

Entre marteau et enclume : intégration ou indépendance de l'action humanitaire ?

Antonio Donini*

Antonio Donini est directeur de recherche au Centre international Feinstein de l'Université Tufts, aux États-Unis.

Résumé

Le présent article s'intéresse à la tension apparue entre les principes et la politique dans la réponse à la crise afghane ; plus précisément, il vise à déterminer dans quelle mesure les organisations humanitaires ont réussi à se protéger – et à protéger leurs activités – contre une instrumentalisation évidente de la part des instances qui poursuivaient un agenda politique partisan. Après un bref rappel historique en guise d'introduction, l'article examine les tensions autour de la question de la « cohérence » – le nom de code donné à l'action visant à intégrer l'action humanitaire dans les desseins politiques plus vastes des Nations Unies, ainsi que de la coalition militaire qui, sous mandat de l'ONU, mène des opérations en Afghanistan depuis fin 2001. L'article se termine par quelques conclusions plus générales relatives aux relations entre l'humanitaire et le politique et aux retombées de l'expérience afghane sur l'avenir de l'action humanitaire.

.....

* La version originale en anglais a été publiée sous le titre « Between a rock and a hard place : integration or independence of humanitarian action? », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 881, mars 2011, pp. 141-157.

La réponse de la communauté internationale à la crise afghane s'étend sur trente ans. La période a vu se succéder la fin de la Guerre Froide et le désordre qui s'en est suivi, la redéfinition des agendas politique, militaire et économique en Asie centrale et en Asie du Sud et enfin l'émergence provisoire – et maintenant le déclin probable – d'un ordre hégémonique construit autour de la mondialisation et de la sécurisation. Après trente années de vaines interventions, de guerres intestines et de tentatives avortées d'édification de la nation, l'Afghanistan doit affronter aujourd'hui un niveau sans précédent de souffrance humaine et de volatilité politique. L'interminable crise qui touche ce pays gagne la région environnante. Si l'intervention dirigée par les États-Unis, lancée au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, avait suscité de grands espoirs de paix et de stabilité, c'est aujourd'hui un sentiment généralisé de découragement et de désillusion qui prévaut. Le mirage de l'instauration d'une *pax americana* va probablement s'évanouir.

L'action humanitaire a été l'une des constantes de l'histoire récente (et troublée) de l'Afghanistan. Bien sûr, les changements structurels intervenus dans la nature du conflit et, plus largement, les différentes manières dont le conflit et la crise ont été traités par la communauté internationale, ont eu un impact sur l'action humanitaire, qui a connu des hauts et des bas selon les aléas du contexte politique, local et international. L'Afghanistan a traversé des périodes d'extrême politisation et manipulation, alors qu'à certains moments, les principes humanitaires ont été relativement plus faciles à défendre. Les vicissitudes politiques et militaires qui ont marqué la crise ont, à leur tour, engendré des besoins humanitaires considérables. Tant la façon dont la communauté internationale a répondu à ces besoins en termes d'assistance et de protection, que les fluctuations de cette réponse au fil du temps ont été fortement influencées par des agendas politiques souvent en contradiction avec les objectifs humanitaires. Dès le début, comme dans la plupart des situations d'urgence complexes, c'est la politique qui a déterminé l'espace dévolu à l'action humanitaire. Cette intrusion de la politique a revêtu différents aspects : parfois relativement discrète, la manipulation de l'action humanitaire à des fins partisans s'est parfois faite ouvertement.

Comme nous le verrons, deux enseignements importants méritent réflexion. Bien qu'ils soient tout à fait évidents et frappés au coin du bon sens, ces enseignements sont trop souvent négligés. Le premier est qu'il existe une corrélation négative entre la participation directe des superpuissances et l'aptitude de l'entreprise humanitaire à faire face aux crises d'une manière relativement respectueuse des principes humanitaires. En Afghanistan, les « hauts » en politique (Guerre Froide et interventions après le 11 septembre 2001) correspondent à des « bas » en ce qui concerne le respect des principes. Inversement, le manque d'intérêt dont les superpuissances ont fait preuve vis-à-vis de la crise afghane (notamment lors du conflit interne des années 1992-1998) a donné davantage d'espace aux questions de principe. D'importantes innovations sont alors apparues dans la manière dont l'ONU et d'autres acteurs extérieurs concevaient leur action dans un pays en crise. Cette règle a un corollaire :

lorsque les grandes puissances portent un grand intérêt à une situation, la politique et la prise de décisions – y compris sur les questions humanitaires et les droits de l’homme – passent aux mains des responsables politiques au sein des bureaucraties (donateurs et l’ONU). Les « politiciens » se substituent ainsi aux humanitaires, qui ont pourtant souvent une meilleure compréhension des réalités sur le terrain.

Le deuxième enseignement est que l’« instrumentalisation » de l’aide humanitaire à des fins politiques, en plus d’être en soi une violation des principes humanitaires, ne fonctionne que rarement. La subordination des principes humanitaires aux prétendus impératifs supérieurs de la *Realpolitik* peut permettre des gains à court terme, mais à long terme, la situation se renverse. Et en Afghanistan, la période du « retour de bâton » de la politique et des manipulations de l’aide humanitaire dans les années 1980 n’est toujours pas terminée.

Dans la réponse humanitaire à la crise afghane, quatre phases sont à distinguer :

- 1) *De l’invasion soviétique à la chute Najibullah (1979-1992) – soit la période de la Guerre Froide et les années qui l’ont immédiatement suivie* : sur le plan humanitaire, deux phases distinctes se sont alors succédé. Il y a eu d’abord l’époque de la solidarité transfrontalière entre les ONG, au cours de laquelle les agences humanitaires de l’ONU n’ont travaillé, par nécessité, que dans les pays voisins. La seconde phase a vu arriver sur le terrain les agences onusiennes ; c’est alors qu’a eu lieu la première tentative de mise en place d’un solide mécanisme de coordination humanitaire de l’ONU tandis que, simultanément, les tentatives des Nations Unies visant à négocier la paix adoptaient un scénario stéréotypé digne de la Guerre Froide.
- 2) *La guerre civile et le triomphe des seigneurs de la guerre (1992-1996)* : la volatilité de la situation en Afghanistan (notamment la dévastation et le démantèlement total des institutions) a entravé la fourniture de l’aide et conduit la communauté de l’assistance à se poser des questions (Que faisons-nous ici ? Alimentons-nous la guerre ?). Elle a aussi provoqué une désillusion croissante face au processus de paix engagé par les Nations Unies, de plus en plus réduit à des « pourparlers sur les pourparlers ».
- 3) *La période des talibans (1996-10 septembre 2001)* : l’avènement du régime des talibans a provoqué un regain d’intérêt envers les principes humanitaires ; il est allé de pair avec une deuxième tentative de mise en place d’une coordination solide et cohérente, du moins en théorie, entre les divers secteurs de la réponse internationale (assistance, droits de l’homme et politique).
- 4) *Après le 11 septembre 2001 – d’une « édification de la nation allégée »¹ à un retour au chaos* : le fort engagement de la communauté internationale qui a accompagné le regain d’intérêt pour l’Afghanistan depuis 2001 a vu – une fois encore et dans la quête vaine d’une paix durable – la politique l’emporter sur les principes. Une première phase ascendante, au cours de laquelle

1 Michael Ignatieff, « Nation-building lite », dans *New York Times*, 28 juillet 2002.

la rhétorique post-conflit a prévalu et la nécessité de l'action humanitaire a été rejetée, a été suivie d'une phase descendante (plongeant vers le chaos ?) qui, à bien des égards, ressemble à l'occupation soviétique : dans cette seconde phase, à nouveau, le respect des principes s'avère très difficile.

Chacune de ces périodes correspond à un tournant dans l'histoire du pays, passé d'un État unitaire faible à un État qui se fragmente, d'un État qui se fragmente à un État défaillant, d'un État défaillant à un État voyou et, enfin, d'un État voyou à un État « protégé », corrompu et fissuré².

