en Economie et Finances Internationales de l'Université Montesquieu - Bordeaux IV

Les marchés financiers internationaux jouent un rôle important pour les économies des pays dans lesquels ils sont localisés. Ce truisme, les pays de la CEMAC (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale) qui souffrent d'une carence de ressources longues nécessaires au soutien de la croissance, ont fini par s'y faire par la création récemment d'un marché financier régional dont le siège est à Libreville, capitale du Gabon. Dans ce cadre, il convient de s'interroger sur les gains dynamiques que l'on peut en attendre.

Ainsi, en premier lieu, ce marché financier régional va, via son marché primaire (marché de création de liquidité chargé d'assurer la rencontre directe entre demandeurs de fonds et offreurs de fonds), constituer un véritable pôle régional d'attraction de l'épargne disponible et de redistribution de ces capitaux longs en vue du financement de la croissance et du développement harmonieux et durable des Etats de la CEMAC.

En effet, les différents agents économiques (Etats, entreprises, banques...) de la CEMAC auront accès aux différents compartiments de financement (cote officielle, second marché, hors cote) de ce marché boursier à des conditions meilleures de volume et de coût.

Toutefois, l'efficacité de ce rôle de financement de l'économie, par cette bourse, nécessitera des mesures de dégrèvements fiscaux, de rémunération optimale de l'épargne financière afin d'y attirer les épargnants – investisseurs et les entreprises qui n'auront plus trop recours à l'autofinancement.

Par ailleurs, ce marché, au travers de son marché secondaire (marché d'échange ou d'achat-vente des valeurs mobilières déjà émises à un cours donné qui peut être différent du cours d'émission), faciliter les mutations dans la structure financière des entreprises par des opérations d'alliance, de fusion, de rachats d'entreprise(s) par OPA ? OPE amicale ou inamicale, de privatisation... .

En tout cela, la Bourse de Libreville sera, un facteur d'ouverture et de diffusion du capital social des entreprises dans le public, un facteur d'amélioration de la gestion économique et financière des entreprises, un facteur d'accroissement et de diversification, pour les épargnants-investisseurs, de leur(s) patrimoine(s) par des placements financiers capables d'atteindre certains objectifs (plus-values, rémunération optimales...), un facteur de notoriété nationale et internationale des entreprises par la cotation de leurs valeurs sur ses différents compartiments.

En second lieu, il sera un puissant créateur d'effets externes positifs dans le sens où il y'aura création et développement, autour de ce marché dans toute la CEMAC, de multiples activités financières (maisons de courtage, de bourse, d'assurances...) et de compétences diversifiées qui vont offrir aux investisseurs et entreprises des services de meilleure qualité.

En cela, ce marché financier sera un stimulateur de création d'emplois à forte valeur ajoutée, de rentrées massives de revenus et des capitaux qui amélioreront les soldes globaux des paiements des pays de la CEMAC.

En troisième lieu, le marché financier de Libreville va accélérer l'intégration régionale au sens de l'intégration par la production qui repose sur une politique des **“projets d'investissements intégrateurs”** ou **“coproductions”** et donc, sur la création des pôles régionaux industriels,

agricoles, culturels, financiers dont le cas patent ici est cette bourse des valeurs mobilières de Libreville.

Il ne restera aux pays de la CEMAC qu'à renforcer l'intégration régionale avec, la stratégie d'intégration par les règles au sens de BELA BALASSA (adoptée par l'UEM) et la stratégie d'intégration par les échanges prônée par le FMI et la Banque Mondiale.

## **LA DERIVE FONDAMENTALISTE DE L'ADMINISTRATION BUSH ET LA PERTE DE LA MAJORITE REPUBLICAINE AU SENAT**

Par **Dr. NDZENGUE**, MINREX, (Cameroun)

Le 24 mai dernier, un Vétéran du Parti Républicain (G.O.P.) du Président BUSH-fils, le Sénateur du Vermont Jim M. Jeffords, président de la Commission de l'Éducation, de la Santé et des Pensions quitte le Parti pour prendre l'étiquette d'indépendant. Cette décision rompt au profit des Démocrates, le fragile équilibre du Sénat qui compte depuis juin 2001, 50 Sièges pour les démocrates, contre 49 aux Républicains. Une telle situation, inédite dans l'Histoire comporte à notre sens deux grandes conséquences politique et stratégique.

