

Rebonds : L'armée et les entreprises cherchent à s'imposer dans l'aide d'urgence et la reconstruction, non sans poser des problèmes pratiques et éthiques.

**Kosovo : confusions humanitaires, François Grunewad, Véronique de Geoffroy,
*Libération du lundi 20 septembre 1999.***

Alors que le tremblement de terre en Turquie et la crise du Timor oriental relèguent le Kosovo dans le passé, l'évaluation de la gestion de cette dernière crise balkanique s'impose plus que jamais. Dans un article du 16 avril 1999 dans le journal français Libération, nous attirions déjà l'attention sur deux points : le premier concerne la défaillance du système de prévision et d'anticipation de la communauté de l'aide, ce qui l'empêche souvent d'être réellement prête à temps. Ainsi dès Avril, il nous semblait nécessaire de commencer à préparer le retour des Kosovars dans leur pays. Le second procède d'une analyse du "paysage humanitaire". Face aux faiblesses de l'humanitaire classique, de nouveaux acteurs cherchent à s'imposer, tant dans l'urgence que dans la reconstruction : les armées et les entreprises, et ceci souvent de façon très symbiotique. Ceci pose non seulement des questions éthiques mais aussi des interrogations pratiques dans l'équation déjà complexe de l'action de terrain.

Ce travail d'évaluation lancé alors en Albanie (trois missions depuis Avril) et poursuivi au Kosovo (2 missions depuis Juin) se recentre sur la qualité de la réponse apportée face aux besoins des victimes, cherche à tirer les leçons de ces derniers mois et tente de mieux comprendre certaines des dynamiques affectant l'humanitaire à la veille de l'an 2000. Il est l'objet d'un débat riche, même si parfois difficile entre les différents acteurs impliqués.

Le "post mortem" de la réponse internationale à la crise en Albanie et dans les zones voisines du Kosovo pose un certain nombre de questions.

L'option militaire et sa composante "zéro mort" choisie comme mode d'intervention face à la situation au Kosovo est en soit un vaste sujet, traité par ailleurs. La confusion des rôles entre acteurs civils et militaires naît du fait que, pour que les états puissent légitimer leur actions vis-à-vis des opinions publiques, les armées avaient autant besoin des images de la guerre technologique que de celle d'actions positives : quoi de mieux alors qu'un travail humanitaire auprès de populations en détresse ! L'argument alors exprimé a été celui de la suprématie logistique de l'appareil militaire lui permettant de mieux répondre aux besoins. L'évaluation a donc regardé autant les questions de principes que les enjeux opérationnels d'efficacité et d'efficience.

Dans de telles opérations, l'un des enjeux principaux réside dans la coordination entre acteurs. Lorsque les objectifs entre intervenants civils et militaires, nationaux et internationaux s'expriment sur un mode extrêmement cloisonné autour d'axes bilatéraux, on aboutit à des contradictions contre-productives. Entre l'essence multilatérale de l'intervention et la promotion des intérêts nationaux, facilitée par l'implication massive de militaires (visibilité de l'action nationale, implantation nationale, espoir de retour sur investissement)

c'est le mode même de fonctionnement des agences des nations unies qui est en danger. Ainsi, alors que le HCR a été fortement critiqué pour sa gestion du début de la crise, l'établissement du camp français là, du camp américain ici, du camp allemand plus loin a rendu toute coordination impossible quand il n'a pas initié des compétitions absurdes dont les campagnes albanaises portent encore les traces.

Le HCR mis "en procès" par les états suite à sa gestion de la crise pourrait leur renvoyer la question : pourquoi n'avez vous pas répondu à notre appel de décembre 1998 déjà alarmiste, ce qui aurait permis un meilleur degré de préparation "au cas où" ?

En Albanie plus de 60% des réfugiés avaient été accueillis par les familles albanaises. Et pourtant, combien de camps auront été construits par les militaires ou de coûteuses entreprises en prévision d'un afflux plus important de réfugiés...qui n'a pas eu lieu. Comble de malchance pour les constructeurs de camps, les kosovars sont rentrés plus vite que prévu au Kosovo ! D'avril à Juin, les véritables besoins humanitaires se situaient moins dans la construction de camps que dans l'appui aux kosovars disséminés au sein de la population albanaise et dans un soutien à celle-ci. Action plus compliquée, diffuse, éparpillée, moins médiatique, plus imaginative, nous avons tous eu du mal à inventer les réponses appropriées. Ce genre de responsabilité demande plus d'ingéniosité et de souplesse que de moyens lourds de transport ou de génie.

Notre étude aura aussi permis de remettre quelques points en perspective. Qu'en est-il réellement de cette proverbiale efficacité logistique des armées ? Quel est son coût ? Dans le mode de fonctionnement des militaires, pour un soldat creusant des latrines ou distribuant des colis alimentaires, combien d'hommes assurent la logistique, l'administration, la défense et font fonctionner la chaîne de commandement ? Un à sept, un à quinze ? Pour un hélicoptère faisant une "rotation humanitaire", combien de "rotations" pour l'alimentation des troupes ? Les moyens logistiques si importants des armées sont alors "phagocytés" par leurs propres besoins, contrairement aux ONG qui ont appris depuis longtemps à travailler avec les ressources limitées. Si les organisations humanitaires ont appris depuis quelques années à travailler dans une transparence financière extrêmement contrôlée, quand nous donnera-t-on le coût de l'opération "abri allié", élément nécessaire à toute évaluation ? Cette question peut sembler cynique mais s'avère primordiale dans un monde où les besoins pour l'aide humanitaire ne font que s'accroître et les ressources s'amoinrir.