L'action humanitaire en Afghanistan a toujours été sujette à des degrés divers d'instrumentalisation politique. Au cours de la deuxième partie des années 1980, l'aide humanitaire a été utilisée par les États-Unis et leurs alliés comme un outil, un moyen d'atteindre des objectifs politiques et militaires afin de donner à l'Union soviétique « son Viet Nam ». Le contexte était celui de la Guerre Froide et la manipulation non dissimulée était de rigueur. Quand les agences humanitaires de l'ONU, dont l'action s'était bornée à aider les réfugiés se trouvant à l'extérieur du pays, sont apparues sur la scène afghane après les Accords de Genève de 1988 (qui ont finalement abouti au retrait des troupes soviétiques), elles ont trouvé une situation très compliquée. Toute une série d'ONG, parrainées en grande partie par les États-Unis et d'autres gouvernements occidentaux, fournissaient une prétendue « aide humanitaire » aux commandants des *moudjahidin* (combattants de la résistance)³. L'incompétence s'ajoutait souvent au manque de scrupules et l'argent coulait à flots. Il a ensuite été très difficile de s'extraire des situations découlant d'arrangements trouvés avec des commandants douteux. Toutes les ONG n'ont pas été incompétentes ou indifférentes aux principes. Certaines ont fait un bon travail technique, en particulier les ONG médicales. De façon générale, cependant, elles ont toutes pris parti en faveur des *moudjahidin*⁴. Il y a eu, certes, quelque attention portée à l'impartialité, mais la solidarité a pris la main sur la neutralité. Au sein de la communauté des ONG, le mot « neutralité » n'est pas aimé.

2 Ou peut-être même un État « cannibale » ? Voir Kevin Meredith, Sergio Villarreal et Mitchel Wilkinson, « Afghanistan: The de-evolution of insurgency », dans *Small Wars Journal*, octobre 2010, disponible sur : <http://smallwarsjournal.com/blog/2010/10/afghanistan-the-devolution-of/> (dernière consultation le 8 décembre 2010).

3 Le rôle des ONG en Afghanistan a fait l'objet de très peu de textes d'analyse sérieuse pendant la Guerre Froide et depuis la fin de celle-ci. Une exception : l'article de Helga Baitenmann, « The NGO and the Afghan War: The polarization of humanitarian aid », dans *Third World Quarterly*, janvier 1990. Entre 1990 et 2002, deux études seulement ont traité de cette question (et de manière indirecte) : Antonio Donini, *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*, Occasional Paper #22, Thomas J. Watson Institute for International Studies, Providence, R.I., 1996, et Nigel Nicholds avec John Borton, *The Changing Role of NGOs in the Provision of Relief and Rehabilitation Assistance: Case Study 1- Afghanistan/Pakistan*, Working Paper 74, Overseas Development Institute (ODI), Londres, 1994. L'ouvrage de Fiona Terry, *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, Ithaca et Londres, 2002, contient un chapitre sur les manipulations autour de la question des réfugiés afghans et ses implications pour l'humanitarisme ; une brève analyse de la période de la « solidarité » transfrontalière y figure.

4 Même Médecins Sans Frontières (MSF), qui est aujourd'hui l'un des parangons de l'humanitarisme fondé sur les principes, n'a pas hésité à prendre parti ; voir F. Terry, *op. cit.*, note 3, p. 73.

L'ONU a tenté (non sans difficulté) d'introduire une approche davantage fondée sur les principes et de réduire le caractère unilatéral de l'aide. Le Coordonnateur spécial des Nations Unies, Sadruddin Aga Khan, a négocié un « consensus humanitaire » avec l'ensemble des parties au conflit et tous les pays voisins. Afin d'observer la même attitude vis-à-vis de toutes les parties et de réduire l'emprise, sur le marché de l'assistance, des agences basées au Pakistan (et de leurs chaperons de l'ISI, le service de renseignement pakistanais), l'ONU a ouvert des bureaux non seulement à Kaboul et dans d'autres villes afghanes, mais aussi en Iran et dans des pays limitrophes de ce qui était alors l'Union soviétique, d'où elle dirigeait ses programmes d'assistance⁵. L'ONU a pu ainsi mener ses opérations à travers les frontières et les lignes de front, à partir des villes tenues par le gouvernement, pour atteindre les populations vivant sur le territoire contrôlé par les *moudjahidin*. Les ONG sont restées essentiellement basées au Pakistan (à Peshawar, principalement, mais aussi à Quetta), considérant comme un anathème l'idée même d'ouvrir des bureaux à Kaboul⁶. Les donateurs n'ont pas hésité à imposer leur agenda politique aux ONG qu'ils finançaient, avant d'essayer d'en faire autant avec l'ONU. Ce fut une période d'argent facile, sans obligation de reddition de comptes, et d'opérationnalisme insouciant⁷.

Tendre la main... pour se faire mordre!

Un souvenir personnel de la tactique du bras de fer: à l'automne 1989, les forces commandées par Jalaluddin Haqqani assiégeaient la ville de Khost, dans l'est de l'Afghanistan. L'ambassade américaine à Islamabad a demandé à l'UNOCHA, le Bureau des Nations Unies pour la Coordination de l'aide humanitaire à l'Afghanistan, de pré-positionner des secours alimentaires à l'extérieur de la ville afin de « faire sortir » la population civile et permettre ainsi aux moudjahidin d'intensifier leur offensive. Selon l'ambassadeur, les déplacés fuyaient en direction de la frontière pakistanaise et avaient besoin d'assistance. L'ONU s'est montrée réticente, mais a accepté de mener une évaluation. Avec un collègue du PAM (et sous escorte de l'ISI), nous nous sommes rendus à la frontière. Haqqani et ses moudjahidin nous ont accueillis avant de nous conduire à leur base, dans les collines surplombant Khost, d'où ils pilonnaient la ville. Nous avons demandé de pouvoir parler avec des

5 A. Donini, *op. cit.*, note 3, p. 35.

6 Pendant la période Najibullah, aucune ONG internationale ne se trouvait sur le territoire contrôlé par le gouvernement, à l'exception de l'*International Assistance Mission* (IAM), une ONG médicale religieuse. Fin 1991, Oxfam a été la première ONG internationale à ouvrir un bureau à Kaboul. Le CICR est resté présent tout au long des années de guerre, à l'exception d'une brève période au début de l'occupation soviétique.

7 Voir Antonio Donini, « Principles, politics, and pragmatism in the international response to the Afghan crisis », dans Antonio Donini, Norah Niland et Karin Wermester (directeurs de publication), *Nation-building Unraveled? Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield, Conn., 2004, pp. 120-124.

familles de déplacés, mais aucune ne se trouvait là. Nous avons interrogé des Kuchis (nomades) qui acheminaient du bois de contrebande au Pakistan : eux non plus n'avaient pas vu de déplacés. Haqqani nous a montré les grottes où il avait prévu de stocker des vivres ; il nous a aussi présenté des listes de bénéficiaires potentiels sur lesquelles les empreintes de pouces étaient encore fraîches. Cette fois-là, nous avons refusé de fournir de l'aide mais, par la suite, l'ONU a accepté d'envoyer quelques camions de blé à la base d'Haqqani. Comme me l'a expliqué un collègue de l'ONU : « C'est le ticket que nous devons payer pour que les États-Unis et l'ISI soient contents. Si nous refusons, ils bloqueront notre accès transfrontalier à l'Afghanistan ». C'était il y a vingt ans. Haqqani est toujours là et, semble-t-il, continue à bénéficier des largesses de l'ISI : avec ses fils, il dirige le « réseau Haqqani », connu pour sa cruauté et responsable d'une grande partie de l'activité insurrectionnelle dans l'est de l'Afghanistan, ainsi qu'à Kaboul et dans ses environs.