D'un point de vue politique, ce changement de majorité fragilise le programme de gouvernement d'un Président qui n'occupe la Maison Blanche que depuis cinq mois. En effet, devenus majoritaires, les Démocrates assureront dorénavant la Présidence de toutes les commissions et partant, seront à même de contrôler, voire de bloquer certaines nominations ou projets de l'Administration républicaine (nominations d'Ambassadeurs à l'O.N.U., ou de hauts Responsable du Département d'Etat, Projet de Défense anti-missile ou de la nouvelle stratégie de défense de l'après-guerre froide ou encore, l'exploitation de pétrole et de gaz dans l'Antarctique), tous projets que la nouvelle majorité remettra en cause.

En accusant les leaders républicains et le Président BUSH-fils de museler l'aide modérée, d'abandonner la voie de la tolérance et de faire le jeu d'une extrême droite largement minoritaire dans le pays, le G.O.P. est taxé de dérive fondamentaliste. M. BUSH-fils rompt ainsi la promesse faite à ses compatriotes après son élection : rassembler et mener une politique consensuelle que lui imposait, au demeurant, la configuration politique du Congrès. Dès lors l'avantage stratégique revient aux démocrates qui avaient perdu cette majorité au cours du mandat (2<sup>e</sup>) du Président Clinton en novembre 1994.

D'un point de vue stratégique, le Sénateur Jeffords permet aux Démocrates d'être en mesure de définir le nouveau calendrier législatif qui les conduira aux élections à mi-parcours de novembre 2002. Pour le nouveau leader du Sénat, l'Hon. Tom DASCHLE du Dakota du Sud, il s'agit faire preuve des qualités de leader et surtout de rassembler dans un contexte qui risque d'être confrontationnel.

En tout état de cause, la perte de la majorité par le Parti Républicain devrait servir d'avertissement au Président BUSH-fils. Dans l'Amérique d'aujourd'hui il est politiquement suicidaire de vouloir gouverner en s'appuyant sur l'extrême droite. Un recentrage de l'ensemble de son programme de gouvernement s'impose.

## Bibliographies

### "L'ACTION HUMANITAIRE"

*QUE SAIS-JE ? n°3403, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, décembre 1998*

Guillaume d'Andlau

**Par Narcisse Lambert MBARGA**

"**L'humanitaire**" est clairement restitué dans son évolution historique. Il y est admis que, ce concept dans son développement institutionnel comme c'est le cas aujourd'hui, émane de la volonté qui existe en chaque être humain, en chacun de nous, de venir en aide à autrui, de préserver son humanité. C'est alors que les premières étapes de "**l'humanitaire**" furent confortées dans l'histoire par des considérations à la fois bibliques et théologiques (morale chrétienne), considérées comme des actions caritatives.

Très vite, "**l'humanitaire**" est passé de **la charité** à **un droit humain**. Les occasions d'organiser les aides (épidémies, fléaux, conséquences des guerres, etc....) ont permis de reconsidérer la position des victimes comme ne découlant pas d'un choix délibéré. Surtout que les causes des épidémies, des conflits, etc ... étaient dans la plus part des cas exogènes. Ainsi, s'est opéré la transition entre **l'humanitaire "charité"** et **l'humanitaire "un droit humain fondamental, une dette que la société entière à contracter vis-à-vis de ses concitoyens"**.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme confirme cet esprit de secourir autrui en son article 21:

**"Les secours publics sont une dette sacrée, la société doit l'assistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'assister à ceux qui sont hors d'état de travailler".**

Cette évolution est émaillée d'événements importants qui ont souvent servis de coude accélérateur à "**l'action humanitaire**":

- La Convention de Genève 1844 et sa révision 1929;
- La Première Guerre Mondiale 1914-1918;
- La signature du pacte de Briand-Kellog 1928;
- La Deuxième Guerre Mondiale 1939-1945;
- La création de l'administration des Nations-Unies pour les secours et la reconstruction 1945;
- La création de l'Organisation Internationale pour les Réfugiés (OIR) 1946;
- La signature des quatre conventions de Genève avec pour particularité la quatrième relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre 1949;
- La création du Haut Commissariat aux Réfugiés (H.C.R.)1950;

Il est à signaler que l'évolution de "**l'action humanitaire**" a tenu compte des **considérations idéologiques, géopolitiques et géostratégiques** ambiantes: guerre froide, chute du mur de Berlin, intérêts économiques des pays, etc...