Et puis on a eu ces dérapages d'ONG internationales chassant les ONG locales, pour être ensuite chassées par les militaires "internationaux". En Albanie, la ruée sur les réfugiés s'est souvent passée dans une absence totale de relation avec les acteurs locaux, qui pourtant ne demandaient que cela et qui avaient même commencé à se mobiliser bien avant l'échec de Rambouillet. Dans une société fragile où la mouvance associative est tout juste balbutiante après les décennies d'Henver Hoxja, il y avait là un enjeu majeur de renforcement de la société civile. Occasion manquée. Très vite, la majeure partie des humanitaires a quitté le pays des Aigles pour le Kosovo. Les ONG ont, elles aussi, encore beaucoup de choses à apprendre ...

Dès avril, l'urgence d'accélérer les préparatifs pour l'automne et pour l'hiver au Kosovo nous semblait claire. Des mois après, nous en sommes encore loin. Le fonctionnement des actions au Kosovo est entravé par quatre grandes difficultés, qui sont pour certaines très similaires à celles vues en Albanie. Avant tout, les promesses d'aide non tenues ont souvent freiné la dynamique de reconstruction. Combien de réfugiés nous disaient en septembre que, si l'aide internationale ne leur avait pas fait miroiter milles promesses, ils auraient déjà reconstruit un abris pour l'hiver avec les moyens du bord et leur extraordinaire ingéniosité qui les a fait survivre depuis 1989. Les premières grosses pluies d'automne les ont trouvés sous bâche...



A nouveau, le découpage du Kosovo en zones "allemande", "française", "italienne", "américaine", "britannique", etc., a facilité la mise en place de "piliers bilatéraux". S'y regroupent armée nationale, ONG, entreprises et appareil bilatéral. Garder dans ce système une cohérence de l'action internationale et de l'esprit "multilatéral" pourtant si nécessaire dans ce Kosovo divisé et meurtri est très illusoire.

Le montage mis en place par les Nations Unies est lui même fortement affecté par le manque de cohérence interne entre, d'une part les quatre piliers de la MINUK (pilier 1 : aide d'urgence, pilier 2 : administration civile, pilier 3 : justice et élection, pilier 4 : reconstruction) et les jeux internes des agences onusiennes ou de l'Union Européenne. Tel intervenant du pilier 2 dont la tâche serait de mettre en place les fonctions normatives et exécutives d'un ministère technique tourne dans le vide conceptuel tandis que son homologue du pilier 4, encore sans moyens cherche à se faire une place au soleil en s'appropriant les ressources à la disposition des actions d'urgence du pilier 1. Les acteurs de l'urgence, qui ont souvent compris l'importance de se positionner dans l'espace de la réhabilitation, ne savent pas s'il faut aller chercher des ressources à ECHO ou à l'agence de reconstruction européenne. Outre l'étrangeté de voir celle-ci basée à Salonique et non pas sur le terrain (ce sont les contribuables européens qui payeront pour cette étrange cadeau fait aux Grecs), on se demande si celle-ci sera affectée par les mêmes biais qui caractérisent souvent les programmes TACIS et PHARE de l'Union européenne. Les armées ont, nous dit on, tiré les leçons de la Bosnie. Il faut placer les entreprises dans la collecte du gâteau de la reconstruction, via les cadres de réserve infiltrés dans les appareils onusiens et européens. On place des réservistes sans la nécessaire l'expérience de ce genre de contexte pour capter des marchés. Allons-nous vers ces systèmes pervers d'attribution des marchés dans lesquels le "rentre dedans" prévaut sur la compétence ? ... A nouveau, les enjeux nationaux deviennent prioritaires par rapport aux défis de la reconstruction pour les populations. Comme est loin l'esprit humanitaire ...

Une guerre sans mort puisque que l'on bombarde de si haut, une armée sans défaite puisque la guerre se passe par l'image et que celle d'un jeune soldat distribuant de l'aide humanitaire ou d'une brigade reconstruisant des maisons font mieux pour l'aura militaire que tout autre action. Est-ce pour cela que les contribuables payent de telles sommes pour former des combattants ? Où bien les armées, déstabilisées dans un monde sans guerre classique et par la perte des repères idéologiques, se cherchent-elles de nouvelles raisons d'être et de nouveaux terrains d'exercice à l'abri du danger réel du front ? Loin de nous l'idée d'être naïvement anti-militariste. Une évaluation conduite par notre équipe des actions mises en œuvre en Amérique centrale suite à l'ouragan Mitch a montré le rôle fondamental des experts militaires et de la sécurité civile pour écrier les pics de besoins dans les conditions d'urgence extrêmes. De même, le rôle des gendarmes pour recréer un système de maintien de l'ordre et de la justice au service des citoyens a montré toute son importance dans d'autres pays et régions. Aujourd'hui dans les Balkans et à Timor, le maintien de l'ordre et la sécurité des populations civiles sont des activités essentielles qui sortent du domaine de compétence des humanitaires. Là est le rôle des armées...certes avec des risques. Mais n'est-ce pas là l'essence même de la vie des soldats ?

Les ONG se sentent menacées. D'autres acteurs humanitaires, comme le mouvement international de la Croix Rouge ou le HCR aussi. Comme nous, ces collègues se sont lancés dans l'aventure de l'évaluation de la gestion de la crise kosovar. Comme nous, ces collègues sont inquiets. Les jeux des pays, des armées, des entreprises remettent en cause certains des plus beaux acquis de l'humanité. Kosovo, vallée du Panshir, Timor-est, Sierra Léone même combat ou traitement sélectif ? Faut-il, devant les impératifs économiques et géostratégiques, faire fi de l'éthique, elle-même garante à long terme de l'efficacité et du sens de l'action ? Henry Dunant se retourne sans doute dans sa tombe ...