Après l'effondrement du régime de Najibullah, en avril 1992, l'Afghanistan est sorti des écrans radar. Aucun enjeu idéologique ne justifiait que l'on continue de se battre. L'Afghanistan est devenu un orphelin de la guerre froide et les protecteurs politiques de « l'industrie artisanale » que constituaient les ONG transfrontalières ont subitement cessé de s'intéresser à elles. Les commandants ont perdu leur aura, devenant de vils « seigneurs de la guerre ». Qui plus est, certains des personnages les plus louches – ceux, notamment, qui se plaisaient à mêler assistance et collecte de renseignements – ont quitté le circuit afghan. Paradoxalement, il est alors devenu plus facile, pour l'ONU et les ONG humanitaires, de prôner une approche davantage fondée sur les principes. Les principaux organismes internationaux, connus pour avoir fait leurs preuves dans d'autres situations, mais qui s'étaient tenus à l'écart du contexte afghan pendant la période des opérations transfrontalières, sont alors entrés en scène. Comme nous l'avons déjà vu, l'Afghanistan confirme donc la règle voulant que l'humanitarisme fondé sur des principes pâtisse lorsque les intérêts des superpuissances sont en jeu. Inversement, les principes ont plus de chance de prévaloir quand les superpuissances ne prêtent pas attention à une situation. Il convient en outre de noter qu'au temps de la Guerre Froide, le concept d'« intégration » en tant que *modus operandi* lors de crises complexes n'avait pas encore paru à l'horizon.

Premières tentatives d'intégration

Au moment où d'intenses combats entre les factions (et de fréquents renversements d'alliances) sont venus remplacer la lutte anti-communiste, les agences humanitaires ont commencé à se poser certaines questions difficiles. En 1992-1994, la communauté humanitaire a connu une profonde crise de conscience. À quoi a servi l'effort d'assistance ? N'a-t-il fait que prolonger la guerre ? Les agences humanitaires sont-elles un élément du problème, ou de la solution ?

Sur le terrain, la quête d'une action à la fois plus efficace et davantage fondée sur les principes a été favorisée par la mise en place de nouveaux processus au siège de l'ONU : il importait d'améliorer la performance globale de l'institution dans les crises insolubles, conformément à la « logique unitaire » exposée dans l'*Agenda pour la Paix* du Secrétaire général des Nations Unies. En conséquence, deux éléments ont été à l'origine de l'élaboration, en 1998, du Cadre stratégique pour l'Afghanistan : tout d'abord, les frustrations ressenties par les agences sur le terrain face à une guerre apparemment sans fin, dans laquelle l'impact de l'action humanitaire avait été mis en doute ; ensuite, le souci primordial, au siège de l'institution, de trouver un moyen de répondre aux crises complexes qui soit plus cohérent et qui s'étende à l'ensemble du système des Nations Unies. L'hypothèse principale était la suivante : si l'on parvenait à « reconnecter » les éléments de l'action de l'ONU que sont la politique, l'assistance et les droits de l'homme, il serait bien plus facile de mettre en œuvre une stratégie de paix effective. Cette hypothèse aura été à la fois la force et, en fin de compte, la faiblesse fatale du Cadre stratégique.

L'objectif du Cadre stratégique était de donner davantage de poids, ou au moins un poids égal, aux considérations humanitaires et aux droits de l'homme face aux initiatives politiques de l'ONU. Divers principes et modalités visant la mise en place de programmes communs ont été adoptés par les divers membres de la communauté de l'assistance, y compris par la grande majorité des ONG. De fait, tout cela a largement fonctionné de la même manière que le système de « clusters » en place aujourd'hui. La coordination sur le terrain a été renforcée, de même que la capacité du système d'aide à présenter un front relativement uni dans les négociations difficiles menées avec les talibans pour obtenir l'accès aux populations et se faire accepter. La principale intégration/cohérence s'est donc opérée au sein de la communauté de l'assistance. Le processus a été facilité par le fait que les donateurs limitaient leur engagement en Afghanistan à l'aide humanitaire : le renforcement des capacités des institutions des talibans avait été proscrit de manière à ne pas légitimer ce régime. En effet, conscient que les ressources allouées étaient rares et le soutien international faible, le système humanitaire a créé ses propres structures parallèles pour faire face à une aggravation de la crise. Les discussions sur la politique de développement ne constituaient pas une priorité pour les talibans, dont la ferme intention était de gagner la guerre et d'obtenir la reconnaissance internationale.

Le Cadre stratégique a été critiqué par certains en raison de la subordination présumée à l'agenda politique des Nations Unies des questions relevant de l'aide humanitaire et des droits de l'homme. Certaines organisations – notamment celles qui se situent à l'extrémité « dunantiste » du monde humanitaire (c'est-à-dire les organisations qui s'efforcent de respecter davantage les principes fondamentaux du Mouvement de la Croix-Rouge), telles que Médecins Sans Frontières (MSF) – ont prétendu que l'action humanitaire avait été compromise par le Cadre stratégique, parce que celui-ci plaçait sous un seul et même chapeau les trois domaines d'action de l'ONU en Afghanistan – politique, humanitaire et droits de l'homme. En fait, c'est tout le contraire qui

s'est produit, tout au moins pendant la période entre 1999 et mi-2001. Le Cadre stratégique contient en effet une série de principes clairs et objectifs auxquels tous les organes de l'ONU et la grande majorité des ONG avaient souscrit : la voix des humanitaires avait donc alors le plus de chances d'être entendue. Trois éléments ont bien sûr facilité les choses : aucune grande puissance n'avait à défendre des intérêts politiques stratégiques en Afghanistan ; l'action humanitaire était alors la principale forme d'engagement de l'ONU sur le terrain ; enfin, le processus de paix n'a souvent été constitué que de « pourparlers sur des pourparlers », sans débats de fond entre les belligérants.

Le Cadre stratégique a également eu pour effet de faciliter la recherche d'approches communes au sein de la communauté humanitaire, qu'il s'agisse de définir la conduite à tenir vis-à-vis des politiques restrictives des talibans ou de se déterminer sur des questions telles que les négociations pour l'accès aux groupes vulnérables (en particulier les personnes bloquées par les combats à l'intérieur du pays). Il est possible d'affirmer que, dans le cas de l'Afghanistan, les questions relevant des principes et des droits ont obtenu une audience pour deux raisons : d'une part, une unité relativement importante prévalait au sein de la communauté de l'aide humanitaire ; d'autre part, le Cadre stratégique a permis à la voix humanitaires de se faire entendre au niveau politique (ONU) et auprès des donateurs⁸. En fin de compte, il y a eu peu d'intégration entre les aspects « assistance » et « politique » du Cadre stratégique. S'il est vrai que ce dernier était fondé sur le postulat selon lequel les activités d'assistance devaient « promouvoir la logique de paix » (les talibans étant frappés d'ostracisme et le processus de paix ne progressant pas), la pacification qui a pu en résulter a été bien plus virtuelle que réelle.

Les principes balayés sous le tapis

Tout cela a changé radicalement au lendemain du 11 septembre 2001. L'ouragan politique et militaire déclenché par les attentats a balayé la cohérence que le Cadre stratégique avait pu conférer à l'assistance et aux efforts de protection en Afghanistan. Les préoccupations humanitaires et relatives aux droits de l'homme ont été mises à l'écart, « balayées sous le tapis ».

Premièrement, la nature de la crise a été radicalement modifiée par l'intervention militaire dirigée par les États-Unis. L'Accord de Bonn et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui l'ont entériné ont introduit

8 Pour une analyse détaillée du Cadre stratégique, voir A. Donini, *op. cit.*, note 7, pp. 126-130, ainsi que les références bibliographiques citées. Voir également Mark Duffield, Patricia Gossman et Nicholas Leader, « *Review of the Strategic Framework for Afghanistan* », Afghanistan Research and Evaluation Unit, Islamabad, 2001, disponible sur : http://www.areu.org.af/index.php?searchword=Strategic+Framework&option=com_search&Itemid=112 (dernière consultation le 24 novembre 2010). Concernant les négociations avec les talibans, voir Antonio Donini, « *Negotiating with the Taliban* », dans Larry Minear et Hazel Smith (directeurs de publication), *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and their Craft*, United Nations University Press, Tokyo, 2007.