Aujourd'hui, le foisonnement d'un type nouveau de conflits, à savoir les "conflits identitaires" surtout en Afrique, avec pour particularité la naissance de nouveaux belligérants, la réduction des sites de combat, entraîne un redéploiement de "**l'action humanitaire**". Il est donc opportun de repenser "**l'humanitaire**" dans ses fondements de manière à éviter certaines dérives connues dans le passé: **politique hégémonique, impérialisme, ingérence, chantage**. C'est à cet exercice intéressant que Guillaume d' ANDLAU nous conduit dans l'ouvrage de la collection *Que sais-je?*. C'est dans un style dynamique et simple que les 127 pages, structurées en 7 chapitres **font comprendre aux lecteurs et approfondissent la réflexion**

sur la dynamique évolutive et les problématiques de "l'action humanitaire" dans le monde.

**LES INSTRUMENTS ECONOMIQUES DE LA FORET TROPICALE**

Le cas de l'Afrique centrale

Alain KARSENTY

Editions Maison -Neuve&Larose

CIRAD 1999

Par Narcisse Lambert MBARGA

Dans une démarche scientifique rigoureuse, Alain KARSENTY démontre la **pertinence des instruments économiques (taxes, redevances, quotas, enchères, marché de droit, subventions, primes de performances, certification des bois, interdiction d'exportation, etc) dans la gestion durable des forêts dans le bassin du Congo**, compte tenu des nombreuses contraintes (insuffisance des moyens matériels, financiers et humains) auxquelles font face les gouvernements dans la mise en oeuvre de leur politique forestière.

L'auteur pense que les politiques forestières basées essentiellement sur la réglementation administrative et les prescriptions techniques ont connu des limites dans l'application et le changement des comportements des différents acteurs du secteur forestier en Afrique centrale (administration, opérateurs économiques, etc...). Dans cet ouvrage, les concepts purement économiques côtoient aisément les aspects sociologiques de part la formation de base de l'auteur, orientée vers les sciences sociales.

Les *instruments économiques de la forêt tropicale* en Afrique Centrale ont évité une structuration classique faite de chapitres. En 117 pages, l'auteur a préféré un cheminement pédagogique composé de titres explicites et explicatifs entre autres: réglementation ou instruments économiques?; la rente économique forestière et sa répartition; la gestion forestière en Afrique centrale; les principes d'une politique des prix et de la fiscalité; industrialisation et gestion forestière; quelle stratégie pour l'industrialisation du secteur du bois; etc...

Alain KARSENTY demeure lui-même très prudent dans la prescription et l'adoption systématique des mécanismes économiques dans la gestion durable des forêts en Afrique Centrale. Il reconnaît parfaitement les possibilités de perversion de chaque outil économique. Son étude prend chaque instrument, énumère les éléments structurants de manière à ressortir les potentiels effets positifs et négatifs.

Il se dégage de manière récurrente **qu'un environnement économique mondial favorable pour tous, est indiqué dans la mise en place de ces différents instruments**. Plutôt que de cloisonner les mesures purement administratives et économiques, l'auteur penche pour des solutions combinant à la fois des applications réglementaires et des mesures économiques. Une gestion durable des forêts aujourd'hui qui ne tient pas compte de cette combinaison ne sera pas à même de relever le défi de la préservation du patrimoine forestier.

Un ouvrage opportun pour tous ceux qui s'intéressent de près ou de loin à la gestion des forêts en Afrique. Il nous met au fait de la complexité des problématiques de gestion des ressources naturelles. On comprend qu'il convient encore de continuer la recherche.

**Les étudiants, les enseignants, les chercheurs et les gestionnaires constituent la cible première** de l'auteur.

### **LA GUERRE ET LA PAIX**

*approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*

**Charles-Philippe David**, éditions des presses de sciences politiques,  
septembre 2000, 520 pages

**Par Jean Bosco OYONO**

Incontestablement, une des meilleures publications dans le domaine des sciences militaires. **Charles-Philippe David**, professeur de sciences politiques à l'université du Québec à Montréal fait le tour d'horizon, à la fois de la géopolitique, la stratégie, la polémologie, la guerre, relations internationales, la diplomatie.

En effet, l'ouvrage, divisé en quatre parties, traite essentiellement dans la première, des problèmes de sécurité post-guerre froide.

Dans cette partie, l'auteur étudie la sécurité dans sa globalité, nationale et internationale et propose quelques solutions pour affronter les défis de la guerre et de la paix que nous impose la conjoncture actuelle.

La deuxième partie aborde le problème des conflits post-guerre froide. L'auteur s'intéresse à la configuration de guerres modernes, leurs caractéristiques, leurs problématiques, mais aussi l'approche stratégique de ces nouveaux conflits ; en quoi ceux-ci changent-ils par rapport à l'ancien millénaire?

La troisième partie fait la part belle à la diplomatie dans l'optique de la paix ; plus particulièrement, elle illustre la diplomatie nucléaire qui a trait à la diplomatie de coercition d'une part, et d'autre part, qui traite du phénomène du désarmement ou du contrôle des armements.

Enfin la quatrième partie aborde les différentes stratégies utilisées pour bâtir la paix internationale.

Ainsi, **Charles Philippe David** a le mérite de faire une synthèse de dix années post guerre froide en ce qui concerne les concepts et les théories de la stratégie et de la sécurité. Il présente une variété de points de vue, sans hésiter dans certains cas à prendre parti et à trancher. Il traite des enjeux de la guerre et de la paix, inséparables de toute réflexion d'ensemble des études stratégiques. En plus, cette œuvre est une traduction des différentes contributions des principaux auteurs qui ont influencé la recherche stratégique et sécuritaire moderne.

Cependant, dans l'optique de vouloir faire de «**La guerre et la paix** » un véritable ouvrage de référence qui traite de presque tous les aspects de sciences militaires, de l'art de la guerre et

de la paix, certaines dimensions ont été soit biaisées, soit peu élucidées. Mais ceci n'enlève rien à l'œuvre qui reste un moment fort pour tout décideur qui veut appréhender la réalité stratégique et sécuritaire en rapport avec la dualité paix/guerre.



## **RETOUR SUR LE COMMANDEMENT OPERATIONNEL : CONSIDERATIONS ET OBSERVATIONS SUPPLEMENTAIRES**

**Par Mathias Eric OWONA NGUINI et Jean Bosco OYONO**

La conjoncture politique actuelle qui prévaut au Cameroun a mis le Commandement Opérationnel (CO) sur la sellette. En effet, le dispositif du CO en tant qu'offre spéciale de sécurité publique fait l'objet de fortes controverses dans l'espace public camerounais depuis février 2001. Et la mise en question de ce dispositif de lutte contre la criminalité à Douala mis en place en février-mars 2000 s'est particulièrement renforcée avec l'affaire des 9 de Bépanda (concernant la disparition avérée et l'exécution présumée de jeunes gens soupçonnés de banditisme et convoqués par des éléments du CO). Un nouvel examen du commandement opérationnel s'impose qui vient éclairer de façon rétrospective une première analyse sur le sujet afin de souligner la pertinence des considérations et des observations de cette réflexion initiale compte tenu du cours postérieur des événements. En envisageant à nouveaux frais et à grands traits cet examen complémentaire de ce dispositif de gestion des problèmes de sécurité à Douala, il s'agit de développer des considérations en réaffirmant la légitimité fondamentale sans perdre de vue les effets pervers rencontrés ou provoqués en matière de droits de l'homme par cette entreprise officielle de lutte contre l'insécurité.