un processus au cours duquel tant l'ONU que la communauté de l'assistance ont pris des positions partisans. Le phénomène n'a pas été immédiatement perçu par les organismes humanitaires qui bénéficiaient de la manne soudaine et des largesses des donateurs ; par contre, aucun temps n'a été perdu par d'autres intervenants – les membres des talibans et autres groupes qui étaient entrés temporairement dans la clandestinité mais planifiaient déjà leur retour. Les acteurs humanitaires qui avaient fait partie du paysage afghan depuis de nombreuses années, et qui avaient été largement acceptés par toutes les parties au conflit, ont été désormais considérés avec suspicion par les perdants, sinon comme des cibles légitimes de leur effort de guerre. Cela tient au fait que, dans l'euphorie qui a suivi la signature de l'accord de paix de Bonn, les agences humanitaires avaient accepté l'idée selon laquelle leurs interlocuteurs de la période antérieure – les talibans – n'étaient plus des acteurs avec qui un dialogue devait être maintenu. Le gouvernement Karzaï avait été légitimé par ses amis occidentaux. Les donateurs ont donc exhorté l'ONU et les ONG à travailler avec le gouvernement. Il est juste de reconnaître que bien peu se sont fait prier. Ce revirement est venu, à son tour, rompre le contrat social de « l'acceptation » (qui permet normalement aux agences humanitaires d'opérer dans des environnements volatils). Pour compliquer encore les choses, la situation a été définie et acceptée par tous (à l'exception d'une poignée d'analystes) comme étant « post-confliktuelle » et, donc, comme n'exigeant plus une réponse humanitaire⁹. Bien sûr, les besoins humanitaires n'ont pas disparu pour autant ; la qualification n'a fait que fausser l'analyse. En conséquence, la forte capacité humanitaire de l'ONU qui existait dans le pays jusqu'aux événements du 11 septembre s'est trouvée rapidement affaiblie.

Deuxièmement, l'intégration ne s'est plus opérée sur la scène humanitaire, mais sur la scène politique – et la première s'est trouvée de plus en plus subordonnée à la seconde. Aucune mission de l'ONU n'avait été davantage intégrée que la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA)¹⁰. Toutes les fonctions de l'ONU – politique, assistance et droits de l'homme – ont été placées sous la houlette d'un seul fonctionnaire. Le système opératoire de la mission s'articulait autour des mantras jumeaux consistant à « soutenir le gouvernement » et à « veiller à ce que rien ne fasse dérailler le processus de paix ». En d'autres termes, la politique – consistant en l'occurrence à soutenir le gouvernement Karzaï – a prévalu. Ces traits caractéristiques de la MANUA ont eu un certain nombre de conséquences pour l'action humanitaire. Deux facteurs essentiels sont à l'origine de la faillite de la coordination.

9 Début 2002, un analyste afghan a fait l'observation suivante : « Les talibans sont comme du verre brisé. On ne le voit pas, mais quand on marche dessus, on se blesse » (communication personnelle).

10 Cette intégration a été facilitée par la nomination de Lakhdar Brahimi, qui a donné son nom au « Rapport Brahimi » – le manuel de l'ONU pour les missions intégrées – en tant que Représentant spécial du Secrétaire général. Voir *Rapport du groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, Document Nations Unies A/55/305 – S/2000/809 du 21 août 2000, disponible sur : http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/ (dernière consultation le 24 novembre 2010).

Il s'agit tout d'abord du manque d'esprit de décision chez les responsables du secteur « assistance » de l'ONU (dans lequel la structure précédente assurant la coordination de l'aide humanitaire avait été repliée). Il s'agit ensuite de la « ruée vers l'or » dans laquelle se sont précipitées les organisations caritatives attirées par la disponibilité soudaine des fonds. Les donateurs ont installé des représentants à Kaboul et ont privilégié leurs propres canaux bilatéraux et agences d'exécution. Ces procédés ont porté un coup fatal au multilatéralisme et battu en brèche toute tentative visant à accroître la cohérence dans le domaine de l'assistance. Les ONG ont pris leurs distances vis-à-vis de l'ONU, soit parce qu'elles se méfiaient de la politisation de la MANUA, soit parce qu'elles disposaient désormais d'une abondance de fonds. La myriade de nouveaux acteurs (de réputation bonne ou discutable) apparus alors sur la scène afghane ont simplement ignoré l'ONU.

Dans le même temps, l'aile politique de la MANUA a commencé à considérer que les efforts humanitaires que l'ONU avait déployés et qui avaient été une force motrice – et le véhicule de la coordination – à l'époque des talibans allaient en fait à l'encontre de l'agenda de la consolidation de la paix. Cette perception était due en grande partie au fait que les humanitaires essayaient de maintenir leur approche fondée sur les principes et résistaient à la politisation de leur action. Il est donc devenu beaucoup plus difficile, à l'intérieur comme à l'extérieur de la mission, d'évoquer des préoccupations liées à la protection. Durant l'hiver et le printemps 2002, des violations massives ont été commises dans le nord du pays – y compris des représailles contre les communautés considérées comme pro-talibans, des déplacements et des recrutements forcés, ainsi que des meurtres et des viols de travailleurs humanitaires. Pourtant, l'ONU et la coalition ont fait preuve de peu d'intérêt ou déployé peu d'efforts, soit pour reconnaître ces violations soit pour prendre des mesures afin de les faire cesser¹¹.

En conséquence, et comme cela apparaît désormais douloureusement évident, les talibans et d'autres groupes insurgés ont fini par considérer que les membres de la communauté humanitaire et de la communauté de l'assistance au sens large restés sur place avaient choisi leur camp dans un « complot occidental » et n'étaient que les suppôts de l'administration corrompue de Kaboul, dont la légitimité était de plus en plus mise en question et dont le pouvoir en dehors de la capitale restait faible. En résumé, le programme d'intégration mis en œuvre par l'ONU a eu les conséquences suivantes : a) il a marginalisé l'action humanitaire, tout en la subordonnant à un agenda politique partisan ; b) il a rendu plus difficile pour les agences humanitaires d'accéder aux groupes vulnérables ; et enfin c) il a mis en péril la vie des travailleurs humanitaires. Une explication charitable consisterait peut-être à dire que l'enthousiasme né au lendemain des attentats du 11 septembre a brouillé la vue des principaux acteurs parmi les responsables des opérations de l'ONU, les donateurs

11 Voir Norah Niland, « Justice postponed: the marginalization of human rights in Afghanistan », dans A. Donini *et al.*, *op. cit.*, note 7, pp. 61-83.

occidentaux et les agences humanitaires. La paix semblait à portée de main. Néanmoins il y avait, et il demeure, de bonnes raisons de rester sceptique au sujet de l'agenda de l'intégration et de la cohérence, que le mandat soit restreint – c'est-à-dire limité à l'ONU – ou qu'il soit large, couvrant les initiatives conjointes de la coalition militaire de l'OTAN et de ses appendices civils.

Coup de pied dans la fourmilière

Si nous avançons rapidement jusqu'en 2010, nous trouvons l'humanitarisme en Afghanistan dans un état alarmant. À l'optimisme de 2002 a succédé – à l'intérieur et à l'extérieur de la communauté humanitaire – un découragement toujours plus grand, pour ne pas dire un sentiment prémonitoire. Nombreux ont été ceux qui, dans les *establishments* occidentaux, ont estimé que l'Afghanistan pouvait servir de terrain d'expérimentation de nouvelles manières d'aborder la résolution des conflits, voire même l'instauration d'un nouvel ordre mondial. Certains, immédiatement après le Kosovo puis l'Irak, se sont même lancés dans de grandes envolées lyriques sur un impérialisme nouveau et bienveillant¹². Au cours des neuf dernières années, l'Afghanistan a servi de terrain d'essai pour diverses approches de la résolution des conflits: approche « conjointe », « globale » ou encore « cohérente ». Nous examinerons brièvement à la fois les façons dont l'ONU et la coalition perçoivent actuellement la « cohérence » et leur impact sur l'action humanitaire.

Alors que l'ONU a disposé d'une mission intégrée sur le terrain dès le début de 2002, ce n'est que plus tard qu'est venue l'intégration des efforts de la coalition (visant à ce que les activités politiques, militaires et civiles s'inscrivent dans une stratégie unique). L'Afghanistan et l'Irak (et maintenant le Kenya/la Somalie) sont des laboratoires où les différents types d'hybrides militaire/politique/assistance sont testés par les États-Unis et leurs partenaires¹³. Ces initiatives peuvent être regroupées sous le nom d'opérations de « stabilisation » et couvrir toute une gamme d'approches différentes, allant d'une participation relativement indirecte – là où les activités d'assistance en faveur des civils sont menées par des Équipes provinciales de reconstruction (EPR) plus ou moins militarisées – à une participation directe des militaires aux activités

12 Michael Ignatieff, *Empire Lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo, Afghanistan*, Vintage, Londres, 2004.

13 L'intégration des secours matériels et autres formes d'assistance dans les opérations militaires n'est pas une nouveauté. Les ONG américaines ont participé de bon gré à ce type d'initiatives lors de la guerre du Viet Nam. La plupart des ONG américaines – et la plupart des ONG actives au Viet Nam étaient américaines – se sont positionnées, par défaut sinon par dessein, en tant qu'extensions virtuelles de la politique des États-Unis dans la région, travaillant dans le cadre d'un partenariat étroit avec le gouvernement américain. L'expérience de quatre grandes ONG – *Vietnam Christian Service*, CARE, *International Voluntary Services*, et *Catholic Relief Services* – est riche d'enseignements quant à l'infiltration des activités humanitaires par les visées politiques. Voir George C. Herring (éd.), « Introduction to Special Issue: The non-governmental organizations and the Vietnam War », dans *Peace & Change*, Vol. 27, N° 2, avril 2002, pp. 162-164.

d'assistance¹⁴. Parmi les exemples de ce dernier type de participation pourrait figurer la fourniture directe de « l'aide humanitaire » par les militaires, comme cela est décrit dans l'encadré ci-dessous.

Quand le mot « humanitaire » change de signification

Voici le texte d'un communiqué de presse de l'OTAN/FIAS : « Les opérations humanitaires aident à la fois la population de l'Afghanistan et les forces de la coalition à mener la guerre mondiale contre le terrorisme. En vertu d'une stratégie connue sous le nom d'« opérations d'information », les mentors de la coalition ont chargé le Commandement (Nord) de l'intégration de la sécurité régionale de la mise en place de projets humanitaires même pour les villages les plus reculés des montagnes de l'Hindou Kouch. Lors d'une récente mission dans les deux provinces de Faryab et de Badghis, l'Armée nationale afghane (ANA) et ses mentors de la coalition ... ont fourni des secours à la population afghane... L'ANA a demandé aux anciens de bien vouloir, en guise de remerciement pour sa générosité, l'aider à mener la traque des forces anti-gouvernementales »¹⁵.

« Les opérations de stabilisation sont des missions humanitaires de secours que les militaires effectuent en dehors des États-Unis dans des pays en situation de pré-conflit, de conflit ou de post-conflit, ainsi que dans des zones touchées par une catastrophe ou encore dans des pays sous-développés, cela en coordination avec d'autres organismes fédéraux, les gouvernements alliés et les organisations internationales. Ces missions peuvent inclure le rétablissement d'un environnement sûr et des services essentiels, l'acheminement de secours, le transport de personnel, la fourniture directe de soins de santé à la population, l'encadrement du personnel médical militaire du pays hôte et, enfin, l'aide apportée à un pays pour reconstruire ses structures de santé. Le fait d'accroître les capacités médicales locales peut à son tour aider à stabiliser le gouvernement et améliorer la santé de la population du pays. La nouvelle politique valorise l'importance du soutien apporté par les militaires en matière de santé dans les opérations de stabilisation, appelées Opérations

14 Il n'y a pas de modèle unique d'EPR : certaines de ces équipes provinciales ont davantage un caractère civil ; d'autres, comme l'EPR hollandaise à Oruzgan, étaient placées sous commandement civil. En théorie, cela signifie que les activités d'assistance restaient quelque peu distinctes des objectifs militaires. D'autres équipes sont davantage militarisées, et plus intégrées. Globalement, on a assisté à une militarisation progressive des EPR, les civils étant de plus en plus exclus de la prise de décision. Voir Sippi Azarbaijani-Moghaddam, Mirwais Wardak, Idrees Zaman et Annabel Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*, British Agencies Afghanistan Group and European Network of NGOs in Afghanistan, Londres, 2008. Pour une critique de l'approche britannique, voir Stuart Gordon, « The United Kingdom's stabilisation model and Afghanistan: the impact on humanitarian actors », dans *Disasters*, Vol. 34, (Supplément S3), 2010, pp. S368-S387.

15 « ARSIC-N and ANA travel outside boundaries to deliver aid », Communiqué de presse de la FIAS, 23 décembre 2007, disponible sur : <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/PANA-7A7FC7?OpenDocument&RSS20=18-P> (dernière consultation le 25 novembre 2010).

médicales de stabilité (OMS), en le plaçant désormais au niveau d'une priorité du département américain de la Défense d'un rang comparable à celui des opérations de combat »¹⁶.

En langage militaire, l'objectif de la stabilisation se trouve résumé dans la formule « *Shape, clear, hold and build* » (prendre un territoire, le nettoyer, le tenir et y mettre en place des programmes de développement)¹⁷. Pour l'essentiel, ces activités recouvrent un ensemble concerté d'actions menées dans les districts dits « bascules » ou « critiques » (car les plus incertains) qui sont repris aux talibans ou qui, sans ces actions, risqueraient de tomber aux mains des talibans. Une fois le district sécurisé, la théorie veut que l'ONU et ses agences, le gouvernement et les ONG arrivent sur place, d'abord avec des projets à impact rapide, puis avec des initiatives s'inscrivant davantage dans la durée, le but étant de transformer la sécurité physique en sécurité humaine plus permanente. Cette approche repose sur le postulat voulant que la conquête « des cœurs et des esprits », ainsi que d'autres activités d'assistance permettent réellement de « fournir » une sécurité durable ; cette assertion est toutefois de plus en plus contestée¹⁸.

Nous citerons à titre d'exemple l'approche appelée « gouvernement dans une boîte » qui a été tentée, et a en grande partie échoué, après l'offensive de la coalition à Marjah (province de Helmand) en mars 2010. On peut donc comprendre que les agences et les ONG, en particulier celles qui travaillaient depuis longtemps déjà en Afghanistan, aient été réticentes (bien que les donateurs les y aient vivement encouragées) à sauter dans le train de la stabilisation : les nouveaux venus dans le monde de l'assistance – entrepreneurs privés ou « quasi ONG » à but lucratif comme la société DAI¹⁹ – se sont montrés beaucoup plus empressés, disposés et aptes à le faire.

16 « New DoD policy outlines military health support in global stability missions », Communiqué de presse, 24 mai 2010, disponible sur : http://www.santé.mil/News_And_Multimedia/Releases/detail/10-05-24/New_DoD_Policy_Outlines_Military_Health_Support_in_Global_Stability_Missions.aspx (dernière consultation le 24 novembre 2010).

17 Anthony H. Cordesman, *Shape, Clear, Hold, and Build: « The Uncertain Lessons of the Afghan & Iraq Wars »*, Centre for Strategic and International Studies (CSIS), septembre 2009, disponible sur : <http://csis.org/publication/shape-clear-hold-et-build-uncertain-lessons-afghan-irak-wars> (dernière consultation le 24 novembre 2010).

18 Cette question fait l'objet d'un projet de recherche, coordonné par Andrew Wilder, actuellement en cours au Centre international Feinstein (FIC) ; voir Andrew Wilder, « A « weapons system » based on wishful thinking », Éditorial, dans *Boston Globe*, 16 septembre 2009, disponible sur : http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2009/09/16/a_weapons_system_based_on_wishful_thinking/ (dernière consultation le 24 novembre 2010). Voir aussi « Conference Report: winning « Hearts and Minds » in Afghanistan: assessing the effectiveness of development aid in COIN operations », disponible sur : <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/pages/viewpage.action?pageId=34085650> (dernière consultation le 26 novembre 2010) pour une description de l'étude sur la « conquête des cœurs et des esprits » conduite par le FIC/université Tufts.