Une démarche de mise en évidence de la légitimité substantielle du CO comme mode de gestion sécuritaire des problèmes de sécurité apparaît justifié à la fois par des exigences éthiques-pratiques et stratégiques-techniques. Cette entreprise apparaît particulièrement appropriée dans un contexte où de nombreux acteurs politiques (responsables de partis politiques) ou parapubliques (associations civiques et des droits de l'homme, médias non gouvernementaux, leaders d'opinion) sont tactiquement intéressés par une exploitation polémique des dérives effectives ou présumées qui sont imputées à l'action de ce dispositif. Ces acteurs qui ont dans la conjoncture actuelle, beau jeu de critiquer sévèrement et complètement l'action du CO, et lui dénie toute légitimité et toute efficacité, font partie de ceux qui avaient proclamé l'incapacité totale de l'Etat camerounais à organiser une riposte contre l'inflation des menaces criminelles accélératrices de la crise de sécurité à Douala. Où l'on s'aperçoit que la question de l'insécurité et de la criminalité s'inscrit explicitement dans la lutte politique au Cameroun comme l'ont montrées les mobilisations (antigouvernementales) et contre-mobilisations (pro-gouvernementales) liées à l'affaire des 9 de Bépanda.

Dans notre première réflexion (Enjeux n° 3 avril-juin 2000), nous avons souligné que le dispositif du CO participait d'une « logique chirurgicale » de lutte contre la criminalité à travers des "procédures dissuasives ou préventives et curatives ou répressive de traitement des problèmes d'insécurité". Et dans cette première analyse, nous avons souligné comment l'action du CO comportait des "inconvenients en ce qui concerne la conciliation de la restauration de l'ordre public et du respect des libertés publiques et des droits fondamentaux (vexations perpétrées par les éléments des forces de l'ordre envers les populations, soupçons d'exécutions sommaires)". Des problèmes relatifs aux droits de l'homme semblent se poser de façon explicite dans l'affaire des 9 de Bépanda qui est devenue l'exemple emblématique des abus imputés au CO et que les autorités de la République ont pris en charge à travers une commission d'enquête chargée de faire la lumière à ce propos. A l'analyse, la gestion appropriée des problèmes de sécurité intérieure compte tenu des exigences de respect des

droits de l'homme s'avère pragmatiquement et stratégiquement délicate dans les opérations de choc liées au dispositif d'urgence qu'il apparaît néanmoins fallacieux et tendancieux d'assimiler à une machine arbitraire qui a produit plus d'insécurité que le grand banditisme. Une position visant à discréditer absolument l'action du CO à Douala et niant l'évidence du rôle de ce dispositif dans la canalisation de la criminalité dans cette métropole ne peut que renvoyer à des intérêts polémico-politiques.

La logique des faits dans la conduite des actions du CO contre les dynamiques criminelles à Douala montre que les dérives qui peuvent en résulter sont liées à l'insuffisance de forces dûment spécialisées dans la lutte contre la criminalité. Les effets pervers du CO à Douala sont assimilés à des problèmes de coordination entre autorités politiques déléguées et autorités militaires dans la préservation de la régularité de ce dispositif anticriminelle spécial.

Et cette logique commande de développer des unités professionnelles existantes qui sont expressément chargées de lutter contre la criminalité de façon non violente. Cet horizon stratégique commande d'aller plus loin que « la méthode des commandements opérationnels » même si celle-ci a « déjà permis à l'Etat de riposter au moins de façon ponctuelle et conjoncturelle à la montée des menaces criminelles pouvant affecter la donne géopolitique nationale » comme nous l'avions initialement noté. Dans notre première analyse, nous avons tenu compte de la contrainte de rationalisation et de fonctionnalisation accentuées de l'action contre-criminelle, en montrant que le CO comme « dispositif de gestion urgente des problèmes de sécurité » ne peut se poser en structure permanente, « ne peut s'imposer comme un moyen durable de résolution et appelle de lui-même la question d'une réhabilitation des forces normales de maintien de l'ordre ». Autrement dit, l'action du CO est fortement circonscrite dans le temps et la prise en charge durable des problèmes de sécurité suppose une professionnalisation et une spécialisation consolidées des unités contre-criminelles de la police et de la gendarmerie avec un redéploiement territorial renforçant l'ancrage du GSO (Groupement Spécial d'Opérations de la police) et du GPIG (Groupement Polyvalent d'Intervention de la Gendarmerie) et redynamisant les GMI (Groupement Mobile d'Intervention). Si le CO a effectivement circonscrit les poussées criminelles à Douala, sa mise en oeuvre rappelle la nécessité d'une professionnalisation renforcée des unités spécialisées dans le maintien de l'ordre pour une meilleure prise en charge conciliant les droits de l'Homme et la stabilité de l'Etat, particulièrement dans le secteur sensible de la lutte contre le banditisme.

---