19 La société « Development Alternatives, Inc » – aujourd'hui simplement appelée DAI – est une entreprise à but lucratif qui réalise beaucoup de projets de l'USAID : voir <http://www.dai.com/about/index.php> (dernière consultation le 24 novembre 2010). Le fait que cette société mène ses activités de manière similaire à celle des ONG (mais en général sous escorte armée) contribue à créer la confusion entre l'assistance non-gouvernementale et l'assistance militarisée.

En Afghanistan, tous les grands donateurs de l'assistance – Suisse et Inde exceptées – sont des belligérants. Cela ne s'était jamais produit. Sans surprise, la militarisation de l'aide et son inclusion dans des agendas politiques ont atteint des niveaux sans précédents. La communauté internationale ayant déclaré en 2002 que la situation était désormais « post-confliktuelle », cette « cohérence » a notamment provoqué une diminution de l'intérêt porté aux questions humanitaires par les donateurs agissant dans un cadre bilatéral. Les fonds octroyés aux activités humanitaires sont devenus, et demeurent, très limités. Jusqu'à récemment, personne ne voulait admettre que l'aggravation de la crise avait généré des besoins humanitaires. Début 2010, hormis les représentants de la Direction générale de l'Aide humanitaire (DG-ECHO) et du Bureau américain d'aide en cas de catastrophe (OFDA) – les services de la Commission européenne et de l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID dont l'action est relativement fondée sur les principes), les pays donateurs n'avaient dans leurs ambassades à Kaboul aucun fonctionnaire chargé des questions humanitaires²⁰.

L'ONU et l'action humanitaire : l'échec d'un mandat

En tant que belligérants actifs, il est assez compréhensible que les donateurs apportent leur soutien à des agendas « cohérents » et fassent peu de cas des principes humanitaires. Par contre, il en va autrement de la posture de l'ONU. L'Afghanistan est la seule situation d'urgence complexe où l'ONU se trouve politiquement entièrement alignée avec un groupe de belligérants et n'agit pas comme un honnête intermédiaire s'efforçant de « négocier la paix » avec l'autre partie. C'est aussi la seule situation d'urgence complexe où l'aile humanitaire de l'ONU – le Bureau de la coordination des affaires humanitaire (OCHA) – et la communauté humanitaire au sens large ne s'efforcent pas de négocier énergiquement avec l'autre partie pour obtenir l'accès²¹, ni n'appellent ouvertement toutes les parties au conflit à respecter les principes humanitaires. Cela représente un non-respect de son mandat²² et un échec en termes de leadership²³.

20 Observation personnelle.

21 Il convient, pour être juste, de préciser que certains contacts préliminaires ont bien eu lieu, mais sans résultats visibles à ce jour.

22 La résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1991, portant création du Département des affaires humanitaires (DAH) – connu maintenant sous le sigle OCHA – donne spécifiquement à l'OCHA la responsabilité de : « [f]aciliter activement, y compris par la négociation si nécessaire, l'accès des organisations opérationnelles aux zones sinistrées, pour permettre la fourniture rapide d'une aide d'urgence, en obtenant le consentement de toutes les parties concernées, au moyen de modalités telles que la mise en place, si nécessaire, de couloirs temporaires pour l'acheminement des secours, la désignation de zones et de journées de tranquillité et d'autres mesures analogues », Annexe, para. 35, alinéa d.

23 Pour plus de détails sur le leadership humanitaire (ou sur le manque de leadership), voir Antonio Donini, *NGOs and Humanitarian Reform: Mapping Study Afghanistan Report*, NGO Humanitarian Reform Consortium, 2009, disponible sur : <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/SNAA-7WC45P?OpenDocument> (dernière consultation le 24 novembre 2010).

Le Coordonateur humanitaire des Nations Unies agit également à la fois en tant que Représentant spécial adjoint du Secrétaire général (RSASG) en charge de l'aide et en tant que Coordonateur résident. Ce cumul de fonctions met en évidence les effets de l'intégration considérés sous l'angle humanitaire : il est difficile, voire impossible, pour une même personne d'être le défenseur des principes humanitaires et de l'action humanitaire impartiale et, en même temps, d'agir en qualité de principal interlocuteur du gouvernement et des forces de la coalition pour les questions de reconstruction et de développement. Le gouvernement – de même que les principaux donateurs et les forces de la coalition elles-mêmes – n'ont montré (ne montrent encore) aucun empressement à reconnaître la gravité de la crise humanitaire liée au conflit. En effet, ne risqueraient-ils pas, ce faisant, d'affaiblir la rhétorique de l'édification de la nation dans un pays émergeant d'un conflit ? Ils n'ont pas non plus encouragé l'ONU à quitter le confort relatif des villes tenues par le gouvernement pour aller évaluer la situation humanitaire sur le terrain. Jusqu'au début 2010, l'OCHA et le RSASG ont fait peu d'efforts pour nouer des contacts avec l'autre partie. À la différence de l'ONU, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a veillé à maintenir ses relations avec tous les belligérants. Le CICR est la seule organisation humanitaire qui ait été capable d'entretenir un minimum de rapports de confiance avec l'autre partie – à un point tel que, par exemple, l'OMS doit s'appuyer sur les contacts du CICR pour mener ses campagnes de vaccination. Depuis son retour en Afghanistan en 2009, MSF a suivi la même approche²⁴.

La partialité de l'ONU découle des diverses résolutions du Conseil de sécurité qui ont établi la MANUA et apporté un soutien à la FIAS et à l'opération « *Enduring Freedom* ». Ces résolutions font référence à plusieurs reprises aux « synergies » et au renforcement de la coopération et de la cohérence entre le Représentant spécial de l'ONU, les forces militaires étrangères et le gouvernement Karzaï²⁵. Les fréquentes références aux liens entre le renforcement de la présence américaine (dans les domaines civil et militaire) et les activités de la MANUA viennent aussi accroître l'impression que l'ONU est en cheville avec les forces de l'intervention militaire internationale et le gouvernement Karzaï. Les messages publics diffusés par la bureaucratie de l'ONU (au plus haut niveau) ont en outre singulièrement manqué de neutralité. Les exemples abondent. Tant le Secrétaire général que son Représentant spécial ont publiquement salué à plusieurs reprises le renforcement de la présence militaire et la poursuite de la

24 Michiel Hofman et Sophie Delaunay, *Afghanistan: A Return to Humanitarian Action*, MSF, Genève, Suisse, mars 2010, disponible sur : http://www.doctorswithoutfrontiers.org/publications/reports/2010/MSF-Return-to-Humanitarian-Action_4311.pdf (dernière consultation le 24 novembre 2010).

25 Voir, par exemple, la résolution 1868 du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 23 mars 2009, S/RES/1868 (2009), para. 4(b), prolongeant le mandat de la MANUA ; voir aussi la résolution 1917, du 22 mars 2010, S/RES/1917 (2010), para. 5(b), prolongeant également le mandat de la MANUA ; voir enfin la résolution 1890, du 8 octobre 2009, S/RES/1890 (2009), para. 5, prolongeant le mandat de l'ISAF.

guerre²⁶. Le Représentant spécial a souvent été vu en public en compagnie des commandants de la FIAS, de ministres des puissances belligérantes en visite en Afghanistan, ainsi que de toutes sortes de dignitaires. Beaucoup de travailleurs humanitaires (de l'ONU comme des ONG) ont estimé particulièrement peu délicats les commentaires du Secrétaire général des Nations Unies faisant part à la presse de son « admiration » pour la FIAS, au lendemain de l'attaque, en octobre 2009, de la maison d'hôtes de Bakhtar, qui avait coûté la vie à cinq membres du personnel de l'ONU²⁷. De telles déclarations permettent à l'opposition armée de souligner le manque d'impartialité de l'ONU dans son ensemble, lui reprochant de ne pas agir « conformément à ses responsabilités et à son statut d'organisation universelle » et d'« appeler à davantage de brutalité sous le leadership des États-Unis »²⁸. Plus généralement, la confiance que les citoyens afghans ordinaires placent en l'ONU se trouve profondément entamée²⁹.

Il est vrai qu'au cours des deux dernières années, l'ONU s'est exprimée avec plus de force sur la question de la protection des civils et des principes humanitaires, et qu'elle a mieux documenté l'impact de la guerre sur la population civile. Elle a aussi commencé à reconnaître plus ouvertement la nécessité d'un accès humanitaire négocié, qui ne peut être obtenu qu'en « parlant » aux insurgés. La « Réconciliation », le nom de code des pourparlers de paix, figure désormais à l'ordre du jour. Toutefois, la posture de l'ONU – une mission intégrée soutenant le gouvernement, s'alignant sur la coalition, confortablement installée dans les villes tenues par le gouvernement – reste faible, tout comme sa crédibilité. Maintenant que des « pourparlers sur des pourparlers », voire des négociations de paix, figurent à l'ordre du jour, l'ONU aura de la difficulté à se débarrasser de l'héritage laissé par son manque de neutralité et d'impartialité vis-à-vis des différentes parties belligérantes.

D'un point de vue humanitaire, les conséquences de la déclaration hâtive du caractère post-conflictuel de la situation ainsi que de la réduction des capacités humanitaires de l'ONU au début 2002 apparaissent aujourd'hui très clairement. Bien que, depuis le début 2009, une coordination humanitaire distincte soit à nouveau présente – et qu'elle ait un pied hors de la mission

26 Voir, par exemple, Xion Tong (éd.), « UN Afghanistan envoy backs call for more NATO troops », dans *Xinhua*, 23 octobre 2009, disponible sur : news.xinhuanet.com/english/2009-10/23/content_12309531.htm (dernière consultation le 24 novembre 2010).

27 « Je tiens à dire mon admiration pour le dévouement des femmes et des hommes des Nations Unies, des travailleurs humanitaires volontaires, des ONG et d'autres membres de la communauté internationale, y compris la FIAS. Je salue leur dévouement et leur engagement. » Traduction CICR. Conférence de presse, Kaboul, 2 novembre 2009, disponible sur : <http://MANUA.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1761&ctl=Details&mid=1892&ItemID=6374> (dernière consultation : 24 novembre 2010).

28 Déclaration de l'Émirat islamique d'Afghanistan, 5 novembre 2009, disponible sur : <http://www.alqimmah.net/showthread.php?t=11606> (dernière consultation le 25 novembre 2010). La déclaration se poursuit en regrettant de « n'avoir vu aucune résolution adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies mentionnant la grâce, la tolérance et l'altruisme ». Traduction CICR. Une critique similaire de la « partialité » de l'ONU a été exprimée le 22 mars ; voir <http://www.alqimmah.net/archive/index.php/t-15269.html> (dernière consultation le 25 novembre 2010).

29 Cette perte de confiance a constitué un thème récurrent dans les entretiens conduits à Kaboul en janvier 2010, tant avec des analystes afghans qu'avec des membres du personnel des ONG et de l'ONU.

intégrée – les capacités de l'OCHA restent incertaines ; de même, son aptitude à négocier l'accès humanitaire et l'acceptation des organisations caritatives n'a pas encore été démontrée. La situation est encore aggravée par l'absence de données fiables, ainsi que d'analyses sur le volume et la complexité de la charge de travail humanitaire, une tâche qui devrait normalement être assumée par l'OCHA. Il est impossible aujourd'hui de dresser un tableau crédible de la manière dont la guerre affecte la fourniture des services de santé et autres services essentiels dans les vastes portions du territoire sur lesquelles le gouvernement n'a aucun contrôle. Cette incapacité est particulièrement alarmante, dans la mesure où elle accroît la réticence des donateurs à reconnaître la nécessité d'une réponse humanitaire vigoureuse³⁰. Plus largement, la communauté humanitaire souffre de la confusion à laquelle sont confrontés les citoyens afghans ordinaires, sans parler de l'opposition armée, quand il s'agit de distinguer les humanitaires des autres acteurs intervenant dans les domaines de l'assistance et de la politique. Bien sûr, la perception que l'entreprise humanitaire a pris parti se trouve renforcée par le fait que les agences ne sont présentes que dans les villes tenues par le gouvernement.

Il n'existe donc pas de consensus humanitaire permettant de définir les exigences opérationnelles de base des agences humanitaires dans une situation de conflit ; de plus, les besoins humanitaires ne sont pas clairement identifiés. Il s'agit d'un environnement extrêmement politisé, dans lequel des pressions sont exercées sur les agences humanitaires afin qu'elles soutiennent la coalition ainsi que les agendas politiques et militaires du gouvernement. Il y a donc peu de compréhension et de respect des principes humanitaires de la part des talibans et autres insurgés qui blâment l'ONU et les ONG pour leurs relations avec l'occupant. De plus, il existe au mieux un intérêt ou un soutien limités pour une action humanitaire fondée sur les principes de la part des forces de la coalition, des principaux donateurs et des instances politiques de l'ONU ; tous mettent en effet l'accent sur la cooptation et la militarisation de l'aide ou, à défaut, sur son transfert aux mains d'organismes à but lucratif.

Dans la périlleuse géographie urbaine de Kaboul et des autres grandes villes afghanes, peu de choses distinguent les bâtiments de l'ONU de ceux de la coalition ou des entreprises privées de sécurité : l'impression que l'ONU et les forces armées étrangères sont les éléments d'une entreprise commune s'en trouve encore renforcée. « Bunkérisée », abritée derrière des murs de protection

30 Plusieurs facteurs se combinent pour créer ce vide sur le plan de l'information : la « bunkérisation » des agences caritatives, une aversion au risque grandissante, un manque de suivi des projets dans les zones dangereuses, la gestion à distance, etc. Les attaques dont ont été victimes des travailleurs humanitaires ont eu un effet dissuasif. À tous ces facteurs vient encore s'ajouter le peu d'empressement (à quelques rares exceptions près) à nouer des contacts et des relations avec l'opposition armée. D'après de récentes informations, il semble que les talibans ne soient pas nécessairement hostiles aux activités des ONG, en particulier dans le secteur de la santé, bien qu'ils puissent être hostiles à la présence d'étrangers ; voir Leonard S. Rubinstein, *Humanitarian Space Shrinking for Health Program Delivery in Afghanistan and Pakistan*, Peace Brief N° 59, US Institute of Peace, Washington DC, octobre 2010, disponible sur : <http://www.usip.org/resources/humanitarian-space-shrinking-health-program-delivery-in-afghanistan-and-pakistan> (dernière consultation le 24 novembre 2010).

dont, apparemment, la hauteur ne cesse de croître³¹, la communauté humanitaire aux abois se coupe de la population afghane qu'elle est pourtant censée aider. Cela vaut en particulier pour l'ONU, dont le personnel international n'est autorisé – et encore avec des restrictions écrasantes – à ne se déplacer qu'à bord de véhicules blindés, sauf dans quelques rares régions plus stables du centre et du nord du pays. Les ONG elles aussi voient leur sphère d'opération se réduire rapidement : des relations établies de longue date avec certaines communautés se dégradent en raison de l'impossibilité, pour leurs cadres, de se rendre sur les lieux où se déroulent les projets. La gestion à distance et les difficultés en matière de suivi affectent la qualité des programmes. Les responsabilités et les risques sont ainsi de plus en plus souvent transférés au personnel local. On peut comprendre que rares soient les personnes disposées à prendre le risque d'être associées avec le gouvernement ou la coalition. En résumé, l'unilatéralité des organismes d'aide, qu'elle soit réelle ou perçue, affecte à la fois la portée et la qualité de leur travail. Sans aucun doute, des vulnérabilités aiguës, exigeant une attention urgente, restent sans réponse. À l'exception du CICR et de quelques autres, les principaux organismes internationaux (l'ONU comme les ONG) se prétendant investis d'un mandat humanitaire deviennent plus prudents et répuent à réviser leur *modus operandi*. Par conséquent, ils permettent que leur sphère de responsabilité soit définie par des considérations politiques et de sécurité, plutôt que par l'acuité des besoins et par l'impératif humanitaire consistant à sauver et à protéger des vies.

Conclusions

La tentation d'utiliser l'action humanitaire pour atteindre des objectifs politiques ou militaires – ou, plus largement, pour l'intégrer dans de grands desseins politiques – constitue un thème récurrent dans l'histoire récente de l'Afghanistan. Les opinions divergent beaucoup quant à la pertinence de telles approches intégrées ou cohérentes qui semblent constituer désormais l'orthodoxie tant pour l'ONU que pour la plupart des gouvernements occidentaux. L'efficacité et l'impact à long terme de ces approches relèvent bien sûr d'un autre débat.

D'un point de vue humanitaire, deux questions se posent ici : l'action humanitaire devrait-elle être liée à – ou incluse dans – des approches intégrées et cohérentes de la résolution des conflits ? Même si elle n'est pas incluse, quel impact peuvent avoir de telles approches sur l'action humanitaire fondée sur des principes ? La réponse à la première question est simple : les humanitaires ne devraient jamais prendre parti. Ils ne devraient jamais se prononcer sur le fait

31 Cette tendance, qui ne s'observe pas uniquement en Afghanistan, est analysée par Mark Duffield, qui décrit les « communautés internationales fermées » dans les zones urbaines, les bâtiments fortifiés des organisations d'aide, ainsi que les moyens de transport exclusifs qui transforment ces sites sécurisés en un « archipel » de l'aide internationale. Mark Duffield, « The fortified aid compound: Architecture and security in post-interventionary society », dans *Journal of Intervention and Statebuilding* (à paraître, 2010).

qu'une guerre est juste ou injuste (cela ne pourrait en effet que nuire à leur capacité d'accéder aux groupes vulnérables et de répondre aux besoins). De toute évidence, ils ne devraient donc pas s'engager dans des controverses de nature politique et encore moins rejoindre les belligérants dans l'action. La neutralité n'est pas une fin en soi, elle est un moyen de répondre à l'impératif humanitaire. L'emploi du terme « humanitaire » pour qualifier des activités de stabilisation qui ne sont pas fondées sur les besoins, mais sur un agenda politico-militaire, vient encore compliquer les choses. De plus, le fait d'être perçus comme étant associés avec un belligérant est lourd de conséquences potentiellement mortelles pour les travailleurs humanitaires. Dans la pratique, en Afghanistan aujourd'hui, seul le CICR et une poignée d'ONG qui se trouvent à l'extrémité « dunantiste » du monde humanitaire (MSF, *Emergency*, Solidarités) peuvent prétendre fonder leur action sur les principes humanitaires. La plupart des ONG sont des organismes aux mandats multiples, qui assument une variété de fonctions dans les domaines des secours et/ou du développement qui, dans la plupart des cas, reçoivent des fonds des pays belligérants et/ou qui travaillent en tant que partenaires d'exécution du gouvernement et même parfois pour des organismes hybrides (militaire/assistance), tels que les équipes provinciales de reconstruction. Les agences des Nations Unies sont, quant à elles, perçues comme ayant perdu tout semblant d'indépendance et d'impartialité, sans parler de la neutralité.

La réponse à la deuxième question est plus compliquée. Elle a à voir avec l'économie politique des relations entre les diverses entités œuvrant sur le terrain dans les domaines militaire, politique et de l'assistance. L'ONU est alignée sur l'intervention de la coalition dirigée par les États-Unis, et c'est bien ainsi qu'elle est perçue. Elle a fourni un soutien inconditionnel au gouvernement Karzaï et n'a montré aucun souci d'équidistance vis-à-vis des belligérants. La capacité d'intervention humanitaire de l'ONU est faible et elle est encore amoindrie par son association avec la mission intégrée. Comme déjà mentionné ci-dessus, la majorité des ONG travaillent en tant que partenaires d'exécution dans le cadre de programmes gouvernementaux ou, en tout cas, sont considérées comme faisant partie de l'entreprise internationale qui soutient le gouvernement. Contrairement aux autres situations de conflit, il y a peu d'ONG ayant une expérience humanitaire en Afghanistan. En ce qui concerne les donateurs bilatéraux, ils voient « leurs » ONG comme des multiplicateurs de force pour atteindre leurs objectifs politiques et militaires. Indirectement, par conséquent, les opérations de stabilisation affectent l'humanitarisme, car c'est là que l'argent se trouve. Les ONG sont contraintes de trouver un équilibre entre principes et survie de l'institution. Nous sommes ici face à un problème tout simple : si les ONG refusent de répondre à l'appel des donateurs qui veulent qu'elles s'engagent sur la voie de la stabilisation, ce sont des entrepreneurs privés, ou les militaires eux-mêmes, qui interviendront.

Ainsi, même si les organisations humanitaires refusent d'y participer, les activités de stabilisation risquent d'avoir des conséquences potentiellement dangereuses sur la perception de la neutralité et de l'impartialité du personnel humanitaire. Elles sont susceptibles de rendre d'autant plus difficile la négoc-

ciation de l'espace humanitaire, celle-ci nécessitant un minimum d'acceptation et de confiance de la part de tous les belligérants. Jusqu'à présent, seul le CICR a été en mesure de développer avec les talibans un dialogue régulier sur les questions de l'accès et de l'acceptation. Il existe maintenant – à l'extérieur de la mission intégrée de l'ONU – un bureau distinct de l'OCHA, dont la fonction traditionnelle voudrait qu'il négocie avec tous les belligérants et au nom de l'ensemble de la communauté humanitaire afin d'obtenir l'accès aux populations. Peut-être est-il donc désormais possible d'espérer que l'ONU assume un rôle humanitaire plus actif et davantage fondé sur les principes ? Il sera cependant difficile, pour les humanitaires de l'ONU, de convaincre à nouveau de leur bonne foi car des tensions surviendront inévitablement, tant avec la coalition qu'avec les organes politiques de l'organisation, si ces derniers continuent d'affirmer que les humanitaires « sont dans le même bateau » en ce qui concerne le soutien au gouvernement et son action politique.

En résumé, il existe de bonnes raisons d'ordre pratique de séparer ou d'isoler l'action humanitaire fondée sur des principes des missions intégrées ou des activités de stabilisation. Un argument d'ordre théorique, plus puissant encore, met en évidence les problèmes découlant de l'intégration de l'action humanitaire dans l'ordre du jour de la « cohérence ». L'action humanitaire tire sa légitimité du droit international humanitaire, ainsi que des principes universels consacrés par la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Or, il arrive souvent que ces principes ne s'accordent pas très bien avec les compromis politiques du Conseil de sécurité : la politique – « l'art du possible » – n'est pas nécessairement éclairée par les principes. Vouloir intégrer une fonction qui tire sa légitimité de la Charte des Nations Unies (ou de la Déclaration universelle des droits de l'homme) dans une structure de gestion résultant d'un compromis politique négocié au sein du Conseil de sécurité est discutable ; dans le cas de l'Afghanistan, cela s'est révélé contre-productif.

La volonté de mieux isoler l'action humanitaire fondée sur des principes, voire de la séparer complètement de l'agenda politique et des activités de stabilisation, risque bien de demeurer pendant encore quelque temps un point non résolu de l'agenda humanitaire. Le CICR et d'autres organisations humanitaires « dunantistes » restent méfiants, sinon hostiles, vis-à-vis de l'intégration. Certaines (MSF par exemple) se sont officiellement séparées de l'ONU et des organismes chargés de la coordination humanitaire, précisément à cause de la perception d'une collusion entre l'action humanitaire et la politique. En fin de compte, l'ordre du jour de la cohérence et de l'intégration n'a pas rendu service à l'humanitarisme. Il a, au contraire, brouillé les lignes, compromis l'acceptation et rendu plus difficile l'accès aux groupes vulnérables ; il a aussi mis en péril les travailleurs humanitaires³².

32 La recherche menée dans le cadre de l'Agenda humanitaire 2015 du Centre international Feinstein, portant sur la manière dont est perçu localement le travail des agences caritatives, a documenté les questions de « cohérence » dans 13 pays. Toutes ces études sont disponibles sur fic.tufts.edu. Le rapport final, publié par A. Donini *et al.*, *The State of the Humanitarian Enterprise*, 2008 est disponible sur : <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Humanitarian+Agenda+2015+---+The+State+of+the+Humanitarian+Enterprise> (dernière consultation le 8 décembre 2010).